

## РОЗДІЛ 5 СТОРИНКА МОЛОДОГО НАУКОВЦЯ

### 5.1 ПРАВО

УДК 342.9+349.6

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.5.17>

**Зайкова Лілія Миколаївна,**

аспірант кафедри цивільного, господарського та екологічного права

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ORCID ID: 0000-0001-6087-156X

### НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ БЕЗХАЗЯЙНИМИ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ

#### LEGAL REGULATION OF UNMANAGED WASTE MANAGEMENT IN UKRAINE

*Метою наукової статті визначено здійснити характеристику нормативно-правового регулювання управління безхазяйними відходами в Україні. Система законодавства України про відходи складається із численної кількості законодавчих актів. До системи законодавства України про відходи входять такі законодавчі акти, як Закони України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про металобрухт», «Про житлово-комунальні послуги», «Про хімічні джерела струму», «Про ветеринарну медицину», «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», Кодекс України про надра, інші нормативно-правові акти. Встановлено, що охорона довкілля від забруднення відходами визначається статтею 55 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», де наголошено, суб'єктами права власності на відходи мають застосовувати необхідні заходи для зменшення обсягів утворення відходів, їх утилізації, а також знешкодження або розміщення. Підкреслено, що проведення операцій у сфері поводження з відходами можливе тільки за наявності дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами на визначених територіях із дотриманням санітарних та екологічних норм. Наголошено, що пріоритетним є спосіб, який забезпечує можливість подальшого використання відходів як вторинної сировини. Зроблено висновок, що відмінність європейської системи поводження з відходами від існуючих українських підходів полягає саме в наявності економічної суті такої системи, яка при цьому будується на принципах зменшення забруднення навколишнього середовища, прагнення до безвідходного виробництва, відповідального ведення бізнесу та ін. Підкреслено, що Угода про асоціацію України з ЄС є істотним поштовхом на шляху до імплементації проєвропейської екологічної політики, яка дозволить відійти від концепції «викачування» коштів з операторів ринку та перейти до створення ефективної системи управління безхазяйними відходами.*

**Ключові слова:** адміністративно-правовий механізм, безхазяйні відходи, нагляд, нормативно-правове регулювання, публічне адміністрування, публічний інтерес, суб'єкт господарювання, управління.

*The purpose of the scientific article is to characterize the legal regulation of the management of stray waste in Ukraine. The system of legislation of Ukraine on waste consists of a large number of legislative acts. The legislative system of Ukraine on waste includes such legislative acts as the Laws of Ukraine "On Ensuring Sanitary and Epidemic Welfare of the Population", "On Management of Radioactive Waste", "On Scrap Metal", "On Housing and Communal Services", "On Chemical Sources of Current", "On veterinary medicine", "On removal from circulation, processing, disposal, destruction or further use of substandard and dangerous products", Code of Ukraine on subsoil, other regulatory legal acts. It has been established that the protection of the environment from waste pollution is defined by Article 55 of the Law of Ukraine "On the Protection of the Natural Environment", where it is emphasized that the subjects of ownership of waste must apply the necessary measures to reduce the volume of waste generation, its disposal, as well as disposal or placement. It is emphasized that the implementation of operations in the field of waste management is possible only if there is a permit for the implementation of operations in the field of waste management in specified territories in compliance with sanitary and environmental standards. It was emphasized that priority is given to a method that ensures the possibility of further use of waste as secondary raw materials. It was concluded that the difference between the European waste management system and the existing Ukrainian approaches lies precisely in*

*the presence of the economic essence of such a system, which is built on the principles of reducing environmental pollution, striving for waste-free production, responsible business conduct, etc. It is emphasized that the Agreement on the Association of Ukraine with the EU is a significant push towards the implementation of a pro-European environmental policy, which will allow moving away from the concept of "pumping" funds from market operators and moving to the creation of an effective system of managing stray waste.*

**Key words:** *administrative and legal mechanism, stray waste, inspection, normative and legal regulation, public administration, public interest, business subject, public governance.*

**Постановка проблеми.** Попри введення в національну систему права категорії власник відходів в Україні значні площі, зайняті безхазяйними відходами. Водночас, проблемні питання законодавчого регулювання механізмів поведіння з безхазяйними відходами останнім часом є надзвичайно гострими для України. Поступове загострення екологічної проблеми неконтрольованого накопичення безхазяйних відходів, їх вплив на здоров'я людини та навколишнє природне середовище потребує подальшої актуалізації нормативно-правової бази в аспекті приведення у відповідність до європейських і світових стандартів. Поряд із щорічним збільшенням обсягу накопичених в Україні відходів за усіма класами небезпеки, який вже у минулому році досяг майже 12 млн тонн [1], з'являється безліч стихійних звалищ побутових відходів, які вже стали частиною міських та приміських територій. На сьогодні це десятки тисяч несанкціонованих звалищ, на яких безконтрольно зберігаються не тільки побутові, а й будівельні та інші небезпечні відходи [2].

Такі звалища є серйозним джерелом забруднення не тільки тисячі гектарів земельних ділянок, а також повітряного і водного середовища. Саме тому, особливої уваги потребують питання належного обліку безхазяйних відходів, їх своєчасного виявлення, встановлення причин їх утворення, розроблення заходів з недопущення їх утворення далі та переробка, утилізація таких накопичених відходів [3].

**Стан наукової розробки проблеми.** Проблематика управління та поведіння із окремими видами відходів останнім часом все більше набуває своєї актуальності та гостроти дослідження. Науково-теоретичним підґрунтям даної публікації в цьому сенсі стали наукові розробки таких вчених, як Ю.О. Легеза, О.В. Пушкіна, А.В. Ільющенко, Г.О. Блінова та інших. Однак наукова проблема управління безхазяйними відходами залишається дослідженою фрагментарно, що попри її суспільну гостроту, актуалізує здійснення даного дослідження.

*Метою* наукової статті визначено здійснити характеристику нормативно-правового регулювання управління безхазяйними відходами в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Безхазяйні відходи підлягають окремому державному обліку. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про відходи», безхазяйними вважаються відходи, що не мають власника або власник яких невідомий. У разі визначення власника відходів відповідно до положень, визначених Порядком виявлення та обліку безхазяйних відходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 № 1217 [4], він несе повну відповідальність за додержання умов поведіння з ними та запобігання негативному впливу відходів на навколишнє природне середовище.

Якщо безхазяйні відходи не взято на облік, то їх власником вважається орган місцевого самоврядування, на території було створено «стихийне» сміттєзвалище. Разом з тим, слід зазначити, що статус «власник не встановлений» – це результат проведення певних процедур з його визначення. Наразі це функція місцевих комісій з виявлення та обліку безхазяйних відходів. При цьому на законодавчому рівні конкретний алгоритм дій з встановлення власника, певні повноваження комісії не закріплені, що на практиці призводить до обмеження дій комісії лише виявленням та обліком безхазяйних відходів без встановлення їх власника. Це створює додаткові фінансові проблеми для органів місцевого самоврядування під час практичної реалізації цього положення та не сприяє вирішенню питання поведінки з безхазяйними відходами.

Дослідивши підходи до визначення поняття «відходів», що знайшли своє відображення у національному законодавстві, слід відмітити відсутність єдиного чіткого правового розуміння «відходів», що породжує законодавчі колізії, які наразі існують. Неповне відображення європейського підходу у цьому питанні, а саме відсутність гармонічного поєднання національних особливостей щодо вирішення питання відходів із досвідом інших європейських країн не кращим чином сприяє вирішенню існуючих проблем поведінки з відходами. Існує нагальна потреба закріплення у законодавстві про відходи єдиного визначення, яке б всебічно визначало такий особливий об'єкт правового регулювання, як відходи. Також, узагальнення викладених вище думок науковців

свідчить про відсутність єдності в розумінні поняття «відходів». Найчастіше поняття відходів застосовується з урахуванням екологічної, економічної, соціальної та правової складових.

Таким чином, під відходами пропонується розуміти матеріали, предмети, речовини, створення яких необхідно уникати, але об'єктивно утворені внаслідок будь-якої людської діяльності, функціонування інших живих організмів, природних та техногенних ситуацій, які не мають свого подальшого використання за місцем їх утворення, втратили свої споживчі властивості, мають власника, який повинен усіма законними засобами запобігти їх утворенню, або ж позбутися їх у встановленому законом порядку шляхом утилізації, видалення чи переробки, з метою забезпечення охорони навколишнього природного середовища, захисту життя і здоров'я людей та економічної вигоди.

Система законодавства України про відходи складається із численної кількості законодавчих актів. До системи законодавства України про відходи входять такі законодавчі акти, як Закони України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [5], «Про поводження з радіоактивними відходами» [6], «Про металобрухт» [7], «Про житлово-комунальні послуги» [8], «Про хімічні джерела струму» [9], «Про ветеринарну медицину» [10], «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» [11], Кодекс України про надра [12], інші нормативно-правові акти.

Статтею 7 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» на підприємства, установи та організації покладено обов'язок у випадках, передбачених санітарними нормами, забезпечувати лабораторний контроль за виконанням вимог цих норм щодо безпеки використання (зберігання, транспортування тощо) шкідливих для здоров'я речовин та матеріалів, утворюваних внаслідок їх діяльності викидів, скидів, відходів та факторів, а також готової продукції. Крім того, відповідно до статті 19 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» встановлюються гігієнічні вимоги до повітря на підприємствах та довілля, що стосуються, зокрема, і сфери поводження із відходами. Так, в населених пунктах, на територіях підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, повітря у виробничих та інших приміщеннях тривалого чи тимчасового перебування людей повинно відповідати санітарним нормам. Підприємства, установи, організа-

ції та громадяни при здійсненні своєї діяльності зобов'язані вживати необхідних заходів щодо запобігання та усунення причин забруднення атмосферного повітря, фізичного впливу на атмосферу в населених пунктах, рекреаційних зонах, а також повітря у жилих та виробничих приміщеннях, у навчальних, лікувально-профілактичних та інших закладах, інших місцях тривалого чи тимчасового перебування людей. Статтею 33 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» визначено основні напрями діяльності державної санітарно-епідеміологічної служби, зокрема, у сфері поводження з відходами, а саме: видача висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи щодо об'єктів поводження з відходами, встановлення санітарно-гігієнічних вимог до продукції, що виробляється з відходів, та видача гігієнічного сертифіката на неї, а також методичне забезпечення та здійснення контролю під час визначення рівня небезпечності відходів.

Охорона довкілля від забруднення відходами визначається статтею 55 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Законом визначено, що суб'єкти права власності на відходи мають застосовувати необхідні заходи для зменшення обсягів утворення відходів, їх утилізації, а також знешкодження або розміщення. Проведення операцій у сфері поводження з відходами можливе тільки за наявності дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами на визначених територіях із дотриманням санітарних та екологічних норм. Пріоритетним є спосіб, який забезпечує можливість подальшого використання відходів як вторинної сировини.

На виконання статті 28 Закону України «Про відходи» з метою посилення контролю за екологічним станом місць видалення відходів, оцінки їх впливу на навколишнє природне середовище і здоров'я людини Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1216 затверджено Порядок ведення реєстру місць видалення відходів. Реєстр створюється і ведеться на підставі паспортів місць видалення відходів, звітних даних, що подаються виробниками відходів, відомостей спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері

поводження з відходами. На підставі даних паспортів державні адміністрації готують висновки щодо рівня екологічної безпеки місць видалення відходів, визначають категорію їх рівня екологічної безпеки для довкілля та здоров'я людей. Ведення реєстру здійснюють місцеві державні адміністрації [13].

Стихійні сміттєзвалища відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації», що вводиться у дію Указом Президента України від 23.03.2021 № 111/2021, віднесено до територій, що мають високий рівень ризиків для природних екосистем і здоров'я населення [14].

Одним із напрямів забезпечення ефективності переробки побутових відходів є подолання поширеної практики використання пластику для пакування споживчих товарів. Згідно із європейськими стандартами управління відходами було ухвалено 1 червня 2021 року Закон України «Про обмеження обігу пластикових пакетів на території України». Цей Закон спрямований на зменшення обсягу використання в Україні пластикових пакетів, обмеження їх розповсюдження з метою поліпшення стану навколишнього природного середовища та благоустрою територій. Прийнятий акт забороняє об'єктам роздрібної торгівлі, громадського харчування та надання послуг розповсюджувати пластикові пакети наступних типів: надтонкі, тонкі, оксорозкладні. Виняток – біорозкладні та обмежені величиною пакети (розміром 225×345×450 мм), які використовуються для м'яса, риби та продуктів з них, а також для первинного пакування сипучих продуктів (діє до 1 січня 2023 року). Всі інші пластикові пакунки, що не відповідають встановленим вимогам, підлягають вилученню з обігу. Законом також забороняється безоплатне їх розповсюдження. Продавати пакети можна за цінами не нижчими від мінімальних, що встановлені Кабінетом Міністрів України. Крім того, на кожному з них має бути відповідне маркування. Втім, не дозволяється використовувати позначки «біо», «біопакет», «біорозкладний», якщо це не відповідає встановленим вимогам. У Законі визначено відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері розповсюдження пластикових пакетів у вигляді штрафів. Зазначається, що документ регулює обіг пластикових пакетів та має на меті стимулювати розвиток виробництва біорозкладних пластикових пакетів. Зокрема, Законом забороняється безоплатне розповсюдження пластикових пакетів (крім біорозкладних) у роздрібній торгівлі та закладах громадського харчування. Пластикові пакети мають надаватися лише за гроші. При цьому роздрібні ціни на такі пакети не можуть бути нижчими за мінімальні ціни, які встановлює Кабінет Міністрів України. Також передбачається обов'язкове маркування біорозкладних пластико-

вих пакетів та встановлюються штрафи за порушення цих норм [15].

Підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони Україна взяла на себе зобов'язання з впровадження положень (Рамкової) Директиви № 2008/98/ЄС Європейського парламенту та Ради від 19 листопада 2008 року «Про відходи та скасування деяких директив» до національного законодавства [16].

Законом України «Про управління відходами» передбачено створення Національного переліку відходів, що стане основою для обліку відходів та звітності щодо результатів поводження з відходами, оформлення декларацій та здійснення дозвільних процедур у сфері управління відходами. Відомості, що містяться у Національному переліку відходів, мають характер публічної інформації, що створює можливості для підвищення ефективності контролю громадськості за використанням безхазяйних відходів.

Законом України «Про управління відходами» встановлюється порядок збирання, вивезення та оброблення муніципальних відходів, забезпечує впровадження їх роздільного збирання та рециклінгу, передбачає вимоги до якісного надання послуги з управління відходами та нарахування плати за таку послугу.

На теперішній час в Україні вже передбачений обов'язок створення умов для реалізації роздільного збирання побутових відходів (ст. 32 Закону України «Про відходи»), проте на сьогодні ця норма практично не працює, відходи майже у повному обсязі відправляються на полігони.

**Висновок.** Задля дієвості зазначеної правової норми необхідно запровадити ряд просвітніх та адміністративно-управлінських заходів, зокрема: провести системну інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення, повсюдно стимулювати організацію роздільного збору відходів, встановлення та запуск ліній з сортування сміття, а також налагодження переробки відходів, що мають ресурсну цінність. З огляду на вкрай складну ситуацію щодо управління відходами та необхідністю виведення цієї сфери з кризового стану, життєво важливо визначити правильні пріоритети, на кшталт того, як це вирішено у країнах Європейського Союзу.

Крім того, питання пріоритетності у поводженні з відходами необхідно визначити та закріпити на законодавчому рівні, після чого встановити дієвий державний нагляд за додержанням

законів у сфері поводження з відходами усіма органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, а також пересічними громадянами.

Відмінність європейської системи поводження з відходами від існуючих українських підходів полягає саме в наявності економічної суті такої системи, яка при цьому будується на принципах зменшення забруднення навколишнього середовища, прагнення

до безвідходного виробництва, відповідального ведення бізнесу та ін. Угода про асоціацію України з ЄС повинна дати Україні істотний поштовх вперед на шляху до імплементації проєвропейської екологічної політики, який дозволить відійти від концепції «викачування» коштів з операторів ринку та перейти до створення ефективної системи управління відходами, яка в результаті приведе до поліпшення екологічної ситуації в нашій країні.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Економічна статистика. Навколишнє природне середовище. *Державна служба статистики України*. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
2. Дригваль І.О., Волошина Н.О. Міжнародний досвід у сфері поводження з відходами. *Інновації у сфері поводження з відходами: досвід та практика* : матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 16 квітня 2019 року). Київ : Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова, 2019. URL: [http://enpui.npu.edu.ua/bitstream/123456789/24454/1/Innovatsii%20U%20Sferi%20Povodzhennia%20Z%20Vidkhodamy%20Dosvid%20Ta%20Praktyka\\_2019.pdf](http://enpui.npu.edu.ua/bitstream/123456789/24454/1/Innovatsii%20U%20Sferi%20Povodzhennia%20Z%20Vidkhodamy%20Dosvid%20Ta%20Praktyka_2019.pdf)
3. Leheza Yu.O., Pushkina O.V., Iliushchenko H.V., Tiuria Yu.I. (2021). Legal regulation of the use of technogenic waste of a mining enterprises in Ukraine. *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*. 6. P. 153–157. <https://doi.org/10.33271/nvngu/2021-6/153>
4. Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів : Постанова Кабінету Міністрів України № 1217 від 03.08.1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1217-98-%D0%BF#Text>
5. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 року № 4004-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text>
6. Про поводження з радіоактивними відходами : Закон України від 30 червня 1995 року № 255/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/255/95-вр#Text>
7. Про металобрухт : Закон України від 5 травня 1999 року № 619-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/619-14#Text>
8. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 9 листопада 2017 року № 2189-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19#Text>
9. Про хімічні джерела струму : Закон України від 23 лютого 2006 року № 3503-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3503-15#Text>
10. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25 червня 1992 року № 2498-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-12#Text>
11. Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції : Закон України від 14 січня 2000 року № 1393-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1393-14#Text>
12. Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр#Text>
13. Про затвердження Порядку ведення реєстру місць видалення відходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1216. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1216-98-%D0%BF#Text>
14. Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації : рішення Ради національної безпеки і оборони України «», яке введено у дію Указом Президента України від 23.03.2021 року № 111/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018525-21#Text>
15. Про обмеження обігу пластикових пакетів на території України : Закон України від 1 червня 2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-20#Text>
16. Про відходи та скасування деяких Директив : Директива Європейського Парламенту та Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року. URL: <https://menr.gov.ua/news/31288.html>