

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЮРИСПРУДЕНЦИИ

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ПОВОДЖЕННЯ З ТЕХНОГЕННИМИ ВІДХОДАМИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Володимир Плохий,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

АНОТАЦІЯ

Метою та задачею дослідження є визначення стану наукової та практичної розробки проблематики дослідження адміністративно-правового режиму поводження з техногенними відходами задля встановлення напрямів їх практичного подолання. Визначено, що діяльність із використанням техногенних відходів характеризується як така, що здійснюється із порушенням вимог екологічної безпеки, а отже визначається як така, що протирічить стандартам національної безпеки та оборони. Обґрунтовано, що з врахуванням стану використання техногенних відходів в Україні та наявної науково-практичної дискусії щодо визначення складових адміністративно-правового режиму поводження з ними в умовах абсолютної правової невизначеності актуалізується питання подолання наявних правозастосовчих прогалин у досліджуваній сфері суспільних відносин, що вимагає здійснення окремого наукового дисертаційного дослідження.

Ключові слова: техногенні відходи, надра, техногенні родовища корисних копалин, управління, техногенно забруднені землі.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME OF TECHNOGENIC WASTE MANAGEMENT: PROBLEM STATEMENT

Volodymyr Plokhyy,
candidate of the Department of Administrative and Commercial Law of Zaporizhia National University

SUMMARY

The purpose and task of the study is to determine the state of scientific and practical development of the study of the administrative and legal regime of man-made waste management in order to establish directions for their practical overcoming. It is determined that the activity with the use of man-made waste is characterized as one that is carried out in violation of environmental safety requirements, and therefore is defined as one that contradicts the standards of national security and defense. It is substantiated that taking into account the state of man-made waste use in Ukraine and the existing scientific and practical discussion on determining the components of the administrative and legal regime of their treatment in conditions of absolute legal uncertainty, the issue of overcoming existing law enforcement gaps in the field of public relations research.

Key words: man-caused waste, subsoil, man-caused mineral deposits, management, man-caused contaminated lands.

Постановка проблеми. В Україні проблема накопичення техногенних відходів полягає у відсутності належної кількості оснащених полігонів для захоронення токсичних промислових відходів, у відсутності підприємств із їх утилізації та специфікації, у відсутності належної кількості централізованих пунктів збирання, утилізації, знешкодження та захоронення по видах відходів (у т.ч. токсичних), які мають бути утворені фактично на всіх підприємствах, що своїм наслідком має неконтрольовані процеси розміщення і накопичення відходів як власних територіях підприємств, так і на територіях земель сільськогосподарського призначення та на землях житлової та громадської забудови. Діяльність із використанням техногенних відходів характеризується як така, що здійснюється із порушенням вимог екологічної безпеки, а отже визначається як така, що протирічить стандартам національної безпеки та оборони.

З врахуванням віднесення задачі оптимізації режиму поводження з техногенними відходами до стратегічних задач сучасної держави як складової системи національної безпеки її вирішення вимагає активізації ролі та значення органів публічної влади. Поводження з техногенними від-

ходами вимагає застосування адміністративно-правового режиму і відмови від сфери приватно-правового регулювання із домінуючим диспозитивним методом впливу. Варто відзначити, що попри достатньо розповсюджену практику використання категорії «адміністративно-правовий режим», її нормативне визначення і досі перебуває на стадії наукової дискусії. В цілому застосування поняття «правовий режим» не є виключно адміністративною категорією. Такий термін повсякчасно запроваджується у регулюванні як приватно-правових, так і публічно-правових відносин, що свідчить про його неоднозначність та комплексність застосування.

Актуальність теми дослідження підтверджується ступенем нерозкритості теми адміністративно-правового режиму поводження з техногенними відходами.

Стан наукової розробки теми дослідження. Варто відзначити, що дослідження сутності категорії «адміністративно-правовий режим» в цілому, і зокрема, щодо поводження з техногенними родовищами, є неможливим без врахування здобутків представників загальнотеоретичної юридичної науки. Так, доцільним виокремити наукові

розробки таких представників науки теорії держави та права, в працях яких означено сутність та складові характеристики категорії «правовий режим», як С.С. Алексєєв [1, с. 135-145], М.І. Байтін [2, с. 156-170], В.М. Горшенєв [3], А.М. Колодій [4, с. 42-46], О.В. Петришин [5], С.П. Погребняк [6], П. М. Рабінович [7], О.Ф. Скакун [8], Н.П. Харченко [9, с. 32-35] та ін.

Метою та задачею дослідження є визначення стану наукової та практичної розробки проблематики дослідження адміністративно-правового режиму поведінки з техногенними відходами задля встановлення напрямів їх практичного подолання.

Виклад основного матеріалу. До перших згадувань категорії «правовий режим» та практики її застосування відносяться висловлювання парламентаріїв під час революційних перетворень, що відбувалися у Французькій Республіці кінця XIX ст. Так, Л. Дюгі, досліджуючи складні взаємозв'язки людини, права та держави, відзначав свого часу, що єдиним критерієм ефективності діяльності «адміністраторів, суддів та самих законодавців» є панування «режиму законності» [10, с. 41].

Формування та практика застосування категорії «адміністративно-правового режиму» є характерним для розвитку сучасної юриспруденції, таким, що визначає один із затребуваних векторів здійснення дисертаційних розробок.

Так, у загальнотеоретичному дослідженні І. О. Соколової «Правовий режим: поняття, особливості, різновиди» (2011) було досягнуто висновку, що побудова національної системи права має базуватися саме на застосування такого критерію як публічно-правовий та приватно-правовий режими [11, с. 4-5]. При цьому І.О. Соколовою обґрунтовується авторський підхід до розуміння категорії «правовий режим» як «сукупність взаємопов'язаних між собою правових засобів», принципами застосування яких є досягнення усталеної форми нормативного врегулювання певної сфери суспільних відносин, що мають необхідний обсяг «жорсткості юридичного регулювання». Достатньо цікави є при цьому наявність авторської тези щодо доцільності досягнення балансу інтересів учасників таких правовідносин (у розумінні публічних та приватних – *авт.*), за умови наявного необхідного рівня їх правової активності [11, с. 75]. Структурно правовий режим, на думку І.О. Соколової, має містити такі складові елементи, як рівень нормативного врегулювання відносин (що реалізується шляхом запровадження презумпцій, фікцій, норм-принципів); рівень матеріально-правових засобів (що втілюється у нормативно-правових актів, наявних юридичних фактах як підстав виникнення, зміни та припинення правових відносин); рівень процедурно-процесуальної реалізації правових засобів (що визначається як здійснення правозастосовчої діяльності суб'єктами владних повноважень, в тому числі і діяльності із систематизації законодавства, його тлумачення та вирішення правових колізій акти реалізації, тлумачення і застосування права); рівень морально-психологічних правових засобів (досягається шляхом впровадження необхідних механізмів позитивного впливу на формування належного рівня правосвідомості та правової культури) [11, с. 76].

Категорія «правовий режим» достатньо часто використовується з метою висвітлення проблеми досягнення ефективності використання природних об'єктів та природних ресурсів. В цьому аспекті вартим уваги є виділення дисертації І. В. Труфан «Правовий режим малих річок в Україні» (2005) [12], де розуміння структури правового режиму було здійснено шляхом встановлення сутності його процедурної складової. Так, І.В. Труфан до складових правового режиму використання малих річок в Україні відніс процедуру набуття права користування водними ресур-

сами, процес здійснення публічного управління в цій сфері та механізм застосування заходів юридичної відповідальності суб'єктів за порушення визначених законодавством обмежень.

Подібна конструкція правового режиму була застосована Т.М. Гапотченком при визначенні специфіки використання земель автомобільного транспорту та дорожнього господарства [13]. Так, вченим до структури правового режиму використання земель автомобільного транспорту та дорожнього господарства віднесено правові норми, механізм управління, особливості використання та охорони визначених природних ресурсів. Дослідження правового режиму земель оздоровчого призначення, здійснене Ю.С. Петлюком, характеризується наявністю доволі спірного висновку щодо доцільності виключення із структури правового режиму механізму юридичної відповідальності [14]. В цілому підтримуючи автора у його ідеях пріоритетності забезпечення запобігання вчинення природо-ресурсних правопорушень не уявляється можливим досягти головної мети запровадження правового режиму «жорсткості» врегулювання використання стратегічно важливих для держави об'єктів, не удосконалюючи механізм застосування державного примусу. «Правовий режим земель оздоровчого призначення» визначено, що удосконалення системи управління природними ресурсами вимагає утворення Державного кадастру природних лікувальних ресурсів, при цьому зі складових правового режиму виключено категорії відповідальності суб'єктів правовідносин. Таким чином, умовно використання категорії «правовий режим» пов'язується рядом дослідників із необхідністю оптимізації використання окремих об'єктів публічно-правових та приватно-правових відносин.

Окрім об'єкту правового регулювання як критерію здійснення дослідження сутності «правовий режим» виокремлюється суб'єктний підхід до її класифікації. Так, С.К. Поповчук виділяє адміністративно-правові режими як складову діяльності правоохоронних органів; при цьому вченим обґрунтовується, що предметом їх регулювання є «сукупність правил діяльності публічної адміністрації та поведінки громадян і невідладних юридичних осіб з метою недопущення, усунення чи мінімізації негативних для значної кількості осіб діянь і подій». Попри запровадження суб'єктного підходу до визначення сутності «адміністративно-правових критеріїв» структурно їх механізм С.К. Поповчук визначено у подібний до об'єктного підходу спосіб, що полягає у віднесенні до його основних елементів правових норм, що регулюють діяльність у режимних сферах, систему дозволів, реєстрацію певних видів діяльності окремих категорій осіб, забезпечення необхідного обліку та контролю деяких видів діяльності, пряму заборону окремих відносин, застосування різних видів відповідальності за порушення чинних правил, а також адміністративних заходів впливу для попередження та припинення порушень під час сувереного дотримання при цьому встановлених законних прав та інтересів осіб, які потрапили у сферу дії того чи іншого режиму [15, с. 215]. Слушним є висновок С.К. Поповчука про застосування імперативної ознаки строковості впровадження адміністративно-правового режиму [15, с. 17], що було у подальшому підтримано у докторському дослідженні Н.В. Коваленко [16, с. 65-70]. Однак необхідно підкреслити, що запровадження критерію обмеженості у часі адміністративно-правового режиму С.К. Поповчука протирічить його власному суб'єктному підходу, адже за досягненням мети запровадження режиму повинно слідувати припинення діяльності суб'єкта владних повноважень чи його реформування через недоцільність подальшої діяльності [15, с. 145-155].

Отже, доцільним є здійснення проміжного висновку щодо встановлення критеріїв класифікації адміністративно-правових режимів за об'єктом правового регулювання (наприклад, правовий режим земель населених пунктів, правовий режим земель техногенного забруднення тощо) та за суб'єктом їх реалізації (правовий режим діяльності правоохоронних органів, правовий режим спеціальних підрозділів державної безпеки та оборони тощо). Започаткування дослідження механізму екологічної безпеки пов'язується із науковими розробками представників науки екологічного права. Так, необхідним є виділення результатів наукових розробок, здійснених у дослідженнях В. І. Андрейцева [17]. Так, В.І. Андрейцев відзначає, що під категорію «екологічна безпека» розуміється система спеціальних юридичних заходів, спрямованих на захист життя та важливих інтересів людини від небезпечного впливу навколишнього природного середовища, а з другого – системою законодавчого та підзаконного правового забезпечення регулювання екологічно небезпечної діяльності, режиму використання природних ресурсів, охорони природного середовища, безпечного для життя і здоров'я людей в основі яких закладений екологічний ризик [18, с. 45]. В межах об'єкту авторського дослідження необхідним є звернути увагу на пошук шляхів оптимізації використання об'єктів підвищеної екологічної небезпеки, до яких, зокрема, відносяться і техногенні (промислові) відходи. До здобутків наукового дослідження Р.М. Басай, присвяченого особливостям реалізації та оптимізації правового режиму техногенно забруднених земель (2013), відноситься визначення сутнісної характеристики таких об'єктів. Так, авторкою визначено, що техногенно забруднені землі не можуть бути виділені як окрема категорія земель, за своєю сутністю виявляються сукупністю деградованих земель, подальше використання яких вимагає здійснення заходів із їх консервації та відновлення [19, с. 145-152]. Окрему увагу присвячено визначенню особливостей використання техногенних родовищ корисних копалин у дисертації О.В. Гладія [20]. Так, вченим було досягнуто висновку щодо необхідності визначення адміністративно-правового режиму використання техногенних родовищ на рівні окремого спеціального законодавчого акту, що передбачає їх відокремлення від системи Державного фонду родовищ корисних копалин України [21, с. 165-166].

З врахуванням природи виникнення техногенних відходів, дослідження адміністративно-правового режиму їх використання є неможливим без використання наукових здобутків, отриманих під час дослідження проблеми оптимізації законодавства про надра. До фундаментальних досліджень проблематики забезпечення ефективності здійснення управління у сфері використання надр відносяться, зокрема, дисертації О. П. Шем'якова, де досліджується проблема встановлення критеріїв співвідношення права власності на надра та на техногенні мінеральні утворення [22, с. 34-58], при цьому вченим техногенні родовища корисних копалин віднесено до різновидів техногенних відходів, що вимагають запровадження спеціального режиму збагачування, переробки, транспортування, зберігання корисних копалин у вигляді розкритих порід, хвостів флотації і гравітації, фосфогіпсу, дефекату, металургійних шлаків, золотшлаків, різноманітних шламів, мулу, стічних вод та інше» [22, с. 30]. К. О. Смовж у дисертації «Правове регулювання використання та охорони земель гірничодобувної промисловості» (2013) [23] порушує питання запобігання руйнівному впливу, що чиниться на землі внаслідок гірничодобувної діяльності відкритим способом, результатом чого є створення техногенних пустель, величезні площі руйнівного впливу на стан навколишнього природного середовища таких регіонів України, як регіони

видобування корисних копалин Криворізького та Донецького басейнів. Управлінські аспекти оптимізації використання техногенно забруднених земель висвітлювались у дисертаційних розробках О.О. Сурілової [24], Ю.О. Легези [25, с. 141-143; 26, с. 63-67; 27, с. 99-103], К.І. Рибалки [28; 29, с. 150-152].

Висновок. Однак з врахуванням стану використання техногенних відходів в Україні та наявної науково-практичної дискусії щодо визначення складових адміністративно-правового режиму поводження з ними в умовах абсолютної правової невизначеності актуалізується питання подолання наявних правозастосовчих прогалин у досліджуваній сфері суспільних відносин, що вимагає здійснення окремого наукового дисертаційного дослідження.

Список використаної літератури:

1. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. Москва : Юрид. лит., 1982. Т. 2. 360 с.
2. Байтин М.И. Сущность права. (Современное нормативное правописание на грани двух веков): Монография. Саратов: СГАП, 2001. 416 с.
3. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. 176 с.
4. Колодій А.М. Принципы права: генезис, понятие, классификация и реализация. *Альманах права*. 2012. Вып. 3. С. 42-46.
5. Загальна теорія держави і права / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
6. Погребняк С.П. Роль основоположних принципів у застосуванні права. *Проблеми філософії права*. 2008-2009. Том VI-VII. С. 124-134.
7. Рабінювич П.М. Основи загальної теорії права та держави. 10-е вид., доп. Львів: Край, 2008. 224 с.
8. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник / пер. с укр. Харьков : Эспада, 2007. 840 с.
9. Харченко Н.П. Правовий режим: окремі загальнотеоретичні аспекти. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія. Юридичні науки*. 2016. Випуск 2. Том 1. С. 32-35.
10. Дюги Леон. Конституционное право. Общая теория государства. [Репр. воспр. изд. 1908 г.]. Одесса: Юрид. л-ра, 2005. 959 с.
11. Соколова І.О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків: НУ «Юридична академія ім. Я. Мудрого», 2011. 180 с.
12. Труфан І.В. Правовий режим малих річок в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Івано-Франківськ, 2005. 187 с.
13. Гапотченко Т.М. Особливості правового режиму земель автомобільного транспорту та дорожнього господарства : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2006. 201 с.
14. Петлюк Ю.С. Правовий режим земель оздоровчого призначення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2009. 16 с.
15. Поповчук С.К. Адміністративно-правові режими в теорії адміністративного права та практиці діяльності правоохоронних органів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів: ПВНЗ «Львівський університет бізнесу і права», 2013. 235 с.
16. Коваленко Н.В. Системний та біхевіоритський підходи до визначення поняття адміністративно-правового режиму. *Наше право*. 2016. № 3. С. 65-70.
17. Андрейцев В.І. Екологічне право. Курс лекцій : навч. посібник для юрид. фак. вузів. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.
18. Екологічне право: Особлива частина : підруч. для студ. юрид. вузів і фак. : Повний акад. курс / за ред. акад. АПРН В.І. Андрейцева. К. : Істина, 2001. 554 с.

19. Басай Р.М. Правовий режим техногенно забруднених земель: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Івано-Франківськ, 2013. 222 с.

20. Гладій О.В. Адміністративно-правовий режим техногенних родовищ: дис. ... к.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2017. 249 с.

21. Шем'яков О.П. Правове регулювання використання та охорони надр: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків: НУВС, 2003. 208 с.

22. Смовж К.О. Правове регулювання використання та охорони земель гірничодобувної промисловості: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ: Ін-т держави і права ім. В. Корещького, 2013. 222 с.

23. Сурілова О.О. Адміністративно-правове регулювання у сфері використання та охорони надр: дис. д.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2017. 411 с.

24. Легеца Ю.О. Проблеми дотримання вимог ядерної безпеки в умовах адміністративно-правового режиму довготривалої антитерористичної операції в Україні. Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 2. С. 141-143.

25. Легеца Ю.О. Публічне адміністрування у сфері використання техногенних родовищ в Україні. Visegrad journal on human rights. 2015. № 6. С. 63-67

26. Leheza Y., Surilova O. Legal regulation of the application of economic mechanisms for ensuring the rational use of natural

resources : the experience of foreign countries. Baltic Journal of Economic Studies. 2019. Vol.3 N5. P. 99-103

27. Рибалка К.І. Адміністративно-правові засади здійснення публічного управління у галузі використання та охорони земель запасу України: дис. ... к.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2019. 231 с.

28. Рибалка К.І. Особливості контролю за станом земель запасу в Україні. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2016. №3 (19) С. 150-152.

29. Рибалка К. І. Правові проблеми резервування земель в Україні. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право»*. 2015. Вип. 218. С. 146-151.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Володимир Плохий – здобувач кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Volodymyr Plokyi – candidate of the Department of Administrative and Commercial Law of Zaporizhia National University