

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про
адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за
порушення вимог щодо управління відходами
під час експлуатації плавучих будинків»
*(реєстр. № 14190 від 05.11.2025)**

***Анотація.** В інформаційній довідці аналізується доцільність доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення новою статтею 82⁹, яка встановлює адміністративну відповідальність за порушення вимог щодо управління відходами під час експлуатації плавучих будинків, у контексті проекту Закону України (реєстр. № 14190 від 05.11.2025) (далі – законопроект). Розглянуто відповідність пропонованих змін чинному адміністративно-деліктному законодавству, екологічному законодавству України, спеціальному законодавству про управління відходами та охорону водних ресурсів, а також правилам техніки нормопроєктування, виявлено ризики законопроекту.*

***Ключові слова:** адміністративна відповідальність, екологічна безпека, управління відходами, плавучі будинки.*

Вступ

У сучасних умовах інтеграції України до правового простору Європейського Союзу (далі – ЄС) питання управління відходами та охорони водних ресурсів набуває особливої актуальності. Плавучі будинки як новий тип житлових об'єктів створюють додаткові екологічні ризики, пов'язані з утворенням та утилізацією побутових і рідких відходів. Відсутність належного правового регулювання може призвести до забруднення річкових і прибережних екосистем, що суперечить як національним екологічним пріоритетам, так і міжнародним зобов'язанням України.

Актуальність запропонованого законопроекту зумовлена тим, що розвиток нових форм житлової та рекреаційної інфраструктури на водних об'єктах (зокрема, плавучих будинків) відбувається швидкими темпами, тоді як чинне законодавство не містить спеціальних норм щодо запобігання їх негативному впливу на довкілля. Відсутність правового механізму відповідальності за несанкціоноване викидання відходів створює реальну загрозу забруднення внутрішніх вод, деградації екосистем та порушення конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Саме тому встановлення чіткої адміністративної відповідальності у сфері управління відходами під час експлуатації плавучих будинків є своєчасним і суспільно необхідним кроком.

Основна частина

Законопроектом пропонується доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) новою статтею 82⁹, положеннями якої передбачається встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо управління відходами під час експлуатації плавучих будинків, із закріпленням санкцій за відповідні правопорушення.

Законопроект також містить прикінцеві та перехідні положення, якими визначається порядок набрання ним чинності, зокрема разом із Законом України «Про правовий статус плавучих будинків та особливості їх експлуатації», що наразі є законопроектом (реєстр. № 14185 від 04.11.2025), взаємопов'язаним із досліджуваним законопроектом.

На забезпечення екологічної безпеки, запобігання забрудненню водних об'єктів та впровадження системного контролю за управлінням відходами спрямовано такі директиви ЄС: Директива 2008/98/ЄС (Waste Framework Directive)¹, яка передбачає формування системи управління відходами за принципом ієрархії поводження, що визначає пріоритет запобігання утворенню відходів та належного поводження з ними, це прямо кореспондує із вимогами щодо недопущення несанкціонованого викидання відходів із плавучих будинків; Директива 2000/60/ЄС (Water Framework Directive)², яка вимагає забезпечення належного екологічного стану водних об'єктів та запобігання їх забрудненню, що узгоджується з метою законопроекту щодо охорони внутрішніх водних ресурсів України від негативного впливу відходів; Директива 91/271/ЄС (Urban Wastewater Treatment Directive, оновлена в 2024 році)³, якою встановлюються стандарти очищення стічних вод і заборона їх неконтрольованого зливу у водойми, що відповідає запропонованим нормам про адміністративну відповідальність за злив нечистот із плавучих будинків. Отже, сукупно ці директиви виступають концептуальною основою для прийняття цього законопроекту.

Проте, у світлі вимог зазначених директив, досліджуваний законопроект не передбачає у повному обсязі:

- 1) системного управління відходами (ієрархія поводження, Директива 2008/98/ЄС);
- 2) екологічних стандартів очищення стічних вод (Директива 91/271/ЄС);
- 3) моніторингу стану водних об'єктів та обов'язкових екологічних аудитів (Директива 2000/60/ЄС);
- 4) відповідальності операторів/власників за порушення екологічних норм (штрафи, позбавлення права експлуатації, кримінальна відповідальність у випадку шкоди довкіллю).

У зв'язку з цим, доцільним є запровадження господарсько-адміністративних санкцій, оскільки вони відповідають директивам ЄС (2008/98/ЄС, 2000/60/ЄС, 91/271/ЄС), де передбачено принцип «забруднювач платить» (polluter pays) і адміністративні механізми контролю мають превентивний ефект: штрафи, тимчасове зупинення експлуатації чи анулювання дозволів стимулюють власників плавучих будинків дотримуватися екологічних норм; дозволяють реагувати швидко, без тривалих кримінальних процедур, і водночас не паралізують господарську діяльність, захищають

¹ Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/98/oj/eng>

² Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2000/60/oj/eng>

³ Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1991/271/oj/eng>

публічні інтереси – забезпечують охорону водних ресурсів і довкілля від забруднення.

Тому в законопроекті було б варто додатково передбачити: адміністративні штрафи за неконтрольований злив стічних вод; тимчасове зупинення експлуатації плавучого будинку у разі повторних порушень; анулювання дозволу на експлуатацію при систематичних порушеннях.

Різниця полягає у характері відходів, способі їх утворення та екологічних наслідках. У контексті законопроекту це важливо для визначення складу правопорушення та обсягу відповідальності. Злив стічних вод – це побутові або господарські стоки, що утворюються під час використання води (миття, приготування їжі, пральних процесів тощо), і які містять органічні речовини, миючі засоби, хімічні домішки. Основна небезпека полягає в евтрофікації водойм, погіршенні якості води, загрозі для флори й фауни (Директива 91/271/ЄС).

Небезпека викидання твердих побутових відходів (матеріальні предмети: пластик, скло, метал, папір, харчові залишки) полягає у засміченні акваторії, утворенні сміттєвих плям, механічній шкоді для риб та птахів, довготривалості забруднення (Директива 2008/98/ЄС).

Злив нечистот із септичних резервуарів (рідкі відходи) – це концентровані фекальні та органічні відходи, що накопичуються у спеціальних резервуарах плавучого будинку, і які мають високий рівень бактеріологічного та хімічного забруднення. Основна їх небезпека полягає у санітарно-епідеміологічній загрозі, поширенні хвороботворних мікроорганізмів, прямому порушенні санітарних норм (Директиви 91/271/ЄС та 2000/60/ЄС).

З огляду на взаємозв'язок двох згаданих законопроектів, додатково пропонуємо: визначити обов'язкову систему управління відходами для плавучих будинків (використання контейнерів, роздільний збір, передача відходів ліцензованим операторам); запровадити екологічні стандарти експлуатації (сертифікація очисних систем, регулярні перевірки, екологічний аудит); установити обов'язковий моніторинг стану водних об'єктів у місцях розташування плавучих будинків, із залученням місцевих органів влади та екологічних інспекцій; інтегрувати принципи циркулярної економіки (стимулювати повторне використання та переробку відходів, впроваджувати екологічні технології); встановити вимоги до приватних операторів (ліцензування, контроль, відповідальність за порушення); передбачити механізми фінансування (державні програми, гранти ЄС, підтримка муніципалітетів для облаштування систем очищення та збору відходів).

Введення нової статті 82⁹ КУпАП створює ризик неузгодженості з іншими нормами: статті 82 (яка регулює загальні порушення правил поведінки з відходами), статті 82¹ (що стосується порушень у сфері поведінки з небезпечними відходами), статті 82² (щодо порушення правил поведінки з відходами виробництва) КУпАП. Конкуренція норм та ризик конкуренції санкцій полягають у дублюванні складу правопорушення, оскільки, наприклад, викидання твердих побутових відходів уже охоплюється статтею 82 (загальні правила поведінки з відходами), злив небезпечних рідких відходів може

підпадати під статтю 82¹, що порушує системність і може призвести до правової невизначеності, вибірковості застосування.

У зв'язку з цим варто: внести уточнення у диспозицію статті 82⁹ (у редакції законопроекту), обмеживши її застосування лише до правопорушень, пов'язаних з експлуатацією плавучих будинків, без поширення на загальні випадки поводження з відходами; запровадити відсилочну норму – у прикінцевих положеннях закріпити, що стаття 82⁹ є спеціальною нормою щодо плавучих будинків і застосовується замість загальних статей; узгодити санкції – визначити розмір штрафів та додаткові заходи (наприклад, тимчасове зупинення експлуатації), щоб вони не дублювали санкції інших статей, а були диференційовані.

Стосовно санкцій, звертаємо увагу, що розмір штрафу у 1000 і 10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян є дуже високим порівняно з іншими статтями КУпАП (де за аналогічні порушення штрафи значно менші), що створює дисбаланс у системі санкцій: за однакове діяння (викидання сміття) особа, яка зробила це з плавучого будинку, буде покарана значно суворіше, ніж інші суб'єкти.

Водночас конфіскація плавучого будинку як адміністративне стягнення теж виглядає проблематично: у КУпАП конфіскація застосовується лише до предметів правопорушення (знаряддя, продукція), а не до об'єкта рухомості/нерухомості чи майна такого типу. Це може суперечити загальним принципам адміністративного права. Якщо плавучий будинок визнається рухомим об'єктом (судном), тоді конфіскація теоретично можлива за аналогією з транспортними засобами (наприклад, конфіскація автомобіля у випадку контрабанди). Якщо ж він кваліфікується як нерухомість, конфіскація виглядає юридично проблематичною, бо це суперечить принципу непорушності права власності, викликає сумніви щодо відповідності Конституції України та практиці Європейського суду з прав людини.

Альтернативним рішенням замість конфіскації доцільніше передбачити: тимчасове зупинення експлуатації плавучого будинку; анулювання дозволу/реєстрації на його використання; зобов'язання усунути наслідки порушення (екологічна рекультивация, компенсація витрат). Це буде узгоджено із системою адміністративних стягнень і відповідатиме європейським стандартам пропорційності.

Таким чином, запропоновані зміни до КУпАП мають відповідати європейським підходам, що передбачають пропорційність санкцій, превентивність заходів, інтегроване управління відходами та охорону водних ресурсів. Це дозволить не лише забезпечити екологічну безпеку, але й сприятиме виконанню Україною зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію з ЄС.

Висновки

Комплексне впровадження зазначених законопроектів у поєднанні з чітким узгодженням пропонованої нової статті 82⁹ КУпАП із чинними нормами адміністративного законодавства становитиме системний крок до гармонізації національної правової бази з *acquis* Європейського Союзу та забезпечення

належного рівня екологічної безпеки. Пропозиції щодо їх удосконалення ґрунтуються на трьох ключових директивах ЄС – 2008/98/ЄС (Waste Framework), 2000/60/ЄС (Water Framework) та 91/271/ЄЕС (Urban Wastewater Treatment), які забезпечують системність управління відходами, охорону водних ресурсів і суворий контроль за стічними водами. З метою запобігання правовій невизначеності необхідно закріпити спеціальний характер пропонованої нової статті 82⁹ КУпАП та узгодити її із загальними нормами, що дозволить також уникнути дублювання санкцій.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*