

ПЛОХИЙ В. М.,

здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
Запорізького національного
університету

УДК 342.9+349.6+553.3/9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3.38>

ТЕХНОГЕННІ ВІДХОДИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Метою наукової статті визначено дослідження техногенних відходів як об'єкту адміністративно-правового регулювання. Визначено, що питання правового регулювання поводження з техногенними відходами є проблемою, що має характер комплексного міжгалузевого дослідження, і вимагає зосередження зусиль представників технічних, економічних, екологічних, юридичних наук. На підставі аналізу проведених досліджень з питань забезпечення вимог екологічної безпеки поводження з техногенними відходами обґрунтовано підхід, сутність якого зводиться до пошуку напрямів оптимізації такої діяльності із тісному взаємозв'язку не лише із вдосконалення економічної складової такої діяльності, а і правового рівня врегулювання. Встановлено, що єдиним нормативно-правовим актом інформаційного характеру, що визначає окремі питання поводження із техногенними відходами є Державного класифікатора відходів, що де-факто означає абсолютну неврегульованість такої проблеми на законодавчому рівні. У статті встановлено, що відсутність нормативно-правової підстави відповідно до чинного законодавства України для здійснення класифікації відходів, визначення ступеня небезпеки їх використання своїм негативним наслідком має подальше поглиблення техногенної екологічної катастрофи. Автором наголошено, що використання техногенних відходів в Україні відбувається в умовах абсолютної нормативної невизначеності. Автором підкреслено, що відповідно до встановлених вимог Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом є необхідним на рівні спеціального законодавчого акту визначити специфіку використання техногенних (промислових) відходів, визначення нормативних підстав класифікації техногенних відходів за ступенем їх екологічної небезпеки, встановлення спеціального порядку та підстав застосування заходів юридичної відповідальності у разі порушення чи неналежної реалізації таких режимних положень. Обґрунтовано доцільність запровадження розуміння «відходів» як складової публічного майна, належне використання якого дозволяє вирішити стратегічні задачі держави із запровадження концепції використання вторинної сировини задля задоволення потреб у енергозбереженні, а також задоволенні інших споживчих потреб населення.

***Ключові слова:** адміністративно-правовий режим, адміністративна відповідальність, євроінтеграція, екологічна катастрофа, правове регулювання, техногенні відходи, утилізація.*

Plokhyy V. M. Technogenic waste as an object of administrative and legal regulation

The purpose of the scientific article is to study man-made waste as an object of administrative and legal regulation. It is determined that the issue of legal



regulation of man-made waste management is a problem that has the character of a comprehensive intersectoral study, and requires the concentration of efforts of representatives of technical, economic, environmental, legal sciences. Based on the analysis of research on environmental safety of man-made waste management, the approach is substantiated, the essence of which is to find ways to optimize such activities with a close relationship not only to improve the economic component of such activities, but also the legal level of regulation. It is established that the only normative legal act of informational nature that defines certain issues of man-made waste management is the State Classification of Waste, which de facto means the absolute unresolved nature of this problem at the legislative level. The article establishes that the lack of regulatory framework in accordance with current legislation of Ukraine for the classification of waste, determining the degree of danger of their use with its negative consequence has a further deepening of man-made environmental disaster. The author emphasizes that the use of man-made waste in Ukraine takes place in conditions of absolute regulatory uncertainty. The author emphasizes that in accordance with the established requirements of the Association Agreement between Ukraine and the European Union it is necessary at the level of a special legislative act to determine the specifics of man-made (industrial) waste, determine the regulatory basis for classification of man-made waste by environmental hazard, legal liability in case of violation or improper implementation of such regime provisions. The expediency of introducing the understanding of "waste" as a component of public property, the proper use of which allows to solve the strategic objectives of the state to introduce the concept of using secondary raw materials to meet energy saving needs and meet other consumer needs.

Key words: administrative-legal regime, administrative responsibility, European integration, ecological catastrophe, legal regulation, technogenic waste, utilization.

Постановка проблеми. Встановлення належного адміністративно-правового регулювання використання техногенних відходів є безумовною складовою механізму екологічної безпеки. Відповідно до чинного законодавства України екологічна безпека є складовою механізму національної безпеки, а відтак відноситься до пріоритетних задач функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» [1]).

Стан наукової розробки. Дослідження проблеми поводження з відходами в межах вітчизняної юриспруденції традиційно здійснюється представниками еколого-правової науки [2, с. 16]. В цьому аспекті варто відзначити підхід, обґрунтований Г.І. Балюк [3, с. 14], яка до системи джерел екологічного права віднесла і Закон України «Про відходи» від 05 березня 1998 р. №187/98-ВР [4]. Дослідження особливостей забезпечення правового регулювання поводження з відходами, залишаючись актуальним, було досліджено у наукових розробках таких представників юридичної науки, як В. А. Зуєв, Р. С. Кірін, Ю.О. Легеза, О.В. Гладій, М. М. Бринчук, О. І. Крассов. Окремі питання поводження з відходами були предметом наукових розробок таких вчених, як В.Г. Братчикова, Г.П. Виговську, Н. Р. Малишеву та інших авторів. Однак при цьому комплексного науково-практичного дослідження питань забезпечення ефективності поводження з техногенними відходами попри його надзвичайну суспільну заґребуваність не було виконано, що актуалізує здійснення даної розробки.

Метою наукової статті є визначення техногенних відходів як об'єкту адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. М.Г. Кравченко критично відноситься до такого підходу, висловлюючи у власному монографічному дослідженні недоцільність розмежування джерел галузі права та джерел галузі законодавства для врегулювання такої комплексної проблеми, як проблема здійснення державної політики у сфері поводження з відходами [5, с. 11-12].



Такий підхід М.Г. Кравченко обґрунтовує фактичною відсутністю безпечливого віднесення одного нормативно-правового акту до чітко визначеної системи окремої галузі права [5, с. 11-12]; крім того з врахуванням запровадження до сфери вищої юридичної освіти категорії «сфера наукових інтересів», що визначено у положеннях Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах)» від 23 березня 2016 р. № 261 [6] свідчить про визначення тенденції до застосування міжгалузевого комплексного правового регулювання. Дійсно, положення Закону України «Про відходи» не можуть бути віднесені до сфери однорідних правовідносин, і рівною мірою стосуються як еколого-правових, так і адміністративних правовідносин, зокрема, у частині встановлення векторів здійснення державної політики у досліджуваній сфері, здійснення функціональної характеристики діяльності суб'єктів владних повноважень тощо.

Так, зокрема, відповідно до положень статей 5, 18-22 Закону України «Про відходи» визначається перелік суб'єктів національної публічної адміністрації залучених до управління діяльності у сфері поводження з відходами в цілому; принципи їх функціонування у цій сфері; окреслюється система інструментів публічного управління їх діяльності у досліджуваній сфері в Україні; порядок їх взаємодії з приватними особами та інститутами громадянського суспільства; визначають порядок набуття спеціальних прав на здійснення діяльності у сфері поводження з відходами як публічним майном тощо [4].

Активізація державницьких процесів, пов'язаних із оптимізації діяльності у сфері поводження з відходами в цілому, і зокрема, із техногенними відходами, визначена положеннями Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [7]. Так, безпосередньо відповідно до п. «е» ст. 361 зазначеної Угоди встановлено, що управління відходами та ресурсами є складовою діяльності із адаптації чинного законодавства України до законодавства Європейського Союзу [7].

Відповідно до чинного законодавства України визначено під категорією «поводження із відходами» розуміються «дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення» [4].

Проблематика дослідження особливостей правового регулювання у сфері поводження відходами є предметом ряду наукових розробок таких вчених, як Т.Л. Антонова [8], О.М. Гаврилюк [9], М.В. Сокірян [10], А.О. Оскірко [11], однак при цьому в межах зазначених наукових розробок не встановлено сутність застосування категорії «поводження з відходами» та її співвідношення із категорією «управління відходами», якою оперує Угода про Асоціацію України із Європейським Союзом.

Категорія «поводження з відходами» є характерно для розвитку законодавства пострадянських країн. Зокрема, відповідно до законодавства Російської Федерації визначено розуміння категорії поводження з відходами як діяльності зі збору, накопичення, транспортування, оброблення, утилізації, знешкодження, розміщення відходів [12]. Згідно із положеннями чинного законодавства Республіки Білорусь визначено розуміння діяльності, пов'язаної у сфері поводження із відходами, як діяльності щодо утворенням відходів, їх збиранням, поділом за видами відходів, видаленням, зберіганням, захороненням, перевезенням, знешкодженням, використанням відходів і (або) підготовкою їх до використання [13].

Натомість у країнах Європейського Союзу запроваджений дещо відмінний підхід до розуміння діяльності, пов'язаної із управлінням відходами. Зокрема, вартою уваги є положення Директиви Європейського Парламенту та Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування деяких Директив [14]. Зокрема, відповідно до п. 3.1 зазначеної Директиви визначено, що розуміється під категорією ««відходи» як будь-якої речовини чи предмету, яких власник позбувається, має намір чи зобов'язаний позбутися, при цьому виділяються такі групи, як «небезпечні відходи», «біовідходи», «відпрацьоване мастило»,



«побічні продукти». Згідно із положеннями зазначеної Директиви під категорією управління відходами розуміється «збір, перевезення, утилізація та ліквідація відходів, включаючи нагляд за цими операціями та догляд за місцями захоронення» (п. 3.9) [14], фактично ототожнюючи її із категорією «поводження із відходами».

Положення Директиви Європейського Парламенту та Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року корелюються із законодавством країн Європейського Союзу. Так, відповідно до законодавства Федеративної Республіки Німеччини визначається спеціальним законом про відходи – Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [15]. Таким, що заслуговує на особливу увагу, є положення законодавства ФРН щодо нормативного закріплення ідеї «економіки замкненого циклу», що розуміється як вжиття заходів не лише із утилізації відходів, а і створення умов запобіганню утворенню відходів, їх використання у якості ресурсів, фактично розуміння відходів як «корисних» речей, як різновидів майна, придатного для задоволення потреб учасників суспільних відносин, зокрема, їх енергетичних, споживчих потреб (ст. 8) [15].

Отже, такий підхід, запроваджений у країнах Європейського Союзу, вимагає пошуку шляхів його гармонізації із чинним законодавством України, реалізації ідеї побудови економіки замкненого циклу.

Натомість дещо відмінним є підхід до визначення сутності діяльності поводження із відходами відповідно до чинного законодавства України. В межах традицій чинного національного законодавства України відходи відзначаються негативний фактор шкідливого впливу на довкілля, зокрема, такий підхід визначений у Законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. [16]. Зокрема, згідно із положеннями Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. [15] відзначено, що накопичення відходів гірничовидобувних підприємств створює загрозу до виникнення надзвичайних екологічних ситуацій техногенного характеру, запобігання яким відноситься до стратегічних задач держави. Такий підхід базується на положеннях Закону України «Про відходи», де у ст. 1 визначено, що «відходами» є «будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення» [4].

Однак при цьому Законом України «Про відходи» визначається лише такі категорії, як «побутові відходи», «небезпечні відход», «тверді відходи», «рідкі відходи», «відходи як вторинна сировина», і не встановлюється сутність категорії «техногенні відходи» (або «відходи промисловості» у синонімічному розумінні). Попри зазначене п. «і» ст. 42 Закону України «Про відходи» передбачається встановлення у якості підстави застосування заходів юридичної відповідальності «порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації відходів, а також полігонів для зберігання чи захоронення *промислових*, побутових та інших відходів (сміттєзвалищ, шламосховищ, золівідвалів тощо)» (курс. – авт.). Відсутність нормативної дефініції категорії «техногенні відходи» («промислових відходів») унеможливорює належне застосування норми щодо доцільності встановлення заходів юридичної відповідальності, є перешкодою до оптимізації адміністративних процедур у сфері набуття спеціальних прав до здійснення операцій із поводження із такими об'єктами [4]. Позаяк необхідно відзначити, що в основу нормативного визначення відповідного категоріального апарату з питань законодавства України про відходи покладено матеріальні властивості таких об'єктів («відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках », «залишки речовин, матеріалів, предметів, виробів, товарів, продукції, що не можуть у подальшому використовуватися за призначенням», «побутові відходи, що утворюються у будинку за відсутності централізованого водопостачання та каналізації і зберігаються у вигрібних ямах» тощо). Застосування такого критерію характеристики техногенних відходів, як їх матеріальні властивості є доцільним у формуванні нормативного підходу до встановлення їх сутності.



Техногенні відходи на відміну від побутових відходів накопичуються, як правило, внаслідок діяльності підприємств гірничодобувного, хімічного, ядерного, будівельного та інших галузей виробництва, що означає наявність взаємозв'язків між об'єктом та суб'єктом, що характеризуються за своєю сутністю як відносини власності. Техногенні відходи крім того у порівнянні з побутовими мають значну вищу вартість. Техногенні відходи діяльності гірничодобувних підприємства взагалі є відчутним базисом для подолання енергетичних проблем, що стоять перед сучасною Україною. Так, відповідно до Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» від 21 квітня 2011 року [16] використання техногенних відходів є складовою формування та вирішення енергетичних потреб національної економіки в мінерально-сировинних ресурсах та ефективному їх використанні.

В умовах нормативної невизначеності використання техногенних відходів гірничодобувних підприємств, підприємств будівельної, хімічної промисловості варто навести окремі положення чинного законодавства України, що можуть бути умовно застосовані для врегулювання використання таких об'єктів. Такими нормами є норми Кодексу України про надра, де визначено окремі аспекти режиму використання техногенних родовищ корисних копалин належать місця, де накопичилися відходи видобутку, збагачення та переробки мінеральної сировини, запаси яких оцінені і мають промислове значення. Відповідно до ст. 5 Кодексу України про надра [17] встановлено, що техногенні родовища корисних копалин виникають внаслідок втрат при зберіганні, транспортуванні та використанні продуктів переробки мінеральної сировини. При цьому чинним законодавством не визначено особливості набуття спеціальних прав на використання техногенних родовищ корисних копалин, що за умови віднесення їх до ділянок надр вимагає необхідності проходження складної адміністративної процедури, що вимагає проходження стадій погодження не лише на рівні територіальних управлінь органів виконавчої влади, а на рівні центральних органів виконавчої влади. Це своїм наслідком має фактичну відсутність проявів з боку суб'єктів господарювання реалізації прагнень із державної реєстрації спеціальних прав на використання техногенних родовищ корисних копалин.

Зокрема, від суб'єкта господарювання є необхідним підготувати необхідний пакет документів для оформлення паспорта родовища або прояву корисних копалин, при цьому форма паспорта, методичне керівництво щодо складання паспортів та інструкція щодо ведення державного кадастру встановлюється відповідно до положень Постанови Кабінету Міністрів України від 31 січня 1995 р. № 75 «Про затвердження Порядку державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин» [18]. Крім того, до проблем використання техногенних відходів є відсутність спеціально уповноваженого органу публічного управління на здійснення паспортизації перспективних техногенно-мінеральних утворень, техногенних відходів і надання їм статусу техногенного родовища корисних копалин. Така невизначеність має своїм наслідком неврахування значних площ техногенних родовищ, відсутність ефективного державного контролю та нагляду за використанням техногенно забруднених земель.

Так, станом на 1 січня 2020 року в Державному фонді родовищ корисних копалин зареєстровано лише 15 техногенних родовищ [19], з них 7 використовуються на підставі відповідних спеціальних дозволів, при цьому, враховуючи суспільно небезпечну обстановку на територіях АР Крим, Донецької та Луганської областей.

Однак при цьому відповідно до Директиви 2008/98/ЄС «Про відходи» [13] визначено, що відходи є матеріальним ресурсом, є основою для побудови «суспільства утилізації». Для потреб національного чинного законодавства України є більш доцільним використовувати категорію «матеріальний ресурс» у розумінні категорії «майно», нормативне визначення якої закріплено у Цивільному кодексі України (ч. 1 ст. 190) [20]. Так, згідно із положеннями ч. 1 ст. 190 ЦК України під категорією «майно» розуміється окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки.

Висновок. Таким чином, доцільним зробити висновок щодо доцільності запровадження розуміння «відходів» як складової публічного майна, належне використання якого дозволяє вирішити стратегічні задачі держави із запровадження концепції використання вторинної сировини задля задоволення потреб у енергозбереженні, а також задоволенні



інших споживчих потреб населення. Саме такий підхід має бути основою для здійснення подальшої реформи системи законодавства про відходи.

Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
2. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. 848 с.
3. Балюк Г.І. Екологічне право України: Конспект лекцій у схемах (Загальна і Особлива частини). Навчальний посібник. К.: Юрінком Інтер, 2006. 192 с.
4. Про відходи: Закон України від 05.04. 1998 р. № 187/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>.
5. Кравченко М.Г. Управління побутовими відходами в Україні (адміністративно-правовий вимір): монографія. К.: КНУ імені Т.Г. Шевченка, 2019. 491 с.
6. Про затвердження Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261. *Офіційний вісник України*. 2016. № 29. Ст.1164.
7. Про відходи: Закон України від 05.04. 1998 р. № 187/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>.
8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року / Офіційний вісник України. 2014. №75. Ст.83.
9. Гаврилюк О.М. Адміністративно-правове регулювання поводження з побутовими відходами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07«Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». НДІ публіч. права.К, 2017. 16 с
10. Сокірян М.В. Адміністративно-правові засади апроксимації законодавства України до законодавства ЄС у сфері поводження з відходами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07«Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». ПаАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом». Київ, 2018. 19 с.
11. Оскірко А.О. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері поводження з відходами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук«Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К.,2015. 19 с.
12. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон РФ от 24.06.1998 № 89-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102053807>
13. Об обращении с отходами: Закон Республики Беларусь от 20.06. 2007 г. № 271-З. URL: http://kodeksy-by.com/zakon_rb_ob_obrabenii_s_othodami.htm
14. Директива № 2008/98/ЄС Європейського парламенту та Ради від 19.11.2008 р. «Про відходи та скасування деяких директив». URL: <https://menr.gov.ua/news/31288.html>
15. Kreislaufwirtschaftsgesetz(KrWG). URL: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Abfallwirtschaft/kreislaufwirtschaftsgesetz_en_bf.pdf
16. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 12.12.2010 року № 2818-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. №26. Ст.1284 (втратив чинність).
17. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон України від 21 квітня 2011 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 44. Ст.457.
18. Кодекс України про надра: Закон України від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 340.
19. Про затвердження Порядку державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 1995 р. № 75. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/75-95-п>
20. Державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин. ДНВП «Геоінформ України». URL: <http://geoinf.kiev.ua/derzhavnyy-oblik-rodovyshch-ta-zapasiv-korysnykh-kopalyn/derzhavnyy-kadastr-rodovyshch-i-proyaviv-korysnykh-kopalyn/>
21. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

