

### **Правове забезпечення охорони навколишнього природного середовища при поводженні з відходами**

---

#### **12.1. Стан та перспективи розвитку сучасного нормативно-правового забезпечення охорони навколишнього природного середовища при поводженні з відходами**

Охорона довкілля визнається одним із стратегічних напрямів державної політики України. Науково-теоретичні та правові розробки щодо розв'язання проблем охорони довкілля, які постають перед державою, здійснювалися вченими-юристами протягом багатьох років минулого та нинішнього століть: О. С. Колбасовим, Н. Д. Казанцевим, В. Л. Мунтяном, Н. І. Тітовою, В. В. Петровим та ін.

Зокрема, А. П. Гетьман досліджує науково-теоретичні і правові розробки охорони довкілля та розвиток природоохоронного законодавства України, його роль у функціонуванні сучасної держави, а також шляхи його вдосконалення<sup>1</sup>.

Свого часу в теорії природоохоронного права було сформовано дві основні концепції мети правової охорони довкілля. Представники однієї з них під правовою охороною довкілля розуміють сукупність правових норм, спрямованих на примноження природних ресурсів з метою розвитку народного господарства і задоволення зростаючих матеріальних та культурних потреб людей, підтримання нормального для людини навколишнього природного середовища<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Гетьман, А. П. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля [Текст] / А. П. Гетьман // Право України. – 2011. – № 2. – С. 11–19.

<sup>2</sup> Еренов, А. Е. Проблемы правовой охраны природы [Текст] / А. Е. Еренов // Изв. АН Каз. ССР. Серия обществ. наук. – 1974. – № 3. – С. 84.

Другу концепцію більш повно сформульовано С. Б. Байсаловим, який вважає, що правова охорона довкілля являє собою сукупність юридичних настанов, норм та положень, за допомогою яких і, зокрема, через які забезпечується екологічна рівновага. Саме необхідністю забезпечення екологічної рівноваги визначається зміст природоохоронної діяльності, тобто повинні враховуватися закони природи та інтереси взаємодії природи і суспільства<sup>1</sup>.

Слід погодитися з твердженням Б. Г. Розовського, Е. В. Віленської та Е. О. Дідоренко про те, що екологічне право спрямовано в першу чергу на охорону людини. Це означає визнання принципу охорони довкілля задля людини, а не від неї. Природа є предметом правової охорони лише тією мірою, якою вона слугує природною умовою існування людини<sup>2</sup>. Усі санітарно-гігієнічні нормативи безпосередньо забезпечують її безпечне існування. Прямо чи опосередковано досягнення цієї мети гарантують норми, що охороняють якісний та кількісний стани окремих природних об'єктів.

Розглядаючи проблеми правової охорони людини в навколишньому середовищі, науковці зазначають, що екологічне право, визнавши кінцевою метою охорону життя та здоров'я людини, намагається здійснити пооб'єктну охорону природних утворень. При цьому слід погодитися з авторами у зауваженні, що недоліки нормативно-правового регулювання намагаються усунути шляхом удосконалення окремих правових норм та інститутів. Вочевидь, подолання цих недоліків потребує перегляду всього законодавства і створення єдиної взаємопов'язаної системи правової охорони людини та навколишнього природного середовища.

Фундаментом розвитку сучасної екологічної концепції України також є розуміння того, що людина — частина природи і зобов'язана підкорятися її законам. Основні положення екологічної концепції мають стати основою для конструктивної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємців та громадських об'єднань стосовно забезпечення комплексного розв'язання проблем збалансованого розвитку економіки і поліпшення стану навколишнього природного середовища.

<sup>1</sup> Байсалов, С. Б. К вопросу о понятии природоохранного права [Текст] / С. Б. Байсалов // Юрид. науки. Казах. госун-т. — Алма-Ата, 1976. — Вып. 6. — С. 170.

<sup>2</sup> Розовский, Б. Г. Правовая охрана человека в окружающей среде [Текст] / Б. Г. Розовский, Э. В. Виленская, Э. А. Дидоренко ; Ин-т экон.-правовых исслед. Нац. акад. наук Украины, Луган. фил., Луган. ин-т внутр. дел МВД Украины. — Луганск : РИО ЛИВД, 1999. — 284 с.

Можна виділити декілька основних положень механізму реалізації сучасної екологічної концепції України, зокрема: 1) постійне і неухильне збільшення частки коштів державного бюджету, спрямоване на охорону навколишнього середовища і природних ресурсів, що сприяє підвищенню рівня стійкості екосистем природних зон України і забезпечує людям, соціальним групам та суспільству в цілому право на проживання в чистому природному середовищі; 2) формування екологічного механізму захисту навколишнього середовища і природних ресурсів, що забезпечує їх стійке відтворення; 3) формування нормативно-правового механізму, що співвідносить розвиток усіх сфер суспільного виробництва, його галузей, окремих підприємств та всіх членів суспільства з реальним станом природних ресурсів і умовами навколишнього середовища.

Охорона місця існування людини як один з найважливіших напрямів сучасної екологічної концепції України тісно пов'язана з ідеєю створення сприятливих екологічних умов для життєдіяльності, праці і відпочинку людини. Це так само є одним із головних завдань діяльності з охорони навколишнього середовища. У ст. 3 Конституції України встановлено, що людина, її права і свободи є вищою цінністю, а у ст. 50 закріплено, що кожен має право на сприятливе навколишнє середовище, достовірну інформацію про його стан і на відшкодування збитку, заподіяного його здоров'ю або майну екологічним правопорушенням.

Так, однією з найактуальніших проблем України є забезпечення її екологічної безпеки, яка визнається одним із пріоритетних напрямів державної екологічної політики, невід'ємною умовою сталого економічного і соціального розвитку країни<sup>1</sup>. Екологічна безпека є об'єктом дослідження науковців різних галузей науки, у тому числі юриспруденції. Зокрема, В. І. Андрейцев дійшов висновку про існування права екологічно безпеки як комплексної галузі екологічного права, що тісно пов'язана не тільки із природоресурсним та природоохоронним правом,

<sup>1</sup> Шмандій, В. М. Екологічна безпека – одна з основних складових національної безпеки [Текст] / В. М. Шмандій, О. В. Шмандій // Еколог. безпека. – 2008. – Вип. 1. – С. 9–15; Правове регулювання екологічної безпеки в Україні [Текст] : навч. посіб. / А. П. Гетьман [та ін.] ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х. : Право, 2012. – 296 с.; Малишева, Н. Р. Проблеми організаційно-правового забезпечення екологічної безпеки України : [підрозд. 2.4] [Текст] / Н. Р. Малишева // Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. Т. 4. Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права. – Х. : Право, 2008. – С. 220–235.



а й з іншими сферами правового регулювання діяльності, небезпечної для довкілля, здоров'я та життя людини<sup>1</sup>.

У механізмі правового забезпечення права на екологічну безпеку чільне місце посідає сфера поведження з відходами, оскільки вони характеризуються наявністю певних властивостей, що можуть негативно впливати на навколишнє природне середовище, здоров'я людей, створюючи небезпеку погіршення їх стану<sup>2</sup>.

Загальний стан розвитку законодавства України у сфері захисту навколишнього середовища при поводженні з відходами є достатньо розвиненим. Проте в юридичній літературі цілком слушно відмічається наявність недоліків системи нормативно-правових актів у зазначеній сфері, незаповнених прогалин, що потребує вдосконалення<sup>3</sup>.

Безумовно, значна частина норм є фрагментарною і має декларативний характер. Практична реалізація законодавчих вимог здійснюється повільно, деякі питання залишаються нерегульованими. Чинне законодавство про відходи потребує системного вдосконалення, спрямованого на модернізацію його основних інститутів, формування та впровадження системи методів економічного стимулювання господарюючих суб'єктів до застосування маловідходних технологій та обладнання, регулювання особливостей поводження з окремими видами відходів з метою їх екологічно безпечної утилізації.

Серед недоліків нормативно-правової бази України у сфері поводження з відходами слід також відзначити відсутність: чітко визначеної відповідальності громадян за неправильне поводження з відходами; відповідальності виробників за утилізацію відходів, що утворилися

<sup>1</sup> Андрейцев, В. І. Право екологічної безпеки [Текст] : навч. та наук.-практ. посіб. / В. І. Андрейцев. – К. : Знання-прес, 2002. – 332 с.

<sup>2</sup> Корнякова, Н. О. Нормативно-правове регулювання поводження з відходами як засіб забезпечення екологічних прав громадян [Текст] / Н. О. Корнякова // Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави : матеріали II Всеукр. наук. конф. молодих науковців, аспірантів і студентів, Одеса, 5–6 груд. 2003 р. — О. : Юрид. л-ра, 2004. — С. 53–56.

<sup>3</sup> Балюк, Г. І. Стан законодавства України про поводження з відходами та проблеми його вдосконалення [Текст] / Г. І. Балюк // Вісн. Нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка : Юрид. науки. – Вип. 44. – 2000. – С. 23–26; Комарницький, В. М. Правова охорона довкілля від забруднення відходами [Текст] / В. М. Комарницький // Вісн. Луган. акад. внутр. справ МВС. – Вип. 4. – Луганськ : РВВ ЛАВС, 2004. – С. 12–19; Виговська, В. П. Поводження з відходами в Україні: підсумки і перспективи [Електронний ресурс] / В. П. Виговська, В. С. Міщенко. – Режим доступу: <http://waste.ua/cooperation/2008/theses/vygovska.html>; Подмаркова, І. П. Проблеми вдосконалення чинного законодавства України про металобрухт [Текст] / І. П. Подмаркова // Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія Право. Вип. 6. – 2006. – С. 178–180.

внаслідок використання їх продукції; норм, зобов'язуючих до сортування відходів; положень, що закріплюють пріоритет утилізації відходів над їх захороненням; єдиного кодифікованого акта, яким має регулюватися сфера поводження з відходами і який би чітко відображав політику держави у напрямі сталого розвитку, забезпечення екологічної безпеки тощо.

Так, Т. О. Барабаш, досліджуючи проблеми правового регулювання поводження із промисловими та побутовими відходами, зазначає, що деякі питання державного регулювання відносин у цій сфері потребують подальшого розроблення і вдосконалення. Зокрема, невирішеними залишаються питання щодо охоплення планово-регулярним санітарним очищенням території приватного житлового сектору деяких регіонів, прибирання пустирів, території зелених насаджень, водоохоронних зон та інших місць обласного підпорядкування, обладнання твердим покриттям місць встановлення контейнерів для сміття, забезпечення потрібної кількості таких контейнерів<sup>1</sup>.

П. Дригулич пропонує внести певні зміни до чинного законодавства та інших нормативних актів з метою спрощення та правового врегулювання процедури оформлення дозвільної документації у сфері поводження з відходами<sup>2</sup>.

Окрім того, існує необхідність приведення норм екологічного права України у відповідність з нормами міжнародного права, що передбачає освоєння і сприйняття українською наукою і правом найбільш ефективних міжнародних концепцій та ідей у галузі охорони навколишнього природного середовища, зокрема у сфері поводження з відходами<sup>3</sup>.

Серед основних напрямів, що вимагають модернізації, слід відзначити такі: систематизація екологічного законодавства; стимулювання

<sup>1</sup> Барабаш, Т. О. Сучасний стан та перспективи правового регулювання поводження із промисловими та побутовими відходами [Текст] / Т. О. Барабаш // Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права : «круглий стіл», присвяч. пам'яті проф. Ю. О. Вовка, 24 трав. 2013 р. / НУ ЮАУ, НАПрУ. – Х. : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. – С. 141–143.

<sup>2</sup> Дригулич, П. Правові аспекти у сфері поводження з промисловими відходами в Україні [Текст] / П. Дригулич, М. Шпек // Підприємництво, госп-во і право : наук.-практ. госп.-прав. журн. – 2012. – № 4. – С. 46–49.

<sup>3</sup> Малышева, Н. Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе [Текст] / Н. Р. Малышева. – Киев, 1996. – 234 с.; Лозо, В. И. Правовые основы экологической стратегии Европейского Союза (Концепция, программное обеспечение, систематизация и комментарий к действующему законодательству ЕС) [Текст] : монография / В. И. Лозо. – Харьков : Право, 2008. – 368 с.



підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами; діяльності з перероблення відходів та такої, що здійснюється із залученням вторинної сировини як альтернативного ресурсу, матеріального чи енергетичного; перегляд, доповнення, розширення змісту, сфери застосування Закону України «Про відходи» з метою зменшити накопичення підзаконних актів; удосконалення системи норм, що визначають особливості юридичної, зокрема кримінальної, відповідальності за правопорушення в екологічній сфері, тощо.

Необхідність кодифікації екологічного законодавства, крім іншого, зумовлена також плутаниною у сфері поводження з відходами. А. П. Гетьман вважає, що «прийняття Кодексу законів України про довкілля має завершити кодифікаційний процес у сфері регулювання суспільних відносин, пов'язаних з використанням природних ресурсів та охороною довкілля, створити екологічну законодавчу базу, адаптовану до норм і принципів права Європейського Союзу та в цілому міжнародного права»<sup>1</sup>.

В. А. Зуєв зазначає, що на сьогодні питання кодифікації екологічного законодавства й досі залишається актуальним, адже значну частину завдань у сфері не виконано. При цьому науковець вбачає за доцільне в процесі подальшої кодифікації екологічного законодавства включати до проекту Екологічного кодексу України як або окремого розділу, або підрозділу в межах розділу «Екологічна безпека» розділ «Правове регулювання поводження з відходами», або підрозділу «Екологічна безпека при поводженні з відходами» відповідно<sup>2</sup>.

Удосконалення термінології, понятійного апарату Закону України «Про відходи», його змістовність має суттєве значення. Необхідне його узгодження з нормами європейського законодавства. На цьому аспекті наголошує Ю. С. Шемшученко: «При різному розумінні юридичних термінів важко розв'язувати проблеми гармонізації національного законодавства та європейського права, імплементації норм міжнародного права»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Гетьман, А. П. Кодифікація законодавства про довкілля: теорія та методологія [Текст] / А. П. Гетьман // Еколог. вісн. – 2009. – № 3. – С. 31–32.

<sup>2</sup> Зуєв, В. А. Місце законодавства про відходи в процесі кодифікації екологічного законодавства [Текст] / В. А. Зуєв // Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України : зб. тез наук. доп. учасн. «круглого столу» (9 листоп. 2012 р.) / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», Нац. акад. прав. наук України, Всеукр. еколог. ліга. – Х. : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2012. – С. 51–53.

<sup>3</sup> Шемшученко, Ю. С. Национальные интересы и экологическое право [Текст] / Ю. С. Шемшученко // Журн. рос. права. – 2005. – № 12. – С. 92–96.

Серед потенційних проблем адаптації та зближення законодавства України з принципами та стандартами ЄС у сфері поводження з відходами, які потребуватимуть розв'язання, науковці виділяють суперечності, що містяться в різних національних законодавчих актах; недостатньо чіткий розподіл обов'язків чи повноважень органів у законодавчих актах; відсутність процедур впровадження нових законів тощо<sup>1</sup>.

Підкреслюється, що найважливішими елементами процесу адаптації законодавства є створення відповідних структур та розроблення дієвих механізмів управління процесами мінімізації негативного впливу відходів на довкілля, належного професійного рівня та технічного оснащення працівників органів виконавчої влади, запровадження ефективного механізму судового захисту прав та інтересів учасників правовідносин, що виникають на основі цих норм<sup>2</sup>.

Базовий план адаптації екологічного законодавства України до законодавства ЄС (Базовий план апроксимації)<sup>3</sup> передбачає перелік директив ЄС у сфері охорони довкілля, до яких має бути адаптовано національне законодавство, з визначенням базових вимог, у напрямку і з урахуванням яких змінюватиметься законодавство України.

Так, українське законодавство частково відповідає положенням Директиви 2008/98/ЄС про відходи<sup>4</sup>, якою запроваджено п'ятиступеневу ієрархію пріоритетів у вирішенні питань поводження з відходами, яка має бути запроваджена у законодавство України про відходи. Також Директива визначає поняття «біовідходи» — відходи із садів та парків, що біологічно розпадаються, харчові та кухонні відходи. Відповідно,

<sup>1</sup> Гетьман, А. П. Проблемы сближения законодательства Украины об обращении с отходами с принципами и стандартами Европейского Союза [Текст] / А. П. Гетьман, В. И. Лозо // Проблемы законности : акад. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій ; редкол. В. Тацій [та ін.]. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2011. – Вип. 114. – С. 71–82.

<sup>2</sup> Проблемы адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу в сфері поводження з відходами [Текст] / Ю. І. Самойленко, О. М. Готун // Законодавство України: проблеми вдосконалення : зб. наук. пр. – Вип. 7. – ДО. – 2001. – С. 64–78.

<sup>3</sup> Щодо затвердження Базового плану адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (Базовий план апроксимації) [Електронний ресурс] : Наказ Мінприроди від 17.12.2012 р. № 659. – Режим доступу: [http://esco-ecosys.narod.ru/esco/2013\\_6/art340\\_1.pdf](http://esco-ecosys.narod.ru/esco/2013_6/art340_1.pdf).

<sup>4</sup> 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) (OJ L 312, 22.11.2008. – P. 3–30).



даний вид відходів має бути запроваджено у Законі України від 5 березня 1998 р. «Про відходи» та передбачено вжиття належних заходів з метою роздільного збирання та оброблення біовідходів і використання екологічно безпечних матеріалів, вироблених з біовідходів. Крім того, мають бути передбачені створення та ведення відповідних публічних реєстрів усіх суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами (перевізників, операторів утилізації та видалення, їх дилерів та посередників у галузі поводження з відходами).

Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 р. «Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів»<sup>1</sup> відповідає Директиві 1999/31/ЄС про захоронення відходів на полігонах/сміттесховищах<sup>2</sup>, змінена та доповнена Регламентом (ЄС) 1882/2003 щодо вимог поводження з небезпечними відходами, а також класифікації небезпечних відходів та операцій з видалення та утилізації відходів. Вимоги, передбачені в постанові, є більш докладними і розгалуженими та встановлюють більш широкий обсяг захисту довкілля і населення, ніж зазначені у Директиві<sup>3</sup>.

Директива 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості, яка вносить зміни та доповнення до Директиви 2004/35/ЄС, — Заява Європейського парламенту, Ради та Комісії<sup>4</sup> встановлює спеціальний режим управління відходами видобувної промисловості, включаючи порядок видання дозволу на поводження з відходами та правила щодо участі громадськості в ухваленні рішення про видання такого дозволу.

Отже, мають бути внесені необхідні зміни до законодавства України, включаючи положення про створення відповідних планів управління поводженням з відходами видобувної промисловості по кожному об'єкту видобування та обов'язкових складових цих планів, які повинні передбачати відповідний перегляд планів органами влади кожні п'ять років.

<sup>1</sup> Офіц. вісн. України. – 2000. – № 29. – С. 107. – Ст. 1217.

<sup>2</sup> Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste (Official Journal L 182, 16/07/1999. – P. 0001–0019).

<sup>3</sup> Огляд стану адаптації законодавства України до *acquis communautaire* [Текст]. – К.: ВД «Професіонал», 2007. – С. 381.

<sup>4</sup> Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC – Statement by the European Parliament, the Council and the Commission (OJ L 102, 11.4.2006. – P. 15–34).



Значну потенційну загрозу становлять небезпечні відходи, які створюють небезпеку для навколишнього природного середовища і здоров'я людини та потребують спеціальних методів і засобів поводження з ними.

Необхідність створення Загальнодержавної програми поводження з небезпечними відходами (далі — Програма) викликана декількома причинами, основними з яких є: вичерпність природних ресурсів через їх омертвляння у відходах, у тому числі небезпечних; діалектична необхідність упровадження «абсолютного» рециклінгу відходів; наявність серйозного ризику для здоров'я людини та навколишнього середовища, що спричинюються небезпечними відходами<sup>1</sup>.

Головним стратегічним аспектом Програми є започаткування інноваційних принципів природокористування і рециклінгу матеріальних та енергетичних ресурсів. Зменшення використання природних ресурсів за рахунок рециклінгу відходів вимагає необхідність закладати можливість їх утилізації ще на стадіях розроблення та проектування виробництв і продукції, що необхідно покласти в основу класифікації відходів, продукції, технологій та виробництв<sup>2</sup>.

Одним з можливих шляхів розв'язання проблеми невпинного зростання кількості відходів як виробництва, так і споживання є рециклінг — вторинне перероблення відходів. Використання відходів як вторинних матеріальних ресурсів має низку переваг перед звичайним захороненням. Перероблення зберігає енергію, знижує видобуток сировини і дозволяє боротися зі змінами клімату. Переважною більшістю досліджень встановлено, що перероблення нашого сміття є кращим для навколишнього середовища, ніж його спалювання чи захоронення<sup>3</sup>.

Таким чином, для забезпечення ефективної охорони довкілля при поводженні з відходами потребує оновлення та вдосконалення законодавча база України, яка б належним чином забезпечувала регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері поводження з відходами та потребують зовнішнього регулювання з метою забезпечення екологічної безпеки та попередження правопорушень, пов'язаних із заподіянням шкоди життю і здоров'ю громадян та навколишньому природному середовищу.

<sup>1</sup> Про розроблення Загальнодержавної програми поводження з небезпечними відходами [Текст] : постанова Верхов. Ради України від 03.04.2007 № 854-V // Відом. Верхов. Ради України. — 2007. — № 23. — С. 851.

<sup>2</sup> Концепція вдосконалення сфери поводження з відходами в Україні на інноваційних засадах [Текст] / Є. П. Шаго, І. П. Крайнов, О. І. Бондар [та ін.] // Вісн. Вінниц. політехн. ін-ту. — 2011. — № 6. — С. 17–19.

<sup>3</sup> Recycling – why it's important and how to do it. Briefing. September 2008 / Friends of the Earth // <http://www.foe.co.uk/resource/briefings/recycling.pdf>.

## 12.2. Загальна характеристика правового регулювання у сфері поводження з відходами

### 12.2.1. Поняття та види відходів

В Україні останнім часом спостерігаються активне використання природних ресурсів і утворення великих обсягів відходів виробництва та відходів споживання, що призводить до забруднення навколишнього природного середовища. Отже, проблема поводження з відходами вимагає проведення цілеспрямованої державної політики, здатної до усунення потенційної або реальної загрози для життя, здоров'я людей та стану навколишнього природного середовища.

Поняття відходів як правової категорії передбачається у нормативно-правових актах національного законодавства України про відходи, правових актах ЄС, а також досліджується в науковій юридичній літературі.

Відповідно до Закону України «Про відходи» відходи — це будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення<sup>1</sup>. Між тим Державний класифікатор відходів ДК 005-1996<sup>2</sup> розширює їх поняття, включає відходи, які створені внаслідок природних та техногенних катастроф. Цю суперечність слушно відмічає Н. Корнякова<sup>3</sup>.

Визначення відходів впливає на регулювання відносин щодо поводження з ними, однак воно містить положення, що є предметом наукових дискусій. Так, Л. Бондар пропонує таке визначення відходів: це тверді і рідинні речовини, що утворюються у процесі людської ді-

<sup>1</sup> Відом. Верхов. Ради України. — 1998. — № 36–37. — Ст. 242.

<sup>2</sup> В Україні створений Державний класифікатор відходів — систематизований перелік кодів та назв відходів, призначений для використання у державній статистиці з метою надання різнобічної та обґрунтованої інформації про утворення, накопичення, оброблення (перероблення), знешкодження та видалення відходів.

<sup>3</sup> Корнякова, Н. Поняття відходів за законодавством України та Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз [Текст] / Н. Корнякова // Право України. — 2004. — № 5. — С. 149–153.



яльності і життєдіяльності свійських тварин, не використовуються за місцем їх утворення для виробництва матеріальної продукції та не відповідають нормативно-технічній документації на жоден з видів продукції, або є непридатними для виготовлення продукції, задуманої виготовлювачем, що підтверджується об'єктивними доказами, або інші речовини, на які поширюється правовий режим відходів відповідно до законодавства України<sup>1</sup>.

В. Юрескул недовіком законодавчого визначення слушно вважає виключення із категорії «відходи» речовин, матеріалів та предметів, що можуть утворюватися внаслідок природних і техногенних катастроф, та відходів, виробником яких стають інші, крім людини, біологічні істоти. Досліджуючи цю проблему, авторка визначає відходи як будь-які матеріали, предмети, речовини, що утворюються внаслідок людської діяльності, функціонування інших біологічних істот, природних та техногенних ситуацій, щодо яких відповідних технологій та виробничо-технологічних і/або економічних передумов для утилізації і перероблення на даний момент в Україні не існує і власник яких їх позбавляється, має намір чи повинен позбавитись у законодавчо встановленому порядку<sup>2</sup>.

Н. Корнякова з урахуванням закріпленого поняття відходів у чинному законодавстві України пропонує власне визначення відходів, під якими розуміє будь-які матеріали, предмети, речовини, що утворюються внаслідок людської діяльності, функціонування інших біологічних істот, природних та техногенних ситуацій, які не мають свого подальшого використання за місцем їх утворення, мають власника, який повинен усіма можливими засобами запобігти їх утворенню або ж позбутися їх у встановленому законом порядку шляхом утилізації, видалення чи перероблення з метою забезпечення охорони навколишнього природного середовища та захисту життя і здоров'я людини<sup>3</sup>.

На погляд фахівців, відходи бувають виробничі, промислові, виробничого споживання, побутові, сільськогосподарські та будівничі, а також поділяються на тверді, рідкі та газоподібні; мінеральні та ор-

<sup>1</sup> Бондар, Л. О. Поняття відходів за законодавством України [Текст] / Л. О. Бондар // Причорномор. еколог. бюл. – 2002. – № 3. – С. 87–90.

<sup>2</sup> Юрескул, В. Визначення відходів за законодавством України та шляхи його вдосконалення [Текст] / В. Юрескул // Право України. – 2007. – № 8. – С. 39–42.

<sup>3</sup> Корнякова, Н. О. Юридичне визначення поняття та видів відходів за законодавством України [Текст] / Н. О. Корнякова // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Серія: Юрид. науки. – 2004. – Вип. 58. – С. 123–126.

ганічні. Залежно від домінування хімічних сполук розрізняють силікатні, карбонатні, вапнякові, гіпсові, залізовмісні, цинкові відходи<sup>1</sup>.

Необхідність здійснення класифікації передбачається Законом України «Про відходи», який встановлює вимоги до класифікації відходів та їх паспортизації (ст. 6). Аналізуючи нормативно-правові акти, можна виділити такі види відходів: за сферою їх утворення: відходи виробництва, споживання та побутові відходи; за агрегатним станом: тверді, рідкі, газоподібні; залежно від фізичного стану, в якому вони перебувають: газоподібні, рідинні, тверді<sup>2</sup>, сумішеві; за ступенем (рівнем) небезпеки і характером впливу на навколишнє природне середовище та здоров'я людини: безпечні і небезпечні відходи (токсичні, біологічні, вибухонебезпечні, вогненебезпечні, радіоактивні тощо); за їх приналежністю: відходи, що перебувають у власності відповідних суб'єктів, та безхазяйні відходи; за суспільною корисністю; залежно від засобу подальшого поводження тощо.

Номенклатуру відходів закріплено в Державному класифікаторі України «Класифікатор відходів», ДК 005-96, затвердженому Держстандартом України 29 лютого 1996 р, що ведеться з метою надання різнобічної та обґрунтованої інформації про утворення, накопичення, оброблення (перероблення), знешкодження та видалення відходів. Державний класифікатор відходів дозволяє уніфіковано описати відходи, які утворилися в різних регіонах та за різними видами економічної діяльності. В його основу покладено генетичний принцип — перш за все за місцем та способом утворення відходів. У цей час з метою гармонізації української законодавчо-нормативної бази з європейською здійснюється робота з його вдосконалення відповідно до європейських стандартів та європейського каталогу відходів.

Найпоширенішими є *відходи виробництва*. Відповідно до Класифікатора відходів до них належать: залишки сировини, матеріалів, напівфабрикатів тощо, які утворені в процесі виробництва продукції і втратили свої споживчі властивості; супутні гірничі породи та залишкові продукти (шлам, пил, відсів тощо); новоутворені речовини

<sup>1</sup> Метлова, Л. П. Теорія та практика поводження з відходами (на прикладі Донецької області) [Текст] : монографія / Л. П. Метлова. – Донецьк : НАН України ; Ін-т економіки промисловості, 2004. – 168 с.

<sup>2</sup> Козаченко, Т. П. Правові механізми державного регулювання у сфері поводження з твердими відходами [Текст] : дис. ... канд. наук з держ. управління / Козаченко Тетяна Петрівна. – О., 2011; Козаченко, Т. Зарубіжний досвід використання ефективних методів поводження з твердими відходами [Електронний ресурс] / Т. Козаченко. – Режим доступу: [www.nbu.gov.ua](http://www.nbu.gov.ua).



та їх суміші, що не є метою даного виробництва (шлак, зола, кубові залишки, інші тверді утворення); залишкові продукти сільськогосподарського виробництва (у тому числі тваринництва), лісівництва; бракована, некондиційна продукція чи забруднена небезпечними речовинами і не придатна до використання.

Промислові відходи можна класифікувати: за галузями промисловості (відходи паливної, металургійної, хімічної та інших галузей); за конкретними виробництвами (відходи сірчаної кислоти, содового, фосфорнокислого та інших виробництв); за агрегатним станом (тверді, рідкі, газоподібні); за горінням (горючі та негорючі); за методами перероблення; за можливостями перероблення (вторинні матеріальні ресурси); за рівнем безпеки (промислові відходи поділяються на чотири класи безпеки).

Наприклад, підприємства, установи та організації всіх форм власності, що виробляють або імпортують для вільного використання мастила (оливи) за певними кодами товарних підкатегорій, унаслідок використання яких утворюються відпрацьовані мастила (оливи), зобов'язані самостійно відповідно до законодавства забезпечити збирання, видалення, знешкодження та утилізацію відпрацьованих мастил (олив) або укласти договори про виконання робіт з організації збирання, видалення, знешкодження та утилізації відпрацьованих мастил (олив) з урахуванням встановленого мінімального розміру плати за послуги з організації збирання, видалення, знешкодження та утилізації відпрацьованих мастил (олив) з уповноваженим підприємством, що належить до сфери управління Міністерства екології та природних ресурсів, або іншими суб'єктами господарювання, що мають відповідну ліцензію (постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2012 р. № 1221 «Деякі питання збирання, видалення, знешкодження та утилізації відпрацьованих мастил (олив)»<sup>1</sup>).

До відходів споживання належать непридатна до експлуатації продукція, вироби, медичні препарати, які втратили свої споживчі властивості і в яких містяться певні хімічні та біологічні компоненти, що потребують небезпечного видалення.

Серед них особливе місце посідають побутові відходи — відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, крім відходів, пов'язаних з виробничою діяльністю підприємств) і не ви-

<sup>1</sup> Офіц. вісн. України. – 2013. – № 44. – С. 43. – Ст. 1575.

користуються за місцем їх накопичення. Тверді побутові відходи — харчові відходи, предмети дорожнього вжитку, сміття, опале листя, відходи від прибирання і поточного ремонту квартир, макулатура, скло, метал, полімерні матеріали тощо, які не мають подальшого використання за місцем їх утворення. Рідкі побутові відходи — господарчо-побутові (від миття, прання тощо) та каналізаційні стоки (за винятком промислових) за відсутності централізованого водовідведення.

Зокрема, В. Юрескул виокремлює суттєві ознаки побутових відходів, а саме: їх різновид; утворення в процесі життя і діяльності людини; накопичення у житлових будинках, закладах соціально-культурного, громадських, навчальних, лікувальних, торговельних та інших закладах; відсутність подальшого використання за місцем їх утворення. Застосування останньої ознаки авторка розглядає як недолік, бо вважає, що вона обмежує можливість перероблення побутових відходів саме на місці утворення чи виявлення, що було б бажаним, зокрема через уникнення їх перевезення.

В. Юрескул пропонує визначати побутові відходи як різновид відходів, що утворюються в процесі життя, надання послуг та невиробничої діяльності людини, функціонування домашніх біологічних істот, які не віднесено до вторинних ресурсів побутового походження<sup>1</sup>. Авторка визначає вторинні ресурси побутового походження як матеріали, предмети та речовини, що утворюються в процесі життя, надання послуг та невиробничої діяльності людини, функціонування домашніх біологічних істот, щодо яких у даний час в Україні існують відповідні технології та виробничо-технологічні й/або економічні передумови для утилізації та перероблення, які мають збиратися окремо за переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України; та побутові відходи як різновид відходів, що утворюються в процесі життя, надання послуг та невиробничої діяльності людини, функціонування домашніх біологічних істот, які не віднесено до вторинних ресурсів побутового походження. Для визначення засад впровадження зазначеної концепції запропоновано розробити і прийняти Закон України «Про побутові відходи та вторинні ресурси побутового походження»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Юрескул, В. Практичне значення теоретичного визначення побутових відходів [Текст] / В. Юрескул // Право України. — 2008. — № 4. — С. 37–40.

<sup>2</sup> Юрескул, В. О. Правове регулювання поводження з побутовими відходами в Україні [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Юрескул Вікторія Олександрівна. — К., 2008.



Сучасні інформаційні технології (ІТ) активно розвиваються, відбувається модернізація апаратної складової для підтримання їх можливостей. Це спричиняє швидке моральне старіння електричного і електронного обладнання та побутової техніки, що у свою чергу зумовлює утворення великої кількості специфічних відходів. Отже, актуальності набуває розв'язання проблем електронних відходів. Зокрема, підлягають розгляду такі питання: визначення на законодавчому рівні поняття відходів електричного та електронного обладнання; місця цього виду відходів у класифікації задля ефективної реалізації правового регулювання поводження з ними<sup>1</sup>. Адже Кабінет Міністрів України пропонує віднести відходи електричного та електронного обладнання тільки до побутових. Проте міжнародна спільнота визнає такий вид відходів не тільки побутовим. Науковці розглядають ці питання, пропонують рекомендації щодо комплексного розв'язання проблем електронних відходів в Україні відповідно до стандартів ЄС<sup>2</sup>.

Особлива увага в національному законодавстві та науці приділяється небезпечним відходам, оскільки вони самостійно або при вступі в контакт із іншими речовинами можуть заподіяти значну шкоду навколишньому природному середовищу та здоров'ю людини. Як уже зазначалося, за рівнем безпеки відходи поділяються на безпечні і небезпечні. Проте такий поділ є умовним, бо всі відходи є небезпечними. Небезпечними є відходи, що мають такі фізичні, хімічні, біологічні чи інші небезпечні властивості, які створюють або можуть створити значну небезпеку для навколишнього природного середовища та здоров'я людини та які потребують спеціальних методів і засобів поводження з ними<sup>3</sup>. Такі відходи містять шкідливі речовини, що володіють небезпечними властивостями (токсичністю, вибухонебезпечністю, високою реакційною здатністю) або утримують збудників інфекційних хвороб. Залежно від шкідливості їх властивостей вони поділяються на токсичні, біологічні, вибухонебезпечні, вогнебезпечні та радіоактивні відходи<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Класифікація відходів електричного та електронного обладнання в Україні відсутня, чинний Класифікатор відходів ДК 005-96 не відображає специфіку утворення електронних відходів.

<sup>2</sup> Вирішення проблеми електронних відходів: європейські підходи до української проблеми [Текст] / О. М. Шуміло, Г. П. Виговська, О. М. Цигульова та ін. – К. : ФОП «Клименко», 2013. – 88 с.

<sup>3</sup> Про відходи [Текст] : Закон України від 5 берез. 1998 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – №36–37. – Ст. 242.

<sup>4</sup> Про затвердження Загальнодержавної програми поводження з токсичними відходами [Текст] : Закон України від 14 верес. 2000 р. №1947-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – №44. – Ст. 374.

Н. О. Максименцева, досліджуючи поняття «небезпечні відходи», ступінь його нормативно-правового регулювання, констатує, що чинне законодавство України містить декілька різних його визначень, у зв'язку з чим доцільно уніфікувати таке поняття на рівні чинних нормативно-правових актів у цій сфері та чітко визначити порядок віднесення тих чи інших відходів до небезпечних, закріпити конкретні Переліки таких відходів відповідно до наявних у них небезпечних речовин, властивостей тощо з метою їх більш чіткої ідентифікації. Авторка визначає такі юридичні ознаки небезпечних відходів як об'єкта правовідносин у сфері поводження з небезпечними відходами: а) віднесення таких предметів, речовин, матеріалів до поняття «відходи», наявність відповідних характерних ознак; б) наявність у таких видів відходів об'єктивних хімічних, фізичних, біологічних, інших небезпечних властивостей; в) такі відходи повинні характеризуватися підвищеним екологічним ризиком заподіяння шкоди здоров'ю та життю людини, навколишньому природному середовищу; г) поводження з небезпечними відходами вимагає від учасників такої діяльності наявності спеціальної правосуб'єктності; д) віднесення відходів до небезпечних повинно здійснюватись у тому числі на рівні офіційно визначених Переліків таких видів відходів. При цьому небезпечними відходами з юридичної точки зору вона пропонує вважати небезпечні речовини, наявні в предметах, та матеріали, які за своїми об'єктивними фізичними, хімічними, біологічними та іншими природними властивостями становлять підвищений екологічний ризик для життя і здоров'я людей та навколишнього природного середовища, поводження з якими зумовлює покладання на учасників такої діяльності спеціальної правосуб'єктності та/або які відповідно до чинного законодавства офіційно визнаються як такі<sup>1</sup>.

Найнебезпечнішими є радіоактивні відходи. Поняття радіоактивних відходів закріплюється в законах України від 30 червня 1995 р. «Про поводження з радіоактивними відходами»<sup>2</sup>, від 8 лютого 1995 р. «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»<sup>3</sup>. До них належать матеріальні об'єкти та субстанції, активність радіонуклідів або радіоактивне забруднення яких перевищує межі, встановлені чинними

<sup>1</sup> Максименцева, Н. О. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Максименцева Надія Олександрівна. – К., 2006.

<sup>2</sup> Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 27. – Ст. 198.

<sup>3</sup> Там само. – № 12. – Ст. 81.



нормами, за умови, що використання цих об'єктів та субстанцій не передбачається.

У свою чергу такі відходи залежно від рівня звільнення від контролю органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки поділяються на довгоіснуючі та короткоіснуючі.

У науці чимала увага приділяється дослідженню правових проблем у сфері поводження з радіоактивними відходами. Зокрема, О. Ю. Кронда виокремлює поняття «радіоактивні відходи» та «радіоактивні матеріали», виділяє юридичні ознаки радіоактивних відходів та пропонує розглядати їх як матеріальні об'єкти та субстанції у газоподібному, рідкому чи твердому станах, що містять біологічно небезпечні радіонукліди, активність або радіоактивне забруднення яких перевищує межі, встановлені чинними нормами, за умови, що використання цих об'єктів та субстанцій не передбачається<sup>1</sup>, тим самим ураховуючи об'єктивні елементи, які полягають у фізичних властивостях речовин, що створюють загрозу для здоров'я та безпеки людини, навколишнього природного середовища.

Закон України «Про відходи» додатково виділяє таку групу відходів — відходи як вторинна сировина. До цієї групи належать відходи, для утилізації та перероблення яких в Україні існують відповідні технології та виробничо-технологічні й/або економічні передумови. Постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р. «Про впровадження системи збору, сортування, транспортування, переробки і утилізації відходів як вторинної сировини»<sup>2</sup> передбачаються окремі тарифи за збирання тари (упакування) з картону, паперу, скла, металу, пластмас, дерева. Найбільш повно в законодавстві врегульоване питання стосовно збирання і перероблення металобрухту. Спеціальним нормативним актом у цій галузі є Закон України від 5 травня 1999 р. «Про металобрухт», який регулює відносини, що виникають у процесі здійснення операцій з металобрухтом<sup>3</sup>. Закон вводить поняття металобрухту та операцій з ним, визначає вимоги до суб'єктів господарювання, які здійснюють операції з металобрухтом, державне регулювання, контроль та нагляд за здійсненням операцій у цій сфері.

<sup>1</sup> Поняття «радіоактивні відходи»: юридичні ознаки та їх класифікація [Текст] / О. Ю. Кронда // Наук. вісн. Чернівець. ун-ту. Вип. 461. Правознавство. — 2008. — С. 74–78.

<sup>2</sup> Офіц. вісн. України. — 2001. — № 31. — Ст. 1412.

<sup>3</sup> Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 25. — Ст. 212.

## 12.2.2. Особливості правової охорони довкілля при поводженні з відходами виробництва та споживання, радіоактивними відходами

Забруднення навколишнього природного середовища відходами виробництва і споживання в Україні набуває катастрофічного масштабу. Отже, проблема знешкодження й утилізації відходів є однією з центральних у забезпеченні охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів. Є всі підстави вважати, що людство здатне погубити себе власними відходами, якщо не знайде ефективних способів їх знищення, утилізації, знешкодження та зменшення обсягів їх виникнення<sup>1</sup>.

Екологічну ситуацію, яка склалася на сьогодні в Україні, можна охарактеризувати як кризову, що формувалась протягом тривалого періоду. Нехтування об'єктивними законами розвитку і відтворення природоресурсного потенціалу країни, низький рівень екологічної свідомості суспільства спричинили значну деградацію довкілля, зокрема, накопичення великої кількості відходів. Проблема створення та накопичення відходів, яка існує у світі, також активно розв'язується шляхом запровадження дієвої системи правового регулювання у сфері поводження з відходами не тільки вітчизняними вченими-юристами, про що свідчать численні наукові дослідження у цій сфері<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Екологическое право Украины [Текст] : курс лекций / под ред. И. И. Каракаша. – Одесса : Латсар, 2001. – С. 358.

<sup>2</sup> Талевлин, А. А. Проблемы правового регулирования обращения с радиоактивными отходами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Талевлин Андрей Александрович ; [Место защиты: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ]. – М., 2008. – 200 с.; Титова, Т. А. Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Титова Татьяна Алексеевна. – М., 2005. – 175 с.; Трофимец, С. С. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Трофимец Станислав Сергеевич. – Уфа, 2006. – 169 с.; Львович, С. В. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Львович Сергей Викторович. – Саратов, 2000. – 176 с.; Гирусов, Ф. Э. Эколого-правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами (сравнительно-правовое исследование) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Гирусов Федор Эдуардович. – М., 2005. – 213 с.; Радчик, О. Л. Юридическая ответственность за нарушение правил обращения с экологически опасными веществами и отходами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Радчик Ольга Леонидовна. – М., 2001. – 216 с.; Раимова, Э. Ф. Правовое регулирование обращения с отходами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Раимова Эльвира Фаритовна. – Оренбург, 1997. – 170 с., та ін.



У науці екологічного права поводження з відходами визначається як урегульована нормативно-правовими актами система дій державних органів управління, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян-підприємців, спрямована на мінімізацію відходів та виконання чітко визначених операцій з ними з метою запобігання негативному впливу на стан навколишнього природного середовища, усунення ризику такого впливу; спричинення шкоди здоров'ю людини та її майну; здійснення системи заходів, спрямованих на ліквідацію небезпечних наслідків від вчинення операцій з відходами<sup>1</sup>.

О. О. Гончаров до поняття «поводження з відходами» включає окремі цикли, що в цілому складають комплекс видів господарської діяльності, а саме господарської діяльності поводження з відходами. При цьому кожен окремий цикл є окремим видом господарської діяльності у сфері поводження з відходами. Таким чином, кожний окремий цикл автор називає окремим видом господарської діяльності у сфері поводження з відходами<sup>2</sup>.

Розв'язання правових проблем, пов'язаних з виробничими та комунально-побутовими відходами, є важливим для України. Особливе значення у вітчизняному законодавстві приділяється регулюванню питань поводження з радіоактивними відходами, з використанням та ліквідацією інших небезпечних відходів.

Зокрема, Н. Р. Малишева відмічає відсутність закріпленого в законодавстві розмежування відходів, які завозяться в Україну як товар, вторинна сировина та для ліквідації. Це особливо важливо для регулювання управління токсичними відходами. Цілком обґрунтовано авторка наголошує на необхідності реформування відносин у галузі управління відходами виробництва і споживання та

---

<sup>1</sup> Корнякова, Н. Юридична природа поводження з відходами за законодавством України [Текст] / Н. Корнякова // Право України. – 2004. – № 8. – С. 107–114; Корнякова, Н. Нормативно-правове регулювання поводження з відходами за законодавством України [Текст] / Н. Корнякова // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Серія: Юрид. науки. – 2004. – Вип. 59. – С. 170–173; Ричко, О. Нормативно-правове регулювання поводження з відходами та його особливості [Текст] / О. Ричко // Юрид. журн. – 2008. – № 6. – С. 82–84.

<sup>2</sup> Гончаров, О. О. Господарсько-правова характеристика системи суспільних відносин поводження з відходами [Текст] / О. О. Гончаров // Вісн. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого». Серія: Економічна теорія та право : зб. наук. пр. / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х. : Право, 2013. – 2013. № 3 (14). – С. 107–117.

розкриває концептуальні засади проекту закону про управління відходами<sup>1</sup>.

В. В. Задніпровський серед основних причин кризового стану у сфері поводження з відходами називає: застарілу та недосконалу технологію виробництва, що призводить до накопичення значних обсягів відходів; низьку екологічну свідомість населення; довготривалий підхід до проблеми відходів як до другорядної з боку законодавчої та виконавчої влади всіх рівнів; відсутність належного нормативно-правового регулювання процесу поводження з відходами; відсутність ефективної системи збирання, зберігання та видалення відходів; відсутність дієвих економічних важелів заохочення підприємств самостійно розв'язувати власні екологічні проблеми; незадовільне фінансове забезпечення заходів щодо поводження з відходами<sup>2</sup>.

О. О. Гончаров слушно зазначає, що сучасна система поводження з відходами в Україні характеризується такими тенденціями: триває процес накопичення відходів як у промисловому, так і в побутовому секторі, що негативно позначається на стані навколишнього природного середовища та здоров'ї людей; належним чином не організовано знешкодження чи локацію небезпечних відходів; постійно зростаючою проблемою стає розміщення побутових відходів, що у багатьох випадках здійснюється без урахування можливих небезпечних наслідків; використання відходів як вторинної сировини значно нижче реальних можливостей через невідпрацьованість організаційно-економічних засад залучення їх у виробництво; низькою залишається дієвість організаційно-економічних інструментів, що зумовлює необхідність у їх удосконаленні<sup>3</sup>. Причинами, що призвели до загострення проблеми поводження з відходами в Україні, автор вважає:

<sup>1</sup> Малишева, Н. Р. Проблеми правового забезпечення управління відходами виробництва та споживання [Текст] / Н. Р. Малишева, Е. Г. Герасименко, В. І. Олещенко // *Правова держава*. Вип. 8. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 1997. – С. 136–145.

<sup>2</sup> Задніпровський, В. В. Сучасний стан та перспективи поводження з відходами у Харківській області [Текст] / В. В. Задніпровський, Н. В. Максименко // *Екологія і здоров'є человека. Охрана водного и воздушного бассейнов. Утилизация отходов : XIII (ежегод.) междунар. науч.-техн. конф. (13–17 июня 2005 г., г. Алушта)*. Т. 2. – Х. ; Алушта : УкрВОДГЕО, 2005. – С. 616–622.

<sup>3</sup> Гончаров, О. О. Господарсько-правове регулювання діяльності у сфері поводження з відходами [Текст] / О. О. Гончаров // *Вісн. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Економічна теорія та право : зб. наук. пр. / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х. : Право, 2013. – 2013. – №2 (13). – С. 153–162.



нерозвиненість інфраструктури та недостатній технологічний розвиток як базових галузей промисловості, так і сфери поводження з відходами; неефективність засобів державного регулювання у цій сфері; недостатню ефективність державної економічної політики у сфері поводження з відходами та відсутність дієвих економічних стимулів до розв'язання проблеми відходів.

Поводження з відходами виробництва та споживання вважається одним із екологічно небезпечних видів господарської та іншої діяльності не тільки в Україні. Наприклад, російські науковці також відмічають необхідність ретельного державного регулювання такої діяльності, визначають тенденції законодавчого регулювання відносин у сфері поводження з відходами виробництва і споживання, а з метою забезпечення стабільності та ефективності екологічного законодавства пропонують надавати перевагу не прийняттю нових редакцій законів, а внесенню змін до чинних. Слушно підкреслюється, що розв'язання більшості проблем у сфері поводження з відходами можливе при застосуванні комплексного підходу, який складається із сукупності екологічних, економічних, технологічних та правових засобів<sup>1</sup>.

Також важливим аспектом поводження з відходами слід вважати застосування сучасних методів їх ідентифікації, класифікації, паспортизації з метою визначення високоефективних технологій поводження з ними відповідно до стандартів ЄС.

Правове визначення порядку поводження з відходами має стратегічне значення, зважаючи на те, що екологічна безпека є складовою частиною національної безпеки відповідно до положень Закону України від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки України»<sup>2</sup>.

Законодавство України про відходи регулює процес поводження з відходами на всіх стадіях — від їх утворення до знешкодження, захоронення й утилізації. Основними нормативно-правовими актами в даній галузі є: закони України «Про охорону навколишнього природного середовища»<sup>3</sup>, «Про відходи»<sup>4</sup>, «Про поводження з радіоактивними відходами»<sup>5</sup>, від 14 вересня 2000 р. «Про Загальнодержавну

<sup>1</sup> Пономарев, М. В. Тенденции и перспективы совершенствования законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления [Текст] / М. В. Пономарев // Журн. рос. права. — 2013. — №4. — С. 22–32.

<sup>2</sup> Відом. Верхов. Ради. — 2003. — №39. — Ст. 351.

<sup>3</sup> Там само. — 1991. — №41. — Ст. 546.

<sup>4</sup> Відом. Верхов. Ради України. — 1998. — №36–37. — Ст. 242.

<sup>5</sup> Там само. — 1995. — №27. — Ст. 199.

програму поводження з токсичними відходами»<sup>1</sup>, Закон України від 8 лютого 1995 р. «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»<sup>2</sup>, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2007 р. «Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами»<sup>3</sup>, Закон України від 17 вересня 2008 р. «Про Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами»<sup>4</sup>, постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 р. «Про затвердження Програми поводження із твердими побутовими відходами»<sup>5</sup>, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 роки»<sup>6</sup> тощо.

Закон України «Про відходи» є базовим у регулюванні правовідносин з відходами. Ним визначаються правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також з відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України.

Закон закріплює основні терміни, права й обов'язки суб'єктів у сфері поводження з відходами, компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування, відносини права власності на відходи, заходи і вимоги щодо запобігання або зменшення утворення відходів та екологічно безпечного поводження з ними, економічного забезпечення заходів утилізації відходів і зменшення обсягів їх утворення, правопорушення у сфері поводження з відходами і відповідальність за них, заходи міжнародного співробітництва у сфері поводження з відходами та ін.

Основними принципами державної політики у сфері поводження з відходами є пріоритетний захист довкілля та здоров'я людини від негативного впливу відходів, забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних та енергетичних ресурсів, науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів

<sup>1</sup> Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 44. – Ст. 374.

<sup>2</sup> Там само. – 1995. – № 12. – Ст. 81.

<sup>3</sup> Офіц. вісн. України. – 2007. – № 57. – С. 32. – Ст. 2292.

<sup>4</sup> Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 5. – Ст. 8.

<sup>5</sup> Офіц. вісн. України. – 2004. – № 10. – С. 121. – Ст. 595.

<sup>6</sup> Там само. – 2013. – № 6. – С. 69. – Ст. 206.



суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку.

Відповідно до Закону України «Про відходи»<sup>1</sup> *поводження з відходами* — це дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення. Здійснення цих дій залежить від правового режиму конкретного виду відходів.

*Збирання відходів* є першим етапом поводження з відходами. Він являє собою діяльність, пов'язану з вилученням, накопиченням та розміщенням відходів у спеціально відведених місцях чи об'єктах, включаючи сортування відходів з метою їх подальшої утилізації або видалення.

Під *розміщенням* розуміють зберігання і захоронення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи об'єктах (полігонах, сховищах, комплексах тощо)<sup>2</sup>. Зберігання відходів — це тимчасове розміщення відходів у спеціально відведених місцях чи об'єктах (до їх утилізації чи видалення). На кожне місце чи об'єкт зберігання або видалення відходів складається спеціальний паспорт, у якому визначаються найменування та код відходів (згідно з державним класифікатором відходів), їх кількісний і якісний склад, походження, а також технічні характеристики місць чи об'єктів зберігання або видалення, а також відомості про методи контролю та безпечної експлуатації цих місць чи об'єктів.

*Захоронення відходів* — це остаточне розміщення відходів при їх видаленні у спеціально відведених місцях чи об'єктах таким чином, аби довгостроковий шкідливий вплив відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини не перевищував установлених нормативів. Зберігання і захоронення небезпечних відходів дозволяються лише у спеціально обладнаних місцях — місцях розміщення відходів, сховищах, полігонах, комплексах, спорудах, ділянках надр тощо, на використання яких одержано дозвіл спеціально уповноважених органів — на видалення відходів чи здійснення інших операцій з відходами. Об'єкти поводження з відходами — це місця чи об'єкти, що використовуються для збирання, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження та захоронення відходів.

<sup>1</sup> Відом. Верхов. Ради України. — 1998. — №36-37. — Ст. 242.

<sup>2</sup> Про затвердження Порядку розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів [Текст] : постанова Каб. Міністрів України від 3 серп. 1998 р. №1218 // Офіц. вісн. України. — 1998. — №31. — С. 97.

*Перевезення відходів* — це транспортування відходів від місць їх утворення або зберігання до місць чи об'єктів оброблення, утилізації чи видалення. У законодавстві додатково закріплюється транскордонне перевезення відходів. Під ним розуміється транспортування відходів з території, на/або через територію України, на територію або через територію іншої держави.

*Оброблення (перероблення) відходів* — це здійснення будь-яких технологічних операцій, пов'язаних із зміною фізичних, хімічних чи біологічних властивостей відходів, з метою підготовки їх до екологічно безпечного зберігання, перевезення, утилізації чи видалення.

*Знешкодження відходів* — це зменшення або усунення небезпеки відходів шляхом механічного, фізико-хімічного або біологічного оброблення. Знешкодження і перероблення відходів здійснюються сміттєпереробними і сміттєспалювальними заводами.

*Видалення відходів* — це здійснення операцій з відходами, що не призводять до їх утилізації. Закон України «Про відходи» з метою повного обліку та опису місць видалення відходів, їх якісного і кількісного складу, а також здійснення контролю за впливом відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини передбачає ведення реєстру місць видалення відходів. Реєстр таких місць здійснюється на підставі відповідних паспортів, звітних даних виробників відходів, відомостей спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері поводження з відходами. Вони підлягають щорічному уточненню. Порядок ведення реєстру місць видалення відходів затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р.<sup>1</sup> Видалення відходів здійснюється відповідно до вимог екологічної безпеки за узгодженням з державною санітарно-епідеміологічною службою України.

*Утилізація відходів* передбачає використання відходів як вторинних матеріальних чи енергетичних ресурсів. При цьому утилізація відходів має не тільки велике екологічне значення (сприяє захисту довкілля від негативного впливу відходів), а й економічне, та забезпечує ощадливе використання матеріально-сировинних і енергетичних ресурсів.

*Збирання, заготівля відходів як вторинної сировини* — це діяльність, пов'язана зі збиранням, купівлею, прийманням, зберіганням, обробленням, перевезенням, реалізацією та постачанням відходів переробним підприємствам на утилізацію. Відходи як вторинна сировина

<sup>1</sup> Офіц. вісн. України. — 1998. — № 31. — Ст. 90.



визначаються у ст. 1 Закону України «Про відходи» як відходи, для утилізації та перероблення яких в Україні існують відповідні технології та виробничо-технологічні й/або економічні передумови.

Проблема утилізації відходів в Україні стоїть дуже гостро<sup>1</sup>, у зв'язку з чим у науковій літературі наголошується на необхідності вдосконалення механізму стимулювання маловідходності у виробничій та комунально-побутовій сферах. Тому одним із напрямів реформування у сфері використання відходів як вторинної сировини запропоновано створення правових передумов для комплексного використання матеріальних і енергетичних ресурсів, зведення до мінімуму утворення відходів, їх максимальне залучення у господарський обіг з метою досягнення на цій основі економії первинної сировини<sup>2</sup>. Наприклад, не можна не погодитися з тим, що перероблення та утилізація відходів: зменшують обсяг відходів, які знаходяться у процесі поводження, і в такий спосіб зменшують витрати на поводження з твердих побутових відходів; нівелюють вплив від поводження з твердими побутовими відходами на здоров'я людей та довкілля; скорочують потреби у потужностях об'єктів оброблення та видалення відходів; збільшують строк експлуатації полігонів; зменшують обсяг надходження на полігон відходів, які біологічно розкладаються; підвищують рівень перероблення та утилізації відходів упаковки; приносять прибуток завдяки продажу перероблених матеріалів; зберігають недостатні природні та екологічні ресурси; створюють можливості зайнятості населення; заохочують участь громадськості.

З огляду на ці переваги рівень перероблення та утилізації відходів має бути піднятим до найвищого з можливих та економічно обгрунтованого (витрати на збирання та очищення вторинної сировини) рівня<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ситниченко, Ю. В. Створення і утилізація відходів як правова та екологічна проблема [Текст] / Ю. В. Ситниченко // Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних відносин і природокористування в Україні та країнах СНД : Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 10–11 верес. 2010 р.). – Луцьк : РВВ ЛНТУ, 2010. – С. 352–354.

<sup>2</sup> Малишева, Н. Р. Проблеми правового забезпечення управління відходами виробництва та споживання [Текст] / Н. Р. Малишева, Е. Г. Герасименко, В. І. Олещенко // Правова держава. Вип. 8. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1997. – С. 136–145.

<sup>3</sup> Кондратюк, О. В. Світовий досвід вторинного ресурсовикористання [Електронний ресурс] / Оксана Кондратюк. – Режим доступу: [http://www.univerua.rv.ua/VNS2/Kondratyuk\\_O.V.pdf](http://www.univerua.rv.ua/VNS2/Kondratyuk_O.V.pdf); Архіпова, Г. І. Досвід утилізації твердих побутових відходів провідних країн світу [Електронний ресурс] / Г. І. Архіпова. – Режим доступу: <http://www.lib.nau.edu.ua/Journals/frnDoc.aspx?param=713>.

Відповідно до Закону України від 1 червня 2000 р. № 1775-III «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»<sup>1</sup>, Наказу Міністерства природи України від 4 листопада 2011 р. № 431 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності із збирання, заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини (згідно з переліками, що визначаються Кабінетом Міністрів України)»<sup>2</sup> Ліцензійні умови встановлюють організаційні, кваліфікаційні, технологічні та інші вимоги для провадження господарської діяльності із збирання та заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини, перелік яких визначено постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 183 «Про затвердження переліку окремих видів відходів як вторинної сировини, збирання та заготівля яких підлягають ліцензуванню»<sup>3</sup>. Ці Ліцензійні умови поширюються на всіх суб'єктів господарювання незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності, що здійснюють збирання та заготівлю окремих видів відходів як вторинної сировини. До зазначеного переліку входять такі види відходів: відходи полімерні; відходи гумові, у тому числі зношені шини. Згідно з Наказом Міністерства інфраструктури України від 26 липня 2013 р. «Про затвердження Правил експлуатації колісних транспортних засобів»<sup>4</sup> складники колісних транспортних засобів у разі втрати споживчих властивостей з накопиченням до транспортної норми підлягають переданню на утилізацію як відходи.

Згідно з Переліком документів, які додаються до заяви про видання ліцензії для окремого виду господарської діяльності, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2001 р. № 756<sup>5</sup>, до заяви про видання ліцензії для здійснення діяльності із збирання, заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини додаються: засвідчені в установленому порядку копії документів, що підтверджують право власності суб'єкта або оренди ним виробничих площ (приміщень); відомості за підписом заявника — суб'єкта господарської діяльності про наявність матеріально-технічної бази, необхідної для провадження відповідного виду господарської діяльності. Ліцензія одержується відповідно до заявленого переліку видів вторинної сировини на підставі наявного матеріального забезпечення. Відповідно до

<sup>1</sup> Офіц. вісн. України. – 2000. – № 27. – Ст. 1109.

<sup>2</sup> Там само. – 2012. – № 2. – Ст. 56.

<sup>3</sup> Там само. – 2001. – № 9. – Ст. 361.

<sup>4</sup> Там само. – 2013. – № 72. – Ст. 2651.

<sup>5</sup> Там само. – 2001. – № 27. – Ст. 1212.



Переліку органів ліцензування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 р. № 1698<sup>1</sup>, органом ліцензування господарської діяльності із збирання, заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини (за переліками, які визначаються Кабінетом Міністрів України) є Мінприроди України.

Загальні аспекти поводження з *твердими побутовими (комунальними) відходами* передбачено законами України від 24 червня 2004 р. «Про житлово-комунальні послуги»<sup>2</sup>, від 6 вересня 2005 р. «Про благоустрій населених пунктів» та ін.<sup>3</sup>

Науковці приділяють значну увагу розв'язанню проблем правового регулювання у сфері поводження з побутовими відходами. Слушно відмічається, що не всі складові поняття поводження з відходами, згадувані у Законі України «Про відходи», визначено на законодавчому рівні. Не всі зазначені у чинному законодавстві операції відмічено у цьому Законі. Крім того, існують різні визначення одних і тих самих понять.

Щодо не зазначених у чинному законодавстві понять В. О. Юрескул, наприклад, пропонує такі визначення: утворення відходів — виникнення відходів у процесі життя та діяльності людини, функціонування свійських біологічних істот, природних та техногенних ситуацій; накопичення відходів — поступове збирання, накопичення відходів; приймання відходів — закупівля, взяття за пропозицією власника відходів для здійснення операцій з ними; постачання відходів — доставляння відходів спеціалізованим підприємствам для перероблення чи утилізації; псування відходів — втрата відходами можливостей до подальшого застосування; управління відходами — дії щодо поводження з відходами, спрямовані на забезпечення охорони навколишнього природного середовища та здоров'я людини від їх шкідливої дії.

Для полегшення сприйняття сукупності операцій поводження з відходами пропонується викласти їх у хронологічній послідовності, зазначивши, що деякі з них можуть мати факультативний характер або повторюватися: утворення; вилучення; розміщення; відведення; сортування; збирання; зберігання; заготівля; перевезення; постачання; купівля/реалізація; оброблення; перероблення; утилізація; видалення. Здійснення перелічених операцій становить життєвий цикл відходів.

<sup>1</sup> Офіц. вісн. України. — 2000. — № 46. — Ст. 2001.

<sup>2</sup> Там само. — 2004. — № 30. — Т. 1. — С. 49. — Ст. 1985.

<sup>3</sup> Там само. — 2005. — № 40. — С. 12. — Ст. 2528.

Запропоновано таке визначення поводження з відходами — це діяння, що впливають на життєвий цикл відходів, їх дію на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людини. Отже, поводження з побутовими відходами — це діяння, що впливають на існування побутових відходів, їх дію на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людини<sup>1</sup>.

Для боротьби з побутовими відходами у країні передбачається система збирання та вивезення твердих і рідких побутових відходів, яка включає послідовність виконання технологічних операцій з вилучення, накопичення і розміщення відходів у спеціально відведених місцях та їх вивезення у пункти знешкодження.

З метою належної організації діяльності у сфері поводження з побутовими відходами наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 7 червня 2010 р. затверджено Методичні рекомендації з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації твердих побутових відходів<sup>2</sup>. Діє постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 р. «Про затвердження Програми поводження із твердими побутовими відходами»<sup>3</sup>.

Кабінет Міністрів України визначив порядок утилізації побутових відходів. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2008 № 1070 «Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів»<sup>4</sup> визначено механізм надання суб'єктами господарювання незалежно від форми їх власності послуг з вивезення побутових відходів у містах, селищах і селах. Згідно з постановою від 16 листопада 2011 р. № 1173 «Питання надання послуг з вивезення побутових відходів»<sup>5</sup> Кабінет Міністрів України затвердив Порядок проведення конкурсу на надання послуг з вивезення побутових відходів. Відповідно до цього документа учасниками конкурсу можуть бути суб'єкти господарювання, у статутних документах яких передбачено діяльність у сфері поводження з побутовими відходами.

<sup>1</sup> Юрескул, В. О. Правове регулювання поводження з побутовими відходами в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Юрескул Вікторія Олександрівна. — К. : Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. — 2008.

<sup>2</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації твердих побутових відходів [Електронний ресурс] : наказ М-ва з питань житлово-комун. госп. України від 7 черв. 2010 р. № 176. — Режим доступу: <http://nau.com.ua>.

<sup>3</sup> Офіц. вісн. України. — 2004. — № 10. — С. 121. — Ст. 595.

<sup>4</sup> Там само. — 2008. — № 95. — Ст. 3138.

<sup>5</sup> Там само. — 2011. — № 89. — Ст. 3238.



Підготовка та проведення конкурсу забезпечуються виконавчим органом сільської, селищної, міської ради або місцевою державною адміністрацією в разі делегування їй повноважень відповідною радою.

Система збирання і вивезення твердих побутових відходів включає такі операції: збирання і тимчасове зберігання твердих побутових відходів на території споживача до прибуття сміттєвоза; завантаження відходів у сміттєвоз і прибирання засміченої під час завантаження території; вивезення твердих побутових відходів на полігон або сміттєпереробний (сміттєспалювальний) завод. Окремі складові частини твердих побутових відходів (скло, чорний і кольоровий металобрухт, макулатура) утилізується шляхом роздільного збирання утильних компонентів і при механізованому способі із загальної маси. Заборонено змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія.

Законодавством також заборонено несанкціоноване скидання і розміщення відходів у підземних горизонтах, на території міст та інших населених пунктів, на територіях природно-заповідного фонду, на землях природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, а також у межах водоохоронних зон і зон санітарної охорони водних об'єктів.

Усі суб'єкти господарської діяльності незалежно від форм власності зобов'язані: здійснювати постійний контроль за станом об'єктів розміщення власних відходів; запобігати утворенню та зменшуванню обсягів утворення відходів; забезпечувати приймання та утилізацію використаних пакувальних матеріалів і тари, в яких знаходилася продукція цих підприємств; визначати склад і властивості відходів, що утворюються; виявляти і вести первинний поточний облік кількості, типу і складу відходів, що утворюються, збираються, перевозяться, зберігаються, обробляються, утилізуються, знешкоджуються та видаляються, подавати щодо них статистичну звітність у встановленому порядку; забезпечувати повне збирання, належне зберігання та недопущення знищення і псування відходів; брати участь у будівництві об'єктів поводження з відходами; не допускати змішування відходів; не допускати зберігання та видалення відходів у несанкціонованих місцях чи об'єктах; здійснювати контроль за станом місць чи об'єктів розміщення власних відходів тощо.

В. О. Юрескул як засіб ефективного поводження з рідкими побутовими відходами розглядає екологічну санітарію. Авторка запроваджує нові принципи і технологічні рішення, що передбачають перетворення

відходів на ресурси, та замкнений цикл використання поживних речовин, розроблення децентралізованих систем, що не спричиняють забруднення довкілля і водних об'єктів та є ресурсозберігаючими технологіями, спрямованими на мінімізацію використання води як розчинника для транспортування відходів життєдіяльності відходів<sup>1</sup>.

Дуже важливу роль у справі охорони навколишнього природного середовища відіграє включення до правового режиму вимог поведження з *небезпечними відходами*. Зокрема, Н. О. Максименцева системно дослідила правовий режим поведження з небезпечними відходами як специфічний об'єкт права екологічної безпеки у складі екологічного права. На її думку, законодавство у сфері поведження з небезпечними відходами становить система нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання правовідносин у сфері поведження з небезпечними відходами, які за характером регулювання правовідносин належать до комплексного міжгалузевого інституту законодавства у сфері права екологічної безпеки<sup>2</sup>.

Правове забезпечення поведження з небезпечними відходами Н. О. Максименцева розглядає як комплекс правових норм, пріоритетів, імперативів, юридичних засобів, що спрямовані на встановлення правового режиму небезпечних відходів як об'єктів правовідносин, з якими норми законодавства пов'язують виникнення специфічної правосуб'єктності для учасників діяльності у сфері поведження з небезпечними відходами.

Ззначається, що діяльність, пов'язана з небезпечними відходами, залежно від її призначення та результатів може бути диференційована на три відокремлені функціональні типи, що легалізуються національним законодавством у цій сфері та набувають характеру правових форм поведження з небезпечними відходами. Такими правовими формами є: запобігання утворенню відходів, здійснення операцій поведження з небезпечними відходами та контроль за цими операціями і нагляд за місцями видалення, що становлять зміст поняття «поведження з небезпечними відходами».

Юридичні та фізичні особи, діяльність яких пов'язана із поведженням із небезпечними відходами, зобов'язані забезпечити захист людей

<sup>1</sup> Юрескул, В. Екологічна санітарія як засіб ефективного поведження з рідкими побутовими відходами [Текст] / В. Юрескул // Підприємництво, госп-во і право. – 2007. – № 10. – С. 92–94.

<sup>2</sup> Максименцева, Н. О. Правове забезпечення поведження з небезпечними відходами. [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Максименцева Надія Олександрівна. – К., 2006.



та докiлля вiд шкiдливого впливу таких вiдходiв. Їх виробники повиннi самостiйно визначати клас їх небезпеки; вести облiк; мати лiцензiю на здiйснення операцiй з небезпечними вiдходами; iдентифiкувати об'єкти поводження з такими вiдходами вiдповiдно до Закону України вiд 18 сiчня 2001 р. № 2245-III «Про об'єкти пiдвищеної небезпеки»<sup>1</sup>. До поводження з небезпечними вiдходами допускаються особи, якi мають вiдповiдну професiйну пiдготовку. Перевезення небезпечних вiдходiв дозволяється лише за наявностi їх паспорту та лiцензiї на поводження з небезпечними вiдходами при обов'язковому страхуваннi цивiльної вiдповiдальностi перевiзника.

На сьогоднi актуальностi набуло транскордонне перемiщення вiдходiв. Базельська конвенцiя 1989 р. встановлює механiзм попереднього iнформування та згоди на експорт, iмпорт i транзит небезпечних вiдходiв та заборону будь-якого транскордонного перемiщення небезпечних вiдходiв мiж державами-сторонами i не сторонами конвенцiї. Україна приєдналася до цiєї Конвенцiї та ухвалила вiдповiднi нормативнi акти<sup>2</sup>. Вивезення та ввезення вiдходiв в Україну здiйснюються за дозволами Мiнприроди України.

При транскордонному перевезеннi небезпечнi вiдходи пiдлягають класифiкацiї згiдно з Мiжнародним кодом iдентифiкацiї вiдходiв (МКiВ). Загальнi вимоги до експортно-iмпортних операцiй перемiщення небезпечних вiдходiв чи їх транзиту через територiю України передбачено постановою Кабiнету Мiнiстрiв України вiд 13 липня 2000 р. «Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних вiдходiв та їх утилізацiєю/видаленням i Жовтого та Зеленого перелiкiв вiдходiв».

*Радіоактивні вiдходи як один з видiв небезпечних вiдходiв становлять пiдвищену небезпеку для життя i здоров'я людини та докiлля. Заходи, пов'язанi з запобiганням шкiдливому впливу радiоактивних вiдходiв, передбачено законами України вiд 30 червня 1995 р. «Про*

<sup>1</sup> Офiц. вiсн. України. – 2001. – № 7. – С. 96. – Ст. 268.

<sup>2</sup> Про затвердження Положення про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних вiдходiв та їх утилізацiю/видаленням i Жовтого та Зеленого перелiкiв вiдходiв [Текст]: постанова Каб. Мiнiстрiв України вiд 13.07.2000 р. № 1120; Про затвердження Порядку и Правил проведення обов'язкового страхування вiдповiдальностi експортера та особи, яка вiдповiдає за утилізацiю (видалення) небезпечних вiдходiв, щодо вiдшкодування шкоди, яку може бути заподiяно здоров'ю людини, власностi та навколишньому природному середовищу пiд час транскордонного перевезення та утилізацiї (видалення) небезпечних вiдходiв [Текст]: постанова Каб. Мiнiстрiв України вiд 19.08.2002 р. № 1219 // Офiц. вiсн. України. – 2002. – № 34. – С. 225. – Ст. 1614.

поводження з радіоактивними відходами»<sup>1</sup>, від 8 лютого 1995 р. «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»<sup>2</sup>, від 19 жовтня 2000 р. «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання»<sup>3</sup>, від 8 вересня 2005 р. «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення», тощо<sup>4</sup>.

Поводження з радіоактивними відходами — це всі види діяльності, що стосується оперування, попереднього оброблення, кондиціонування, перевезення, зберігання чи захоронення відходів. Усі юридичні та фізичні особи при здійсненні будь-якого виду діяльності у сфері поводження з радіоактивними відходами зобов'язані дотримуватися норм, правил і стандартів щодо ядерної і радіаційної безпеки.

Право на поводження з радіоактивними відходами мають тільки юридичні та фізичні особи, які одержали у встановленому порядку дозвіл органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки на здійснення відповідного виду діяльності (ліцензіати). Такі особи зобов'язані забезпечувати безпеку під час проектування, вибору майданчика, будівництва, експлуатації та зняття з експлуатації споруд, призначених для поводження з радіоактивними відходами; забезпечувати розроблення програм щодо безпеки поводження з радіоактивними відходами; вести власний облік таких відходів; забезпечувати їх фізичний захист тощо.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про поводження з радіоактивними відходами» до об'єктів поводження з радіоактивними відходами належить споруда, приміщення або обладнання, призначені для збирання, перевезення, перероблення, зберігання або захоронення радіоактивних відходів. Рішення про будівництво об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, відповідно до компетенції ухвалює Верховна Рада України або Кабінет Міністрів України. Уведення в експлуатацію сховища радіоактивних відходів або об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, проводиться за наявності ліцензії на експлуатацію, виданої у встановленому законодавством порядку. Закриття (консервація) сховищ радіоактивних

<sup>1</sup> Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 27. — Ст. 198.

<sup>2</sup> Там само. — № 12. — Ст. 81.

<sup>3</sup> Там само. — 2001. — № 1. — Ст. 1.

<sup>4</sup> Там само. — 2005. — № 51. — С. 2671. — Ст. 555.



відходів здійснюється за рішенням органу державного управління у сфері поводження з радіоактивними відходами, погодженим з органом державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки. Приймання радіоактивних відходів та консервація сховища радіоактивних відходів припиняються згідно з проектом закриття (консервації) сховищ радіоактивних відходів та нормами, правилами і стандартами радіаційної безпеки. Після закриття (консервації) сховища радіоактивних відходів забезпечується зниження можливості несанкціонованого доступу до законсервованого сховища.

Захоронення радіоактивних відходів можуть здійснювати лише спеціалізовані підприємства з поводження з радіоактивними відходами за наявності відповідної ліцензії, виданої у встановленому законом порядку.

У місцях розміщення об'єктів, призначених для зберігання та захоронення радіоактивних відходів, може бути встановлено особливий режим території, а також виділяються санітарно-захисна зона і зона спостереження. Розміри і межі зазначених зон визначаються у проекті згідно з нормами, правилами і стандартами у сфері використання ядерної енергії і затверджуються місцевими радами.

Наприклад, у санітарно-захисній зоні здійснюється контроль за радіаційним станом. У межах таких зон забороняються: проживання населення; здійснення всіх видів водокористування, лісокористування та користування надрами; проведення наукових досліджень без спеціальних дозволів; здійснення без спеціального дозволу сільськогосподарської, лісогосподарської та іншої виробничої діяльності, спрямованої на одержання товарної продукції, а також будівництво об'єктів соціального та громадського призначення; будь-яка інша діяльність, яка не забезпечує режим радіаційної безпеки (ст. 26 цього Закону).

Радіоактивні відходи можуть перевозити юридичні або фізичні особи, які мають відповідні ліцензії, видані у встановленому законодавством порядку. Перевезення на територію України радіоактивних відходів з територій інших держав забороняється, крім тих, що утворилися внаслідок послуг, які було надано Україні іншою державою і на які поширюється дія контрактної угоди між ними щодо повернення таких відходів в Україну. Таке перевезення здійснюється відповідно до Правил ядерної та радіаційної безпеки при перевезенні радіоактивних матеріалів (ПБПРМ-2006), затверджених наказом Держатомрегулю-

вання України від 30 серпня 2006 р.<sup>1</sup> Умови та режим перевезення таких відходів повітряним, залізничним, водним або автомобільним транспортом погоджуються з відповідними службами Міністерства внутрішніх справ України.

Дослідження питань радіоактивних відходів та правових проблем поводження з ними актуальні та непоодинокі<sup>2</sup>. Зокрема, О. Ю. Кронда приділяє увагу питанню об'єктів правовідносин у сфері поводження (зберігання та захоронення) з радіоактивними відходами в Україні, до яких відносить сховища, де зберігаються та захороняються такі відходи, та надає їх класифікацію<sup>3</sup>.

Т. П. Козаченко, досліджуючи правові механізми державного регулювання у сфері поводження з твердими відходами, робить висновок про необхідність зміни загальнодержавної політики стосовно поводження з відходами, ключовим елементом якої має стати створення єдиної системи управління всіма видами відходів з відповідним законодавчим урегулюванням. Головним завданням системи управління відходами, зазначає авторка, повинно бути зменшення кількості побутових відходів. Централізований орган управління у галузі комплексного поводження з відходами має розв'язати такі першочергові завдання: 1) детальна інвентаризація відходів в Україні, комплексна перевірка організованих та неорганізованих місць вилучення відходів з метою оцінки їх технічного стану, наявності та якості природоохоронних бар'єрів, проектної, дозвільної, експлуатаційної та облікової документації, структури відходів та їх обсягів за групами токсичності; 2) формування єдиної державної системи обліку відходів, до якої вхо-

<sup>1</sup> Правила ядерної та радіаційної безпеки при перевезенні радіоактивних матеріалів (ПБПРМ-2006) : Наказ Держатомрегулювання України від 30 серп. 2006 р. № 132 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 38. – С. 168. – Ст. 2606.

<sup>2</sup> Радіоактивні відходи України: состояние, проблемы, решения [Текст] : монографія / под общ. ред. Э. В. Соболевича. – Киев, 2003; Лисуць, Г. Д. Система державних органів у сфері поводження з радіоактивними відходами [Електронний ресурс] / Г. Д. Лисуць. – Режим доступу: <http://readera.org/article/10113203.html>; Кронда, О. Ю. Правове регулювання державного управління у сфері поводження з радіоактивними відходами в Україні [Текст] / О. Ю. Кронда // Наук. вісн. Чернівець. ун-ту. Вип. 478. Правознавство. – 2008. – С. 76–80.

<sup>3</sup> Кронда, О. Ю. Правове регулювання поводження з радіоактивними відходами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Кронда Ольга Юрійівна. – К., 2012. – 206 с.; Кронда, О. Ю. Об'єкти правовідносин у сфері зберігання та захоронення радіоактивних відходів [Текст] / О. Ю. Кронда // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – Вип. 53. – С. 449–454.



дитимуть державні реєстри відходів, державні кадастри об'єктів утворення відходів, об'єктів оброблення та утилізації відходів і об'єктів зберігання та захоронення відходів; 3) розвиток на основі новітніх технологій індустрії оброблення й утилізації відходів виробництва та споживання з їх максимально можливим використанням як джерела вторинних ресурсів.

Реалізація наведених заходів сприятиме впровадженню такої системи господарювання, за якої економічне зростання не супроводжуватиметься деградацією природи. Для досягнення позитивних результатів у сфері поводження з відходами необхідним є здійснення вагомих управлінських, організаційних, інституціональних та господарських заходів. Це можливо лише за умови чіткого розмежування та розподілу обов'язків між різними зацікавленими сторонами<sup>1</sup>.

### **12.3. Особливості юридичної відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища при поводженні з відходами**

Юридична відповідальність за правопорушення у сфері поводження з відходами у вузькоюридичному сенсі, що називається ретроспективною чи негативною відповідальністю, у юридичній науці визначається як сукупність установлених державою правових норм, що покладають обов'язок понести негативні наслідки у вигляді відповідних санкцій, які накладаються за неправомірне поводження з відходами<sup>2</sup>.

Юридична відповідальність у сфері поводження з відходами настає за вчинення екологічних правопорушень. Зокрема, правопорушення у цій сфері визначено у ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», наприклад, порушення природоохо-

<sup>1</sup> Козаченко, Т. П. Правові механізми державного регулювання у сфері поводження з твердими відходами [Текст] : дис. ... канд. наук з держ. управління / Козаченко Тетяна Петрівна. – О., 2011; Козаченко, Т. Зарубіжний досвід використання ефективних методів поводження з твердими відходами [Електронний ресурс] / Тетяна Козаченко. – Режим доступу: [www.nbu.gov.ua](http://www.nbu.gov.ua).

<sup>2</sup> Юрескул, В. О. Правове регулювання поводження з побутовими відходами в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / В. О. Юрескул. – К. : Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, 2008.

ронних вимог при зберіганні, транспортуванні, використанні, знешкодженні та захороненні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних радіоактивних речовин та відходів; невиконання спеціальних правил поводження з відходами, наслідком чого може бути порушення прав громадян на екологічно безпечне навколишнє природне середовище або порушення норм екологічної безпеки. Загальний перелік правопорушень у сфері поводження з відходами визначено у ст. 43 Закону України «Про відходи».

До адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті громадяни та посадови особи, що вчинили такі правопорушення: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель хімічними і радіоактивними речовинами, виробничими й іншими відходами (ст. 52 КУпАП); пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками (ст. 72); засмічення лісів відходами (ст. 73); порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації, ліквідації та використання відходів (ст. 82); змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу (ст. 82<sup>4</sup>); порушення правил передачі відходів (ст. 82<sup>5</sup>); приховування перевищення встановлених лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів (ст. 91<sup>3</sup>) тощо.

До органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення в галузі поводження з відходами, належать: органи, установи та заклади державної санітарно-епідеміологічної служби, які розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 80–83 КУпАП України. Від імені цих органів розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення в межах територій та об'єктів нагляду, визначених законодавством, мають право лікарі-гігієністи, лікарі-епідеміологи органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби; органи державного контролю за використанням та охороною земель розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства у сфері використання та охорони земель (ст. 52 КУпАП); органи лісового господарства розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 73 КУпАП; органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 52, 59, 59<sup>1</sup>, 72, 73, 80–83, 91<sup>3</sup> КУпАП.



Кримінальна відповідальність у сфері поводження з відходами передбачена ст. 268 КК України — незаконне ввезення на територію України відходів і вторинної сировини чи транзит через її територію відходів або вторинної сировини без належного дозволу. Кваліфікуючою ознакою є ввезення або транзит небезпечних відходів, які забороняються до ввезення. Крім того, КК України передбачає відповідальність за: забруднення або псування земель речовинами, відходами або іншими матеріалами, шкідливими для життя, здоров'я або довкілля (ст. 239); забруднення або іншу зміну природних властивостей атмосферного повітря шкідливими для життя, здоров'я людей або для довкілля речовинами, відходами або іншими матеріалами промислового або іншого виробництва (ст. 241); забруднення моря в межах внутрішніх морських чи територіальних вод України або в межах вод виключної (морської) економічної зони України матеріалами чи речовинами, шкідливими для життя чи здоров'я людей, або відходами, а також незаконне скидання або поховання в межах внутрішніх морських або територіальних вод України або у відкритому морі зазначених матеріалів, речовин і відходів (ст. 243) та ін.

У науці звертається увага на необхідність визначення чи уникнення використання при встановленні складу злочинів таких ознак: небезпека для життя, здоров'я людей чи довкілля; небезпека для життя чи здоров'я людей; тяжкі наслідки; небезпека для живих ресурсів моря; масова загибель об'єктів тваринного і рослинного світу; небезпека загибелі живих організмів моря; шкода зонам лікування і відпочинку; істотна шкода; екологічне забруднення значних територій; масова загибель тварин. Через їх відсутність існують складнощі у відмежуванні злочинів від адміністративних проступків.

Правові засади відшкодування шкоди за порушення законодавства про відходи регулюються Законом України «Про відходи». Юридичні та фізичні особи зобов'язані відшкодувати шкоду, завдану ними внаслідок порушення законодавства у сфері поводження з відходами, в порядку і розмірах, встановлених цивільним законодавством України<sup>1</sup>.

У цій сфері застосовуються загальні правила відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про навколишнє природне середовище, визначені у ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Шкода, заподіяна об'єктам навколишнього природного середовища, відшкодовується відповідно до затверджених у встановленому порядку такс, а також методик об-

<sup>1</sup> Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — №40. — Ст. 356.

числення розміру збитків. У разі їх відсутності відшкодування провадиться за фактичними витратами на відновлення порушеного стану навколишнього природного середовища.

Найбільшу небезпеку для навколишнього природного середовища та здоров'я людини становлять небезпечні відходи. У зв'язку з цим Мінприроди України 15 травня 2001 р. затверджено Тимчасову методику визначення очікуваних збитків від забруднення довкілля при транспортуванні небезпечних речовин та відходів<sup>1</sup>, де визначено орієнтовні розрахунки розмірів відшкодування шкоди, завданої юридичними і фізичними особами при здійсненні ними діяльності з транспортування небезпечних речовин та відходів унаслідок аварійного забруднення природних ресурсів небезпечними речовинами та відходами.

Актуальним є й розроблення методик для обчислення шкоди, заподіяної порушенням законодавства про відходи, відшкодування збитків, завданих забрудненням чи засміченням довкілля з урахуванням їх комплексного негативного впливу на землю, атмосферне повітря, поверхневі та підземні води, а також визначення шкоди, заподіяної здоров'ю людини.

Серед пропозицій щодо вдосконалення системи юридичної відповідальності за правопорушення у сфері поводження з відходами науковці висловлюють такі: збільшення штрафів за правопорушення у сфері поводження з відходами; диференційованість покарань, що передбачає запровадження таких важелів індивідуального впливу, як визначення розміру матеріальної відповідальності у розрахунку місячного/річного доходу правопорушника; запровадження відповідальності за захоронення відходів, віднесених до категорій вторинних матеріальних ресурсів; запровадження відповідальності за використання первинних ресурсів у випадках наявності у регіоні замінних вторинних ресурсів, які мають необхідні властивості та використання яких надає підприємству можливість користуватися податковими пільгами тощо.

Як зазначає Я. Остапик, «складним є встановлення причинно-наслідкового зв'язку між екологічно шкідливою діяльністю та негативними матеріальними наслідками через відсутність методик визначення такої шкоди». Тому важливим моментом є системне вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює сферу поводження з відходами<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Офіц. вісн. України. – 2001. – № 24. – Ст. 1083.

<sup>2</sup> Остапик Я. Правові підстави відшкодування моральної шкоди за порушення права на безпечне для життя та здоров'я довкілля [Текст] / Я. Остапик // Екологія. Право. Людина. – 2007. – № 4–5 (34–35). – С. 68.



На думку Г. І. Балюк, ефективність застосування відповідальності за правопорушення залежить від багатьох факторів, зокрема від рівня правосвідомості, стану екологічного виховання, рівня правової чи еколого-правової культури, впорядкованості законодавства в цій сфері, а також від стану вивчення умов і причин екологічних правопорушень<sup>1</sup>.

В. О. Юрескул, досліджуючи особливості юридичної відповідальності за правопорушення у сфері поводження з побутовими відходами, обґрунтовано пропонує класифікувати склади адміністративних проступків у сфері поводження з побутовими відходами, передбачені КУпАП, за такими групами: правопорушення, що спричинили забруднення природних об'єктів побутовими відходами; правопорушення, що порушують установлений порядок подання інформації щодо побутових відходів; правопорушення, що порушують установлені правила поводження з побутовими відходами; правопорушення, що порушують правила очищення окремих об'єктів та територій від побутових відходів<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Балюк, Г. І. Проблеми удосконалення юридичної відповідальності за екологічні правопорушення в контексті сталого розвитку України [Текст] / Г. І. Балюк // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. – 2007. – Вип. 74. – С. 7–10.

<sup>2</sup> Юрескул, В. О. Правове регулювання поводження з побутовими відходами в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / В. О. Юрескул. – К. : Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, 2008.

Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого

*Серія «Харківська наукова школа екологічного права»*

**ПРАВОВА ОХОРОНА ДОВКІЛЛЯ:  
СУЧАСНИЙ СТАН  
ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

*Монографія*

За редакцією доктора юридичних наук, професора,  
академіка Національної академії правових наук України

*А. П. Гетьмана*

Харків  
«Право»  
2014



УДК 349.6 (477)  
ББК 67.9 (4 УКР)  
П68

*Серія заснована 2014 року*  
*Рекомендовано до видання рішенням вченої ради*  
*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*  
*(протокол № 11 від 27 червня 2014 р.)*

**Рецензенти:**

*Ю. С. Шемшученко*, доктор юридичних наук, професор, академік НАН України, академік НАПрН України, директор Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України;

*В. В. Костицький*, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, професор юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Авторський колектив:**

*А. П. Гетьман* – вступ, розділи 1, 2, 3; *О. В. Донець* – розд. 4; *А. К. Соколова* – розділи 5, 8; *Т. В. Єрмолаєва* – розд. 6, підрозділи 3, 4, 5 розд. 9; *С. В. Размстаєв* – розд. 7; *В. В. Шеховцов* – підрозділи 1, 2, 6 розд. 9; *Г. В. Анісімова* – розд. 10; *В. Л. Бредіхіна* – розд. 11; *М. К. Черкашина* – розд. 12; *Є. П. Суєтнов* – розд. 13

П68 **Правова охорона довкілля: сучасний стан та перспективи розвитку :** монографія / *А. П. Гетьман, А. К. Соколова, Г. В. Анісімова та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана.* – Х. : Право, 2014. – 784 с. – (Харківська наукова школа екологічного права).

ISBN 978-966-458-662-4

Монографія присвячена дослідженню концептуальних засад сучасного стану та перспектив розвитку законодавства про охорону довкілля. Проаналізовано правові засади державної екологічної політики у сфері охорони довкілля, науково-методологічні чинники становлення та перспективи розвитку законодавства про охорону довкілля, організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища. Велика увага приділяється питанням правового забезпечення охорони земель, вод, рослинного та тваринного світу, надр, атмосферного повітря, озонового шару та клімату, природних ресурсів континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, навколишнього природного середовища при поводженні з відходами, міжнародно-правовим засобам забезпечення охорони довкілля. Сформульовано низку пропозицій щодо вдосконалення механізму правової охорони довкілля.

Для науковців-правників, викладачів, аспірантів, студентів юридичних вищих навчальних закладів, а також усіх, хто цікавиться теоретичними питаннями екологічного права.

**УДК 349.6 (477)**  
**ББК 67.9 (4 УКР)**

© Гетьман А. П., Соколова А. К.,  
Анісімова Г. В. та ін., 2014  
© Видавництво «Право», 2014

ISBN 978-966-458-662-4

# Зміст

Вступ.....	8
------------	---

## ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ 1. Правові засади державної екологічної політики у сфері охорони довкілля .....	14
--	----

Розділ 2. Науково-методологічні чинники становлення та перспективи розвитку законодавства про охорону довкілля.....	32
---	----

Розділ 3. Організаційно-правовий механізм охорони довкілля (екологічне управління).....	56
---	----

3.1. Інституційна складова організаційно-правового механізму охорони довкілля .....	69
---	----

3.2. Функціональна складова організаційно-правового механізму охорони довкілля.....	85
---	----

## ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Розділ 4. Правове забезпечення охорони земель .....	110
---	-----

4.1. Історико-правові засади розвитку законодавства у сфері охорони земель.....	110
---	-----

4.2. Стан сучасного правового забезпечення охорони земель .....	123
---	-----

4.2.1. Об'єкти правової охорони земель .....	123
--	-----

4.2.2. Суб'єкти правової охорони земель.....	148
--	-----

4.2.3. Правова охорона земель в Україні.....	159
--	-----

4.3. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері охорони земель.....	188
--	-----

Розділ 5. Правове забезпечення охорони вод.....	194
---	-----

5.1. Історико-правові засади розвитку законодавства щодо охорони вод.....	194
---	-----

5.2. Правове забезпечення охорони вод в Україні.....	205
--	-----

5.3. Правова охорона вод: загальна характеристика, правові заходи щодо охорони вод .....	212
--	-----



5.3.1. Встановлення природоохоронних територій (водоохоронних зон, прибережних захисних смуг, смуг водних шляхів тощо) .....	216
5.3.2. Запобігання шкідливій дії вод .....	227
5.3.3. Запобігання забрудненню, засміченню, вичерпанню вод.....	230
5.3.4. Організаційно-правові заходи.....	233
5.3.5. Стандартизація та нормування .....	237
5.3.6. Встановлення прав і обов'язків водокористувачів .....	239
5.4. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері охорони вод .....	242
<b>Розділ 6. Правове забезпечення охорони водних біоресурсів .....</b>	<b>249</b>
6.1. Історико-правові засади розвитку законодавства щодо охорони водних біоресурсів.....	249
6.2. Стан сучасного правового забезпечення охорони водних біоресурсів.....	259
6.3. Загальна характеристика водних біоресурсів як об'єктів правової охорони .....	263
6.4. Поняття, зміст та система правових заходів з охорони водних біоресурсів.....	273
6.5. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері охорони водних біоресурсів .....	282
<b>Розділ 7. Правове забезпечення охорони надр .....</b>	<b>290</b>
7.1. Історико-правові засади розвитку законодавства про охорону надр ...	290
7.2. Стан, сутність та перспективи розвитку сучасного нормативно- правового забезпечення охорони надр.....	294
7.3. Надра як об'єкт правової охорони .....	306
7.4. Право власності на надра та ресурси надр .....	317
7.5. Правові заходи щодо охорони надр.....	340
<b>Розділ 8. Правове забезпечення охорони рослинного світу .....</b>	<b>358</b>
8.1. Історико-правові засади розвитку законодавства щодо охорони об'єктів рослинного світу .....	358
8.2. Загальна характеристика правової охорони об'єктів рослинного світу .....	381
8.3. Правові заходи щодо охорони об'єктів рослинного світу.....	388
8.3.1. Встановлення прав і обов'язків користувачів об'єктів рослинного світу .....	388

8.3.2. Встановлення правил і норм охорони, використання та відтворення об'єктів рослинного світу .....	389
8.3.3. Організаційно-правові засоби охорони об'єктів рослинного світу .....	398
8.3.4. Заборони і обмеження використання об'єктів рослинного світу та здійснення відповідної діяльності.....	402
8.3.5. Стандартизація та нормування .....	404
8.3.6. Занесення рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослин до Червоної книги України, та рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, та типових природних рослинних угруповань — до Зеленої книги України .....	405
8.4. Особливості юридичної відповідальності за порушення флористичного законодавства .....	410
<b>Розділ 9. Правове забезпечення охорони тваринного світу.....</b>	<b>420</b>
9.1. Історико-правові засади розвитку законодавства щодо охорони тваринного світу.....	420
9.2. Стан, сутність та перспективи розвитку сучасного нормативно-правового забезпечення заходів охорони тваринного світу.....	441
9.3. Загальна характеристика тваринного світу як об'єкта правової охорони.....	455
9.4. Зміст правової охорони тваринного світу.....	465
9.5. Система та особливості заходів щодо охорони тваринного світу.....	468
9.6. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства у галузі охорони тваринного світу та середовища його перебування .....	485
<b>Розділ 10. Правове забезпечення охорони атмосферного повітря, озонного шару та клімату .....</b>	<b>506</b>
10.1. Історико-правові засади розвитку законодавства щодо охорони атмосферного повітря, озонного шару та клімату.....	506
10.2. Атмосферне повітря, озонний шар і клімат як об'єкти еколого-правової охорони: поняття та загальна характеристика.....	522
10.3. Нормативно-правове регулювання охорони атмосферного повітря, озонного шару та клімату .....	534
10.4. Зміст і система правових заходів щодо охорони атмосферного повітря .....	549



10.5. Правова охорона озонowego шару і клімату.....	566
10.6. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері охорони атмосферного повітря, озонowego шару та клімату .....	576

<b>Розділ 11. Правове забезпечення охорони природних ресурсів континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони.....</b>	<b>588</b>
11.1. Історико-правові засади розвитку законодавства щодо охорони природних ресурсів континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України.....	588
11.2. Континентальний шельф та виключна (морська) економічна зона України як об'єкти правової охорони .....	603
11.3. Правові заходи охорони природних ресурсів у межах континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України .....	619
11.4. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону природних ресурсів континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України .....	640

<b>Розділ 12. Правове забезпечення охорони навколишнього природного середовища при поводженні з відходами .....</b>	<b>653</b>
12.1. Стан та перспективи розвитку сучасного нормативно-правового забезпечення охорони навколишнього природного середовища при поводженні з відходами .....	653
12.2. Загальна характеристика правового регулювання у сфері поводження з відходами .....	662
12.2.1. Поняття та види відходів .....	662
12.2.2. Особливості правової охорони довкілля при поводженні з відходами виробництва та споживання, радіоактивними відходами .....	670
12.3. Особливості юридичної відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища при поводженні з відходами.....	687

<b>Розділ 13. Міжнародно-правове забезпечення охорони довкілля .....</b>	<b>692</b>
13.1. Історико-правові засади розвитку міжнародного забезпечення охорони довкілля .....	692

13.2. Поняття, принципи, об'єкти та суб'єкти міжнародно-правового забезпечення охорони довкілля .....	701
13.3. Міжнародно-правове забезпечення охорони Світового океану та внутрішніх вод.....	711
13.4. Міжнародно-правове забезпечення охорони флори і фауни.....	720
13.5. Міжнародно-правове забезпечення охорони атмосферного повітря, озонового шару та космічного простору .....	730
13.6. Міжнародно-правове забезпечення охорони довкілля Арктики й Антарктики .....	738
13.7. Міжнародно-правове забезпечення охорони довкілля від забруднення радіоактивними та іншими небезпечними речовинами і матеріалами.....	748
<b>Література .....</b>	<b>756</b>
<b>Відомості про авторів .....</b>	<b>782</b>



## Вступ

Запропоноване монографічне дослідження — підсумок сумісної роботи членів кафедри екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, об'єднаних спільною метою — віддати належну шану нашим вчителям, які знаходилися у витоків продукування, розробки і розвитку наукових ідей, концепцій та доктрин, пов'язаних із правовим забезпеченням права власності на природні ресурси, раціонального природокористування, відтворення і відновлення природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та окремих його об'єктів — земель, вод, лісів, надр, тваринного і рослинного світу. Саме навколо відповідних наукових полемік та дискусій відбувалося становлення харківської школи екологічного права. Тернистим був її шлях, як і шлях засновників цієї школи, харків'ян — видатних вчених ХХ ст., представників еколого-правової думки, професорів Ю. О. Вовка, В. В. Гречка, В. К. Попова, доцента В. О. Чуйкова та ін.

Свого часу в Харківському юридичному інституті (нині — Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого) основна складова частина сучасного екологічного права — земельне право як навчальна дисципліна викладалося на кафедрі цивільного права, а з 1954 р. — на кафедрі трудового, колгоспного та земельного права, яку в 1963 р. очолив доктор юридичних наук, професор Ю. О. Вовк — відомий спеціаліст у галузі земельно-правової науки.

У 1969 р. унаслідок реорганізації кафедр було створено окрему кафедру колгоспного, земельного права та правової охорони природи, яка забезпечувала викладання навчальних дисциплін: «Земельне право та правова охорона природи» і «Колгоспне право».

У червні 1979 р. відбулося остаточне організаційне становлення кафедри, яка набула самостійного статусу і назви — кафедра земельного права та правової охорони природи, а у 1990 р. з урахуванням основних вимог, притаманних екологічній політиці, яку започаткувала держава, кафедра отримала свою остаточну назву — кафедра екологічного права.

Суттєвим є науковий внесок в удосконалення правового регулювання екологічних та земельних відносин доктора юридичних наук, професора Ю. О. Вовка. Його наукова спадщина має неперевершене значення в сучасній доктрині не лише екологічного, а й земельного, аграрного, трудового та інших галузей права і законодавства України і країн СНД. Ю. О. Вовк підготував цілу низку фундаментальних робіт, які на декілька десятиліть визначили вектор наукових досліджень у відповідних галузях права та законодавства, стали орієнтиром для прийдешніх поколінь науковців і заклали фундамент концептуального розвитку теорії та методології зазначених вище галузей права і законодавства. Серед таких монументальних праць слід назвати: «Радянське природоресурсне право і правова охорона навколишнього природного середовища: загальна частина» (1986 р.). Аналізуючи концептуальні засади природоресурсного права та правової охорони навколишнього середовища, професор Ю. О. Вовк зробив декілька наукових висновків, які стали орієнтиром для подальшого розвитку теорії екологічного права, його законодавчого забезпечення, попередження та усунення юридичних колізій у цій сфері суспільних відносин. Серед них: наявність єдиного предмета природоресурсового права, необхідність кодифікації природоресурсового законодавства, особливості права власності на природні ресурси, права природокористування як комплексного інституту відповідної галузі права, розгалуженої системи управління в сфері використання та охорони природних ресурсів. Ці висновки визначили подальший шлях розвитку природоресурсного права і законодавства та стали підґрунтям для формування екологічного права на теренах незалежної України.

Професор В. В. Гречко значну увагу приділяв розробці наукових основ удосконалення водного законодавства та законодавства у сфері використання земель сільськогосподарського призначення. Він опублікував велику кількість наукових робіт, присвячених проблемам земельного та водного законодавства, а також законодавства про охорону природи. Серед них: «Правова охорона природи в Українській РСР» (1966); «Правовий режим земель сільськогосподарського призначення» (1973); «Вопросы охраны природы в Конституции СССР» (1978); «Законодательство о личном подсобном хозяйстве в сельской местности» (1980); «Правове становище підсобних господарств» (1985); «Правовое обеспечение рационального использования водных ресурсов» (1983); «Правове забезпечення охорони родючості земель» (1991).

Професор В. К. Попов всебічно досліджував методологічний аспект уніфікації екологічного законодавства в напрямі розробки та прийняття Екологічного кодексу України. Він брав участь у колективному написанні підруч-

ників «Советское природоресурсовое право. Особенная часть» (1987); «Екологічне право України. Загальна частина» (1995); «Екологічне право України. Особлива частина» (1996); «Екологічне право України» (2001); «Екологічне право України» (2005).

Велику наукову спадщину залишив після себе кандидат юридичних наук, доцент В. О. Чуйков. Його наукові доробки присвячені широкому колу питань екологічного права та законодавства, серед яких: проблемам земельного законодавства — «Правове регулювання раціонального використання земель населених пунктів» (1969); «Визначення поняття міських земель у новому земельному законодавстві» (1971); «Правові питання землекористування індивідуальних забудовників у містах» (1972); проблемам лісового законодавства — «Новий закон про ліси» (1977); проблемам законодавства про тваринний світ — «Право пользования животным миром» (1969); проблемам законодавства про охорону навколишнього природного середовища — «Конституционные основы охраны окружающей среды в СССР» (1979); «Питання охорони природи в судовій практиці» (1979); «Дослідження проблем охорони навколишнього середовища» (1985); проблемам кодифікації екологічного законодавства — «Республіканський закон про охорону природи: яким йому бути?» (1985); «Понятие советского природоресурсового законодательства» (1983) та деякі ін.

Сучасна наукова думка, яка продукується харківською науковою школою екологічного права, ґрунтується на наведених вище теоретичних доробках, є їх продовженням та реалізацією, зберігає ті дослідницькі традиції і новачий рівень, які були створені вченими минулого століття, а головне — є механізмом реалізації наукових задумів наших вчителів. Це знаходить свій прояв у численних дисертаційних та монографічних дослідженнях, статтях, тезах виступів на наукових та науково-практичних конференціях, семінарах і «круглих столах». Так, за чотирнадцять років XXI ст. на кафедрі екологічного права було підготовлено та захищено дві докторські (В. І. Лозо, А. К. Соколова) та 26 кандидатських дисертацій (П. В. Тихий, А. В. Котелевець, І. Л. Радик, С. В. Шарапова, Л. М. Здоровко, О. О. Бакай, О. В. Конишева, Л. В. Лейба, Т. В. Лісова, К. П. Пейчев, В. Л. Бредіхіна, Т. В. Григор'єва (Єрмолаєва), О. С. Лисанець, Чау Тхі Хань Ван, Т. М. Гапотченко, М. В. Воскобійник, І. В. Кирєєва, В. К. Філатова, М. К. Черкашина, І. В. Вітовська, О. В. Басай, О. А. Бакай, О. В. Донець, В. В. Шеховцов, Є. П. Суєтнов, В. В. Овдієнко).

За цей же період часу науковці кафедри брали участь у підготовці монографій: «Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Т. 4: Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та гос-



подарського права» / за ред. Ю. С. Шемшученка (українською, російською, англійською мовами (2008, 2011, 2012); «Договір як універсальна правова конструкція» : монографія / за ред. А. П. Гетьмана, В. І. Борисової (2012); «Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрямки вдосконалення» : монографія / за ред. А. П. Гетьмана, В. Ю. Уркевича (2012); «Правова доктрина України: у 5 т. Т. 4: Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права / за ред. Ю. С. Шемшученка (2013); А. П. Гетьман, В. И. Лозо «Правовые проблемы экологической политики Европейского Союза и Украины» (2014); А. К. Соколова «Флористичне право України: проблеми формування та розвитку» (2009); В. Л. Бредіхіна «Конституційні засади права громадян на безпечне навколишнє природне середовище» (2008); М. К. Черкашина «Юридичні гарантії права природокористування» (2010); В. В. Шеховцов «Правове регулювання права приватної власності на об'єкти тваринного світу в Україні» (2010); Т. В. Григор'єва «Правові засади використання, охорони та відтворення водних живих ресурсів» (2011).

За участю науковців кафедри вперше в Україні було підготовлено та видано науково-практичний коментар до Земельного кодексу України (за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги), який витримав шість видань. Окрім того викладачі кафедри в складі наукових колективів готували коментарі Лісового кодексу України (2009), законів України «Про тваринний світ» (2010), «Про охорону атмосферного повітря» (2011), Кодексу України «Про надра» (2012).

За ініціативою вчених кафедри було проведено серію міжнародних і національних науково-практичних конференцій та «круглих столів», серед яких: «Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів» (Харків, 2009); «Сучасні екологічні проблеми та методика викладання еколого-правових дисциплін» (Харків, 2010); «Співвідношення екологічного, природоресурсного, земельного та аграрного права» (Харків, 2011); «Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України» (Харків, 2012); «Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права»: круглий стіл, присвячений пам'яті проф. Ю. О. Вовка (Харків, 2013); «Сучасні науково-практичні проблеми екологічного, земельного та аграрного права» (Харків, 2013).

На сучасному етапі на кафедрі проводяться наукові дослідження з актуальних проблем екологічного права та законодавства, — предмет та метод, джерела, право власності на природні ресурси, право природокористування та його окремі види, екологічні права та обов'язки громадян, право екологічної безпеки, юридична відповідальність за екологічні правопорушення, еко-

логічне управління, систематизація та кодифікація екологічного законодавства та ін. Саме з активних дискусій щодо вирішення цих проблем зароджувалася харківська наукова школа екологічного права.

Мета висвітлення питань, що становлять зміст цієї монографії — сучасні правові проблеми охорони довкілля, — продемонструвати значущість тих проблем, які виникли задовго до сьогодні в думках наших вчителів, але залишаються актуальними і в сучасний період.

Утворення і розвиток суверенної Української держави неможливі без розробки та здійснення багатопланової і цілеспрямованої системи охорони довкілля, забезпеченої механізмом правових норм чинного екологічного та інших галузей законодавства України.

У Законі України від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища» зазначено, що охорона довкілля, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини — невід’ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України.

Важливою складовою у сфері охорони довкілля є здійснення державою належної екологічної політики, побудованої на засадах партнерських відносин у сфері «суспільство-довкілля». В юридичній літературі зазначається, що екологічна політика держави має уособлювати досягнення науково-технічного потенціалу, а тому має стати осмисленим і цілеспрямованим напрямом діяльності України щодо вирішення реальних екологічних проблем, орієнтованих на забезпечення екологічної безпеки, охорону довкілля та дотримання режиму використання природних ресурсів і їх відновлення.

Для реалізації зазначених положень Верховною Радою України було прийнято Закон України від 21 грудня 2010 р. «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.». Метою національної екологічної політики є стабілізація і поліпшення стану довкілля шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров’я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем.

Пропоноване читачеві монографічне дослідження містить два блоки проблемних питань, присвячених правовій охороні довкілля, — методологічні аспекти та об’єктно-прикладні аспекти. До першого блоку — методологічних аспектів — увійшли розділи, присвячені правовим засадам державної екологічної політики у сфері охорони довкілля, науково-методологічні чинники становлення та перспективи розвитку законодавства про охорону довкілля,

організаційно-правовий механізм охорони довкілля, а також її міжнародно-правове забезпечення. Другий блок — об'єктно-прикладні аспекти — побудовано на дослідженні питань правового забезпечення охорони окремих природних об'єктів, природних ресурсів та природних комплексів (земля, води, надра, водні біоресурси, тваринний та рослинний світ, природні ресурси континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, атмосферного повітря, озонового шару та клімату), а також навколишнього природного середовища при поводженні з відходами.

Цим дослідженням її авторський колектив започатковує традицію з підготовки та публікації низки наукових робіт з еколого-правової тематики, над якою працювали наші вчителі — засновники харківської наукової школи екологічного права і праці яких увійшли до скарбниці не лише української, а й європейської юридичної літератури з проблемних питань екологічного права та законодавства.

Автори висловлюють слова щирої вдячності рецензентам — доктору юридичних наук, професору, академіку НАН України, академіку НАПрН України, директору Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України Ю. С. Шемшученку та доктору юридичних наук, професору, члену-кореспонденту НАПрН України, професору юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка В. В. Костицькому.

*А. П. Гетьман, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, завідувач кафедри екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*