



Національна академія наук України
Інститут економіко-правових досліджень

Законам - економічне обґрунтування,
економіці - правове забезпечення



- Тема Розвиток правової моделі енергетичного простору України (державна реєстрація № 0117U002309)
- Підтема «а» Правовий енергетичний простір України: економіко-правова сутність та напрями трансформації

НАУКОВА ДОПОВІДЬ

на тему:

**ЦІЛІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ
ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ**

Виконавець:

провідний юрист відділу проблем господарсько-правового забезпечення економічної безпеки держави

ТРЕГУБ ОЛЕКСАНДР АНДРІЙОВИЧ

ЗМІСТ

ВСТУП	3
Розділ 1. Галузева природа правового регулювання відносин у сфері поводження з відходами	5
Розділ 2. Цільова спрямованість та цільові колізії правового регулювання відносин у сфері поводження з відходами.....	13
ВИСНОВКИ	22
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	23

ВСТУП

Ефективність правового регулювання відносин у сфері поводження з відходами вимірюється тим, наскільки повно і якими засобами досягаються поставлені перед ним цілі та реалізується його соціальна місія.

Фактичний стан відносин сфери поводження з відходами відзначається стійким комплексом негативних тенденцій за рядом важливих показників її розвитку: критично низьким рівнем утилізації багатьох видів відходів та гранично високим рівнем їх захоронення; відсутністю спеціальних систем поводження з небезпечними відходами, зокрема відпрацьованим електричним та електронним обладнанням, медичними відходами і т. д.; неефективністю чинного економіко-правового механізму у цій сфері; повільними темпами впровадження без- або маловідходних технологій та ін.

Значною мірою існування відповідних проблем зумовлене недоліками правового регулювання специфічного масиву відносин, які складаються у сфері поводження з відходами. На цьому фоні ясно вимальовується цільовий аспект такого регулювання у сенсі невиконання чи недостатнього виконання правовими засобами свого цільового призначення, недоліків постановки цілей на стадії правотворчості і т. д. Ситуація ускладнюється також тим, що наразі триває активна фаза адаптації національного законодавства про відходи до підходів права ЄС, внаслідок чого підвищується ризик виникнення цільових колізій.

В юридичній науці різні аспекти правового регулювання відносин у сфері поводження з відходами досліджували В.І. Андрейцев, А.П. Гетьман, О.О. Гончаров, В.А. Зуєв, І.І. Каракаш, М.В. Краснова, В.І. Лозо, Н.О. Максименцева, Н.Р. Малишева, А.О. Оскірко, М.В. Федунь, Р.В. Цалин, В.О. Юрескул та інші вчені. Разом із тим з позиції власне цільового підходу зазначене правове явище практично не досліджувалося, не аналізувалися різні цілі відповідного регулювання в їх системному зв'язку і підпорядкованості.

Зважаючи на таке, тема цього дослідження є актуальною.

Метою цього дослідження є обґрунтування положень і пропозицій щодо цілей правового регулювання відносин у сфері поводження з відходами.

Для реалізації відповідної мети поставлено та вирішено такі *завдання*:

- аналіз та конкретизація галузевої природи правового регулювання відносин у сфері поводження з відходами;

- обґрунтування цільової спрямованості та наявності цільових колізій правового регулювання відносин у сфері поводження з відходами.

Об'єктом дослідження виступає правове регулювання відносин у сфері поводження з відходами як різновид соціального регулювання.

Предметом дослідження є теоретичні та прикладні питання щодо цілей правового регулювання відносин у сфері поводження з відходами.

Наукова доповідь виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Інституту економіко-правових досліджень НАН України у межах теми «Розвиток правової моделі енергетичного простору України» (державна реєстрація № 0117U002309), підтеми «а» «Правовий енергетичний простір України: економіко-правова сутність та напрями трансформації».

1. Галузева природа правового регулювання відносин у сфері поводження з відходами

Галузевий аспект правового регулювання відносин у сфері поводження з відходами тісно пов'язаний з питанням його цілей. Специфічні цілі входять до кожної галузевої системи такого регулювання [1, с. 7] та мають важливе значення для визначення інших її елементів, зокрема способів та методу.

Цільовий підхід до правового регулювання є особливо актуальним при дослідженні комплексних відносин, що регламентовані різногалузевими або міжгалузевими нормами. У даному випадку виникає необхідність узгодження різних функціонально-цільових елементів як у горизонтальному (наприклад, еколого-правових і господарсько-правових норм), так у і вертикальному зрізі (приміром, норми права та нормативно-правового акту, яким вона закріплена). При цьому ієрархічну систему цілей різного рівня повинна «очолювати» так звана «інтегрована», або єдина ціль, обрання і постановка якої є додатковим засобом забезпечення цілісності та цілеспрямованості правового регулювання.

Галузеві пропорції правового регулювання у сфері поводження з відходами продиктовані відносинами як предметом регламентації, сутність і зміст яких – багатоманітні. На сучасному етапі відносини у сфері поводження з відходами регулюються нормами багатьох галузей права, основними з яких є екологічне та господарське право.

Предметом еколого-правового регулювання є «пласт» відносин у сфері поводження з відходами, що виникають між індивідуальними і колективними суб'єктами з приводу охорони навколишнього середовища, життя і здоров'я людей від шкідливого впливу відходів, а також збереження і раціонального використання природних ресурсів за рахунок їх заміщення відходами.

Так, окрім вимог, спільних для усіх відносин в екологічній сфері, блок спеціальних норм щодо поводження з відходами містить Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». Між іншим, згідно із цим Законом, здійснення операцій у сфері поводження з відходами дозволяється

лише за наявності відповідного дозволу на визначених місцевими радами територіях із додержанням санітарних та екологічних норм у спосіб, що забезпечує можливість подальшого використання відходів як вторинної сировини і безпеку для навколишнього природного середовища та здоров'я людей [2].

Своєю чергою, Законом України «Про екологічну експертизу» в рамках еколого-експертних відносин висуваються такі вимоги до змісту документації на об'єкти державної екологічної експертизи, як обґрунтування впровадження сучасних, досконалих нематеріало- і неенергоємних, мало- та безвідходних технологічних процесів та забезпечення комплексної переробки, утилізації і ефективного використання відходів виробництва [3].

В юридичній літературі традиційна абсолютизація ролі і можливостей еколого-правового регулювання для сфери поводження з відходами останнім часом піддається критиці прибічниками міждисциплінарних та міжгалузевих підходів [4, с. 45-47]. Такі «зсуви» в науково-юридичній думці відбуваються на фоні все більш очевидних переваг інтегрованого підходу до правового впорядкування відносин вказаної сфери, де галузеві «кордони» розмиваються спільними цілями, що висуваються перед нормами права.

Господарсько-правове регулювання відносин у сфері поводження з відходами з властивими йому цілями має не меншу соціальну цінність, ніж еколого-правове. Із Закону України «Про відходи» випливає, що до завдань законодавства про відходи, поряд із екологічними, входить забезпечення мінімального утворення відходів (у розумінні оптимізації витрат виробництва) та розширення використання відходів у господарській діяльності [5]. Більше того, реалізація державної політики у сфері поводження з відходами залежить від рівня розвитку окремих комплексів господарських правовідносин, зокрема тих, що виникають із державно-приватного партнерства.

Згідно із однойменним законом, однією з можливих сфер застосування державно-приватного партнерства є поводження з відходами, крім збирання та перевезення [6]. Відповідний формат відносин дозволяє компенсувати брак

організаційної, фінансової, технологічної та іншої спроможності державного партнера підтримувати високий рівень ефективності розв'язання комплексу проблем з різними потоками відходів, передусім, твердими побутовими.

У світовій практиці правовідносини державно-приватного партнерства у сфері збирання, видалення та утилізації відходів можуть виникати на підставі концесійних, підрядних та інших договорів. Так, у 2016 р. південнокорейська компанія Posco Engineering and Construction (Posco E & C) як генеральний підрядник завершила у м. Краків (Польща) будівництво теплоелектростанції вартістю 250 млн доларів США, яка працюватиме на відходах. Електрична потужність цього об'єкта складає 11 МВт, тепла – 35 МВт, а щорічний обсяг спалювання побутових відходів – 220 тис тон [7].

Приймаючи до уваги взаємозв'язок і взаємозалежність між цілями сталого розвитку, зокрема тими, що схвалені ООН у 2015 р. [8], соціально спрямоване поводження з відходами потребує усунення проявів конкуренції й протиріччя між еколого- та господарсько-правовим регулюванням відносин у сфері поводження з відходами. Упорядкування цих відносин нормами обох галузей права повинно відбуватись на «паритетних» началах та принципах системно-правової єдності, доповнення і сумісності (виходячи зі специфіки предмета кожної галузі) з гармонізацією галузевих цілей та їх поєднання у інтегрованих (єдиній) цілі правового регулювання, яку буде сформульовано у розділі 2.

На міжгалузевому «стику», перш за все, еколого-господарському, перебувають закони та підзаконні нормативно-правові акти, які власне і складають основу законодавства про відходи як окремої галузі національного законодавства. Наприклад, до цієї групи належать закони України «Про відходи», «Про хімічні джерела струму», «Про металобрухт», «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», «Про утилізацію транспортних засобів», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів», «Деякі

питання збирання, перевезення, зберігання, оброблення (перероблення), утилізації та/або знешкодження відпрацьованих мастил (олив)» та ряд інших нормативно-правових актів.

Міжгалузевий характер Закону України «Про відходи» декларовано в його преамбулі, сфері дії, основних принципах і напрямках державної політики у сфері поводження з відходами [5] та впливає зі змісту правових норм, що об'єднані цим Законом. Водночас його «ухил» у бік еколого-правового або господарського регулювання оцінюється фахівцями по-різному. Так, Н.Р. Малишева вважає, що Закон України «Про відходи» віднесений до актів екологічного законодавства формально і має переважно господарське, а не екологічне спрямування [9, с. 117]. Протилежного висновку доходить В.А. Зуєв, на думку якого названий Закон, як і усе законодавство про відходи, переважно тяжіє до права екологічної безпеки. Між тим, такий висновок не перешкоджає вченому визнавати дуалістичну (еколого-господарську) природу правового регулювання у сфері поводження з відходами і ставити питання про виділення «права поводження з відходами» як підгалузі і екологічного, і господарського права [10, с. 144-145].

Необхідно наголосити, що у складних сферах правового регулювання, якою є сфера поводження з відходами, міжгалузеві (комплексні) норми та їх формальні джерела не лише спеціалізують галузеві положення і адаптують їх до потреб регламентації відносин у відповідній сфері, але також налагоджують зв'язки між галузевими механізмами правового регулювання, гармонізують їх між собою та підпорядковують єдиному цільовому призначенню.

Приміром, ст. 346 Цивільного кодексу України допускає можливість припинення права власності на підставі відмови власника від такого права [11]. Разом із тим аналіз положень Закону України «Про відходи», інших законів у цій сфері та Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1217, свідчить про неможливість припинення права власності на відходи на зазначеній вище підставі [12, с. 70]. Отже, Цивільний кодекс України регулює

відносини власності на відходи, але тільки у тому обсязі і межах, які необхідні для реалізації цілей правового регулювання у сфері поводження з відходами (наприклад, ст. 360 Кодексу, яка встановлює обов'язки з утримання майна, що є у спільній частковій власності, сприяє належному несенню тягаря власності на відходи).

Подібно до атома, норма права – частинка правової матерії і є носієм як її загальних, так і особливих властивостей. Особливістю міжгалузевих норм є те, що за змістом вони можуть невіддільно поєднувати у собі різні цілі правового регулювання, з'єднуючі їх у так звану «метаціль», недосяжну для «чистих», сегментованих за галузевою ознакою норм. Зокрема, ч. 1 ст. 33 Закону України «Про відходи» передбачає, що зберігання та видалення відходів здійснюються відповідно до вимог екологічної безпеки та способами, що забезпечують максимальне використання відходів чи передачу їх іншим споживачам (за винятком захоронення) [5]. З наведеної норми випливає, що вона рівною мірою націлена як на вирішення екологічних, так і соціально-економічних проблем поводження з відходами.

Зважаючи на викладене, виникають сумніви щодо доречності дискусій з приводу визначення галузевих пропорцій міжгалузевих норм та нормативно-правових актів, зокрема і Закону України «Про відходи». Так чи інакше вони пов'язані із протиставленням цілей і загостренням галузевих розбіжностей, тоді як важливим призначення міжгалузевої моделі регулювання є узгодження початково різних цілей та пов'язаних з ними владно-правових велінь.

Правову форму окремих видів відносин у сфері поводження з відходами закріплюють норми інших галузей права і галузеподібних правових утворень, цілі яких щодо регулювання зазначених відносин також є частиною цільового апарату правового регулювання у сфері поводження з відходами.

Так, вагоме за своїм значенням коло відносин цієї сфери має публічно-правову сутність та регламентується адміністративним і фінансовим правом. Наприклад, власне адміністративно-правовими засобами та спеціалізованими положеннями такого галузевого походження у складі комплексного масиву

норм законодавства про відходи впорядковуються відносини із здійснення державного нагляду за дотримання правил і норм санітарної безпеки під час поводження з відходами. Своєю чергою, фінансово-правові норми (податкові, бюджетні) спрямовані на регулювання відносин, пов'язаних зі справлянням податку за розміщення відходів, фінансуванням за рахунок публічних коштів природоохоронних (екологічних) заходів у відповідній сфері.

Все більшого суспільного і державного значення набувають відносини з приводу використання відходів з енергетичною метою. Вони складаються на основі спеціальних норм енергетичного права як нормативно-правового утворення, що регламентує відносини у сфері обігу енергоресурсів та енергії, а також енергетично націлених норм законодавства про відходи.

У Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 820-р (далі – Національна стратегія), наголошено, що проблема створення комплексної системи управління відходами є ключовою у плані підвищення енергонезалежності держави та економії природних енергетичних ресурсів [13]. Закладений у Національній стратегії підхід цілком узгоджується з чинними політикою і законодавством ЄС щодо відходів (цьому питанню приділятиметься увага у розділі 2).

Разом із тим розвиток сегменту правового енергетичного простору, що утворюється правовідносинами з використання відходів як джерел енергії, стримується правовими «бар'єрами» та іншими вадами законодавства. Окремі загальні норми, що регламентують енергетично-правовий режим поводження з відходами, розташовані у законах України «Про альтернативні джерела енергії», «Про альтернативні види палива», «Про енергозбереження», «Про теплопостачання» та деяких інших. Такі норми недостатньо корелюють між собою та з іншими нормами, що регулюють відносини у сфері поводження з відходами.

Відособлений міжгалузевий напрям правової регламентації відносин у сфері поводження з відходами забезпечують норми транспортного права як

комплексного нормативно-правового утворення, що впорядковує відносини у сфері транспорту і включає у себе елементи адміністративного, цивільного, господарського та інших галузей права [14]. Перш за все, відповідні рамки мають правовідносини, які складаються у зв'язку із перевезенням небезпечних відходів. Згідно із Законом України «Про відходи», перевезення таких відходів дозволено лише у порядку, визначеному законодавством про перевезення небезпечних вантажів [5]. З-поміж актів зазначеного законодавства необхідно назвати закони України «Про перевезення небезпечних вантажів», «Про автомобільний транспорт», Правила дорожнього перевезення небезпечних вантажів, затверджені наказом Міністерства внутрішніх справ України від 26 липня 2004 р. № 822 і багато інших.

Помітний вплив на відносини у сфері поводження з відходами, зокрема ті, що виникають у зв'язку із охороною та відтворенням земель, чинять земельно-правові засоби. Так, Земельний кодекс України встановлює низку обмежень щодо влаштування полігонів, гноєсховищ, полів фільтрації, інших об'єктів поводження з побутовими і промисловими відходами на земельних ділянках прибережних захисних смуг [15]. Законом України «Про охорону земель» визначено вимоги щодо охорони земель і ґрунтів при здійсненні господарської діяльності, пов'язаної із проведенням операцій з відходами [16].

Фундаментальну роль у регламентуванні майнових, зобов'язальних та інших відносин сфери поводження з відходами відіграють норми цивільного права. Приміром, Глава 63 Цивільного кодексу України закріплює загальні положення щодо договорів про надання послуг, які також застосовуються до відносин щодо надання послуг з вивезення побутових відходів (в частині, що не суперечить спеціальному законодавству). Необхідно наголосити, що при регулюванні відносин у розглядуваній сфері цивільно-правові норми здатні виявляти й ознаки публічної сутності, тобто виконувати цілі, не характерні для приватно-правових засобів. Так, згідно зі ст. 840 Цивільного кодексу України, якщо робота виконується з матеріалу замовника, у договорі підряду мають бути встановлені норми витрат матеріалу, строки повернення його залишку та

основних відходів [11]. З одного боку, відповідною нормою захищаються майнові права та інтереси замовника як сторони договору підряду, проте, з іншого, на нього ж покладається і тягар власності на ремонтно-будівельні відходи, що утворились у процесі виконання підрядних робіт [17, с. 177-180].

Таким чином, аналіз законодавства і наукових джерел показує, що за своєю природою правове регулювання відносин у сфері поводження з відходами включає різногалузеві та міжгалузеві елементи, цілі яких повинні бути узгоджені між собою та підпорядковуватися інтегрованій (єдиній) цілі відповідного регулювання.

Різногалузеві елементи за своїм предметним походженням належать до екологічного, господарського, адміністративного, фінансового, земельного, енергетичного, транспортного, цивільного і інших галузей права та подібних галузі нормативно-правових утворень. При цьому основними елементами галузевої структури правового регулювання у сфері поводження з відходами є еколого-правові та господарсько-правові засоби, взаємодія між якими має відбуватися на засадах рівноцінності та принципах системно-правової єдності, доповнення і сумісності з гармонізацією галузевих цілей регулювання.

Особливістю окремих засобів цивільно-правового регулювання у сфері поводження з відходами є те, що їх публічно-правове призначення і публічна ціль приховані приватно-правовими принципами і цілями галузі права, до якої вони належать.

Міжгалузеві елементи представлені комплексними нормами і формами їх закріплення, що складають основу законодавства про відходи, визначають зміст і спрямованість правового регулювання відносин у сфері поводження з відходами в цілому. Одне із головних завдань міжгалузевої моделі правового регулювання у сфері поводження з відходами полягає в узгодженні галузевих механізмів правового регулювання, скеруванні їх вузькопредметних цілей на досягнення єдиної цілі у згаданій сфері.

2. Цільова спрямованість та цільові колізії правового регулювання відносин у сфері поведження з відходами

Цільовий аспект правового регулювання має важливе значення не лише з теоретичного, але й практичного погляду. Так, правильне визначення цілей норм і нормативно-правових актів на етапі правотворчості забезпечує єдність і узгодженість нормативно-правового масиву, знижує ймовірність виникнення колізій, прогалин та інших дефектів у системі права. Своєю чергою, звернення до прийомів телеологічного (цільового) тлумачення правових норм під час їх застосування, сукупно з іншими способами тлумачення, дозволяє встановити істинний зміст і спрямованість конкретного правового веління. При цьому в обох випадках підвищується ефективність правового регулювання, зокрема й відносин у сфері поведження з відходами.

У висвітленому зв'язку не виглядає дивним те, що в теорії права під правовим регулюванням розуміється виключно *цілеспрямований* вплив на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [18]. Отже, цілеспрямованість, переслідування чітко поставлених цілей є однією з найбільш суттєвих, атрибутивних ознак, без якої регулювання по суті втрачає сенс і соціальну цінність.

Водночас цілеспрямованість правового впливу на певну групу або сферу відносин, зокрема тих, що виникають у зв'язку із поведженням з відходами, як важливий критерій ефективної дії правових засобів не відображає у повній мірі цільового підходу до явища правового регулювання. Убачається, що його невід'ємними елементами також є цілепокладання та досягнення цілісності.

Цілепокладання як «вузловий» етап правотворчого процесу передбачає вибір, постановку та узгодження різнорівневих цілей правової регламентації відносин – окремих норм та їх угруповань, правових інститутів, нормативно-правових актів та регулювання загалом. Певною мірою проходження цього етапу впорядковано на законодавчому рівні, зокрема законами України «Про

Регламент Верховної Ради України» і «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Якісне цілепокладання забезпечує присутність у правового регулювання такої необхідної властивості, як цілісність. В філософії І. Канта цілісність означає єдність множинності [19], що у контексті досліджуваного правового явища передбачає зведення в єдиноспрямований правовий «заряд» різних способів і засобів впливу для досягнення максимально корисного ефекту, спільної мети.

Зрештою, цілісність розкриває здатність правового регулювання до результативної та передбачуваної дії на свій предмет для приведення його у відповідність із бажаним образом, тобто спонукає бути цілеспрямованим.

Для підвищення ефективності правового регулювання відносин у сфері поведження з відходами особливе значення має узгодженість між собою цілей різного рівня, у тому числі конкретних цілей норм права і більш загальних – нормативно-правових актів, якими ці норми закріплені. При цьому роль вищої, об'єднуючої ланки для усіх цілей нижчого рівня виконує інтегрована (єдина) ціль правового регулювання у сфері поведження з відходами, точне і вичерпне формулювання якої є одним із головних завдань, що необхідно вирішити у цій роботі.

При його розв'язанні враховано, що дотримання субординації (ієрархії) цілей правового регулювання у сфері поведження з відходами (так зване «дерево цілей», концепція якого на прикладі господарського законодавства запропонована Г.Л. Знаменським [20, с. 26]) на чолі з інтегрованою ціллю забезпечує його цілісність і цілеспрямованість, а з ними – несуперечливу (безколізійну) та оптимальну у кількісно-якісному відношенні регламентацію відносин.

Для вірного формулювання інтегрованої цілі правового регулювання у сфері поведження з відходами в роботі використано обґрунтований Г.Л. Знаменським комплексний підхід до цілей законодавства, що передбачає умовне виділення проміжних правових (спрямовані на зміну поведінки

учасників відносин через заборони, дозволи і зобов'язання) та кінцевих неправових цілей (бажаний образ економічних та інших результатів) [20, с. 15]. Область застосування вказаного підходу природньо охоплює не тільки власне законодавство як систему нормативно-правових актів, але і сам процес упорядкування суспільних відносин на основі правових норм, тобто правове регулювання.

Якщо правова форма цілей правового регулювання є універсальною, то його кінцеві цілі для сфери поводження з відходами потребують уточнення. Так чи інакше відповідні цілі зумовлені природою відходів як техногенних об'єктів. З одного боку, відходи становлять загрозу для навколишнього середовища і здоров'я людей, проте, з іншого, є матеріальною цінністю, ресурсом, що може бути використаний у суспільному виробництві. Звідси випливають дві основоположні цілі, досягнення яких має визначати спрямованість та зміст поводження з відходами – екологічна та економічна. Ще однією базовою ціллю згаданої діяльності є соціальна ціль, що асоціюється із одержанням певних соціальних результатів. Приміром, соціальний ефект від поводження з відходами є відчутним при створенні «зелених» робочих місць або при забезпеченні населення тепловою енергією, виробленою з побутових відходів або біомаси (у такий спосіб розв'язуються проблем зайнятості та енергетичної безпеки).

Екологічна, економічна та соціальна цілі поводження з відходами мають бути урівноважені між собою, що надає цій діяльності сталого, гармонійного характеру. Відбиття такого аспекту в інтегрованій цілі правового регулювання у такій сфері узгоджує її із цілями сталого розвитку ООН на 2016-2030 роки, з реалізацією яких пов'язується подальший розвиток України.

Таким чином, враховуючи викладене вище, інтегрованою (або єдиною, загальною) ціллю правового регулювання у розглядуваній сфері пропонується вважати забезпечення шляхом правового впливу підвищення та оптимального поєднання екологічної, економічної і соціальної ефективності поводження з відходами.

Виходячи із законодавства про відходи, існують й інші цілі правового регулювання у цій сфері. Вони не виділяються на рівні сформульованої вище інтегрованої цілі, адже загалом «поглинаються» екологічною, економічною та соціальною спрямованістю правового регулювання. Разом із тим, з огляду на їх значущість, підпорядковані цілі можуть бути розглянуті окремо.

Однією з таких цілей є *енергетична ціль*, яка вже згадувалася у розділі 1. Її існування впливає з різних норм Закону України «Про відходи» та інших законодавчих актів. Зокрема, ч. 1 ст. 5 цього Закону до основних принципів державної політики у сфері поводження з відходами віднесено забезпечення ощадливого використання енергетичних ресурсів, а ч. 14 ст. 35-1 дозволено спалювання побутових відходів лише з метою одержання теплової та/або електричної енергії [5].

Суттєва частка відходів органічного і неорганічного походження має значний енергетичний потенціал. За підрахунками фахівців, використання у виробництві електричної енергії одних відходів сільського господарства, яких щорічно утворюється близько 109 млн тонн, могло б забезпечити потреби України у відповідній енергії протягом місяця [21]. Нова Національна стратегія планує реалізацію низки спеціальних заходів щодо використання відходів як біомаси для виробництва енергії, зокрема: встановлення заборони відкритого спалювання відходів сільського господарства, включаючи установки, не призначені для регенерації енергії; розроблення і впровадження економічних заходів для заохочення збирання, транспортування і використання відходів сільського господарства рослинного походження як сировини для спалювання разом з вугіллям на теплоелектростанціях (далі – ТЕС) і т. д. [13].

Наразі впливовим чинником трансформації правового енергетичного простору України у напрямі збільшення в ньому долі правовідносин, пов'язаних з використанням відходів як джерела енергії, є адаптація національного законодавства до права ЄС.

Зокрема, досить помітною є енергетична спеціалізація норм Директиви 2008/98/ЄС, обов'язок України з наближення до підходів якої закріплено в Угоді про асоціацію з ЄС [22].

Приміром, ст. 38 Директиви передбачає, що для кваліфікації операцій із перетворення відходів в енергію як утилізації дозволено враховувати місцеві кліматичні умови, у тому числі суворий холод та потребу в опаленні у тій мірі, наскільки це впливає на кількість енергії, яка може бути використана технічно або вироблена у формі електричної, теплової енергії, охолодження або пари для обробки [22]. Із цього положення виходить, що за окреслених вище умов потреби забезпечення енергетичної безпеки певної країни або її регіону можуть одержати пріоритет перед екологічними міркуваннями при обранні найкращого способу поводження з відходами (баланс цілей розвитку).

Окреслені вище чинники дають підстави прогнозувати розширення та поглиблення вже у коротко- і середньостроковій перспективі енергетичної спеціалізації правового регулювання у сфері поводження з відходами та більш чітко позначення його енергетичної цілі у складі та у взаємозв'язку з іншими цілями.

Недосконалий характер правотворчості, зокрема щодо цілепокладання, призводить до виникнення колізій усередині цільового апарату правового регулювання відносин у сфері поводження з відходами. Колізії можуть бути як прямими, очевидними, так і прихованими, виявлення яких вимагає аналізу різних системно-цільових елементів. У будь-якому випадку колізійність має наслідком порушення нормальних внутрішньо- та міжгалузевих зв'язків у такому регулюванні та, щонайменше, знижує його ефективність. У гірших ситуаціях колізії нівелюють соціальну цінність права, позитивний ефект від регулювання чи навіть сприяють стагнації та іншим шкідливим явищам у суспільстві (образно кажучи, настає «побічна» дія права).

Значні скупчення колізій супроводжують правовий режим використання відходів в енергетичних цілях, чим суттєво деформується правова модель енергетичного простору країни.

Як встановлено Законом України «Про теплопостачання», одним із основних напрямів розвитку систем теплопостачання, а, відтак, і вектором трансформації енергетичного простору, є використання альтернативних джерел енергії, у тому числі й енергії відходів виробництва [23]. На перший погляд, конкретна ціль цієї норми зрозуміла і не потребує окремого з'ясування. Не виявляється колізій і при її узгодженні з ціллю Закону України «Про теплопостачання», покликаною забезпечити енергетичну безпеку і підвищити енергоефективність функціонування систем теплопостачання [23].

Однак, потрібно враховувати, що положення правової норми в системі законодавства визначається не стільки за її формальним розташуванням, скільки за змістом правила поведінки. Керуючись цією тезою, приходимо до необхідності діагностування цільових взаємозв'язків наведеної норми із законодавчими актами, до сфери регулювання яких вона також належить.

Основним законодавчим актом, ціль якого повинна братися до уваги, є Закон України «Про альтернативні джерела енергії». Головна ціль цього Закону полягає у розширенні використання альтернативних джерел енергії у паливно-енергетичному комплексі. В якості зазначених джерел розглядаються відновлювані джерела енергії, зокрема енергія органічних відходів (біомаса) та одержуваного з них газу (біогаз) [24], тобто органічна частина виробничих і побутових відходів. Відповідно, раніше приведений напрям розвитку систем теплопостачання щодо видового кола відходів розходиться із ціллю Закону України «Про альтернативні джерела енергії».

Функціонально-цільове напруження відчувається також у нормативно-правовій основі державного регулювання виробництва теплової енергії з альтернативних джерел, що стримує розвиток енерговикористання біомаси та біогазу. Наразі державне регулювання діяльності з виробництва теплової енергії на установках з використанням альтернативних джерел здійснюється у стимулюючому порядку на регіональному рівні, а саме: повноваження з ліцензування закріплені за обласними та Київською міською державними адміністраціями, а щодо встановлення тарифів – за органами місцевого

самоврядування. Аналогічні повноваження щодо регулювання виробництва теплової енергії на теплоелектроцентралях (далі – ТЕЦ), ТЕС і когенераційних установках реалізуються на центральному рівні Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП) [23; 25; 26]. Цільове зіткнення, конфлікт між нормами, які встановлюють вказані повноваження, відбувається у випадку, коли наведені енергогенеруючі комплекси (ТЕЦ, ТЕС і когенераційні установки) є об'єктами альтернативної енергетики, зокрема працюють на біомасі.

Відомо, що виробництво енергії з біомаси в Україні поступово зростає та, відповідно, збільшується кількість ТЕЦ і ТЕС, технологічно пристосованих під цей вид енергетичної сировини. За неофіційною інформацією на кінець 2016 р. у різних регіонах експлуатувалося уже шість таких комплексів, найновіший з яких – ТЕС на відходах деревини у місті Корюківка Чернігівської області – розпочав свою роботу у жовтні цього ж року [27]. Окремі із цих об'єктів (наприклад, ТЕЦ, що належить ПАТ «Кіровоградолія») поки що обмежуються видобуванням теплової енергії для виробничих потреб їх власників (така енергія не є товарною продукцією), через що відповідна діяльність не підлягає ліцензуванню. На інших об'єктах тепла енергія виробляється й з метою її продажу, отже, на таку діяльність поширюється режим ліцензування і встановлення тарифів. Водночас конфлікт повноважень різних рівнів державного регулювання призводить до його непослідовності, що показують дані НКРЕКП: із двох ТЕЦ – ТОВ «Смілаенергопромтранс», яка функціонує на деревній трісці, і ТОВ «АПК «Євгроїл», що використовує лушпиння соняшника і деревину, – виробництво теплової енергії першою регулює НКРЕКП, а другою – місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [28; 29].

Колізії між цілями норм, що закладають правові підвалини державного регулювання у сфері виробництва теплової енергії з альтернативних джерел, виключають їх «субординацію» не лише щодо цілей законів України «Про тепlopостачання» та «Про альтернативні джерела енергії» (згадувалися вище),

але й щодо інтегрованої мети правового регулювання у сфері поводження з відходами.

В недалекій історії правового регулювання у цій сфері наявні приклади цільових колізій, що спричинили прямі негативні наслідки для нормального розвитку регульованих відносин.

Так, гостру цільову конфронтацію у правовому регулюванні викликала спроба у кінці 2012 р. впорядкувати надання нових видів комунальних послуг – із перероблення та захоронення побутових відходів – та віднесення цих послуг до сфери діяльності суб'єктів природних монополій і суб'єктів, що діють на суміжних ринках [30]. Чинники виникнення відзначеної колізії мали суб'єктивний характер і полягали у порушенні під час правотворчого процесу логічних правил юридичної техніки щодо внутрішньої та зовнішньої несуперечливості нормативно-правового акту. Всупереч приписам законів, до яких вносилися зміни (закони України «Про природні монополії» та «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг»), НКРЕКП «наділялася» повноваженнями із встановлення тарифів на вищевказані послуги без надання їй статусу органу ліцензування. У такому вигляді націленість відповідних змін виявилася протилежною тій, яку мають названі законодавчі акти (приміром, забезпечення ефективності функціонування ринків, що перебувають у стані природної монополії [31]), та не може вважатись правовим регулюванням.

В результаті неможливості встановлення НКРЕКП тарифів на послуги із перероблення побутових відходів з 1 грудня 2013 р. на тривалий час зупинив діяльність єдиний в Україні сміттєпереробний завод (м. Рівне), експлуатацію якого було розпочато у травні того ж року. За сім місяців ним було успішно перероблено 250 тис м³ ТПВ на понад 2200 тонн альтернативного палива, або 70 % відходів Рівного та області [32; 33]. Зупинення цього підприємства призвело до втрат як для екологічної, так і енергетичної безпеки регіону, тобто ефекту, зворотного інтегрованій цілі правового регулювання.

Таким чином, ефективність правового регулювання у сфері поводження з відходами залежить від притаманності і ступеню виразності у нього таких

властивостей, як цілісність та цілеспрямованість. Своєю чергою, обов'язкова умова їх наявності – якісне цілепокладання на етапі правотворчості.

Найвищою ланкою в ієрархічній системі цілей правового регулювання у сфері поводження з відходами є його інтегрована (єдина) ціль, що полягає у забезпеченні шляхом правового впливу підвищення та оптимального поєднання екологічної, економічної і соціальної ефективності поводження з відходами.

Аналіз законодавства про відходи, стратегічних планів його розвитку та права ЄС, до якого адаптується національне законодавство, окремо вказує на піднесення значущості та збільшення виразності енергетичної цілі правового регулювання у сфері поводження з відходами і поглиблення його енергетичної спеціалізації.

Цільові колізії як прояви негативного стану правового регулювання у сфері поводження з відходами, що порушують його цілісність та знижують цілеспрямованість, мають місце у правовому режимі використання відходів в енергетичних цілях. Зокрема, колізійністю відзначається взаємозв'язок цілей окремих норм Закону України «Про теплопостачання», цілями цього закону і суміжних законів України «Про альтернативні джерела енергії», «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», а також інтегрованою ціллю правового регулювання у сфері поводження з відходами.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження цілей правового регулювання відносин у сфері поводження з відходами дозволило отримати такі основні результати.

1. Уточнено, що правове регулювання відносин у сфері поводження з відходами здійснюється через єдиний комплекс різногалузевих і міжгалузевих елементів, цілі яких мають узгоджуватися між собою та підпорядковуватися інтегрованій (єдиній) цілі регулювання.

Конкретизовано, що основні галузеві групи елементів правового регулювання у сфері поводження з відходами складають еколого-правові та господарсько-правові засоби. Обґрунтовано, що регламентація відносин у сфері поводження з відходами нормами екологічного і господарського права має здійснюватися на рівноцінних началах, принципах системно-правової єдності, доповнення і сумісності та з забезпеченням гармонізації їх галузевих цілей.

Аргументовано, що одним із головних завдань міжгалузевих правових норм та їх формальних джерел у сфері поводження з відходами є узгодження та безконфліктне поєднання галузевих механізмів для повнішої реалізації інтегрованої цілі правового регулювання у відповідній сфері.

2. Сформульовано інтегровану (єдину) ціль правового регулювання відносин у досліджуваній сфері, якою є забезпечення шляхом правового впливу підвищення та оптимального поєднання екологічної, економічної і соціальної ефективності поводження з відходами.

Аргументовано тенденцію поглиблення енергетичної спеціалізації правового регулювання у сфері поводження з відходами та збільшення виразності його енергетичної цілі.

Обґрунтовано присутність окремих колізій між цілями норм і цілями законів, що регулюють відносини з використання відходів як альтернативних джерел енергії, а також між вказаними цілями і інтегрованою (єдиною) ціллю правового регулювання у відповідній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Осипов М.Ю. Правовое регулирование как динамическая система: понятие, структура, функции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. 24 с.
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 547.
3. Про екологічну експертизу: Закон України від 09.02.1995 р. № 45/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 8. Ст. 54.
4. Зуєв В.А. Проблеми та перспективи розвитку господарсько-правового регулювання поводження з відходами в Україні. *Право та інноваційне суспільство*. 2014. № 1 (2). С. 44-52.
5. Про відходи: Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 36-37. Ст. 242.
6. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 524.
7. В Польше построили ТЭС, работающую на отходах. URL: <http://www.biowatt.com.ua/novosti/v-polshe-postroili-tes-rabotayushhuyu-na-othodah/> (дата обращения: 15.12.2017).
8. Цілі сталого розвитку 2016-2030. URL: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku> (Дата звернення: 15.12.2017).
9. Малишева Н. Екологічне право: вектори розвитку в ХХІ сторіччі. *Право України*. 2011. № 2. С. 114-123.
10. Зуєв В.А. Право поводження з відходами: проблеми формування та систематизації. *Актуальні проблеми становлення і розвитку права екологічної безпеки в Україні: Матеріали наук.-практ. круглого столу (м. Київ, 28 березня 2014 р.)*. Чернівці: Кондратьєв А. В., 2014. С. 143-145.
11. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.

12. Трегуб А. Право собственности на отходы: права и обязанности собственника. *Legea și viața*. 2016. № 4\3. С. 68-71.
13. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 820-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 94. Ст. 2859.
14. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана. Т. 6. 2004. 768 с.
15. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
16. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.
17. Трегуб О.А. Галузева природа правовідносин у сфері поводження з відходами. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2017. № 3 (79). С. 174-183.
18. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / С.С. Алексеев и др. 3-е изд. Москва: НОРМА, 2005. 458 с. URL: <http://www.twirpx.com/file/866865/> (дата обращения: 14.12.2017).
19. Философский словарь Спонвиля. Целостность. URL: https://philosophy_sponville.academic.ru/2271/Целостность (дата обращения: 14.12.2017).
20. Знаменский Г.Л. Методы и средства повышения эффективности хозяйственного законодательства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Донецк, 1984. 38 с.
21. Обращение с отходами агропромышленного комплекса: возможности для Украины / Консультативные программы IFC в Европе и Центральной Азии. Киев, 2013. URL: <http://biomass.kiev.ua/images/library/info-materials/waste-of-agrocomplex-2013.pdf> (дата обращения: 15.12.2017).
22. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. *Official Journal of the European Union*. 22.11.2008. № L 312.

23. Про теплопостачання: Закон України від 02.06.2005 р. № 2633-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 28. Ст. 373.

24. Про альтернативні джерела енергії: Закон України від 20.02.2003 р. № 555-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 24. Ст. 155.

25. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: Закон України від 09.07.2010 р. № 2479-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 49. Ст. 571.

26. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері теплопостачання: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 22.03.2017 р. № 308. *Урядовий кур'єр*. 2017. 18 трав. (№ 90).

27. Виробництво електроенергії з біомаси в Україні зростає. URL: <http://moesonce.com/povidomlennya/virobnictvo-elektroenergii-z-biomasi-v-ukraini-zrostaє.html> (дата звернення: 15.12.2017).

28. Перелік суб'єктів господарювання, які отримали ліцензії на право провадження діяльності з виробництва теплової енергії на теплоцентралях, теплоелектростанціях, атомних електростанціях і когенераційних установках (станом на 12.10.2017). URL: http://www.nerc.gov.ua/data/filearch/litsenziini_reestry/perelik_teplo-vyrob.pdf (дата звернення: 15.12.2017).

29. Перелік суб'єктів господарювання, які отримали ліцензії на право провадження господарської діяльності з виробництва теплової енергії на установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії та ліцензійні справи яких передано НКРЕКП до обласних, Київської міської державних адміністрацій, які на сьогодні є органом ліцензування та уповноважені здійснювати контроль за додержанням ними Ліцензійних умов. URL: <http://www.nerc.gov.ua/?id=16087> (дата звернення: 15.12.2017).

30. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державного регулювання у сфері комунальних послуг: Закон України від

02.10.2012 р. № 5400-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 40. Ст. 537.

31. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 р. № 1682-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 30. Ст. 238.

32. Кондрацька В. Гроші не пахнуть: Чи зможе Україна отримувати прибутки зі сміття. URL: <https://www.unian.ua/society/1109219-groshi-ne-pahnut-chi-zmoje-ukrajina-otrimuvati-pributki-zi-smitty.html> (дата звернення: 15.12.2017).

33. Единственный в Украине мусороперерабатывающий завод не работает из-за «дыры» в законе. URL: <http://ru.market.korupciya.com/edinstvennyiy-v-ukraine-musoropererabatyivayushhiy-zavod-ne-rabotaet-iz-za-dyiri-v-zakone/> (дата обращения: 15.12.2017).