

DOI: 10.34015/2523-4552.2022.3.04
УДК 349.42

Кухар О. В.,
аспірантка кафедри аграрного,
земельного та екологічного права
ім. академіка В. З. Янчука
Національного університету
біоресурсів і природокористування
України
ORCID:0000-0001-5858-6356

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ У СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ УКРАЇНИ

Статтю присвячено аналізу нормативно-правового регулювання поводження з відходами у сільському господарстві починаючи з часів незалежності України до сьогодення. Виокремлено три етапи становлення та розвитку законодавства України про поводження з відходами у сільському господарстві, визначено тенденції розвитку законодавства про поводження з відходами у сільському господарстві. Встановлено, що необхідною умовою розвитку законодавства про відходи у сільському господарстві є його адаптація до вимог законодавства ЄС. Здійснено класифікацію правових норм в сфері поводження з відходами у сільському господарстві за змістом та галузевою належністю. Обґрунтовано висновок про формування в системі аграрного права України комплексного правового інституту поводження з відходами у сільському господарстві, який має міжгалузевий характер.

Ключові слова: відходи, відходи у сільському господарстві, пестициди, поводження з відходами, управління відходами, законодавство про поводження з відходами у сільському господарстві.

Постановка проблеми. Особливістю сільськогосподарського виробництва в Україні, як і економіки в цілому, є застосування ресурсоємних та багатовідходних технологій, використання застарілого технологічного обладнання тощо, що призводить до утворення великих обсягів різноманітних відходів, які є потенційними факторами негативного впливу на довкілля та здоров'я людини, таких як органічні відходи рослинництва; органічні відходи тваринництва та птахівництва; біовідходи (труп тварин та птиці); залишкова кількість добрив, хімічних та

біологічних засобів для захисту рослин, ветеринарних препаратів та ін. В Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 820-р (надалі – Стратегія), зазначається, що статистичні дані щодо утворення відходів сільського господарства в загальному обсязі утворених відходів (не більш 4 відсотки усіх відходів I - IV класу) не відображають реальний стан щодо поводження з відходами у сільському господарстві України. Адже збільшення продуктивності сільського-

сподарського виробництва призводить до збільшення відходів, так за валового збору зерна на рівні 50 млн. тонн може утворитися до 25 млн. тонн соломи. У разі зростання валового збору до 80 млн. тонн зростає до 40 млн. тонн і обсяг соломи. При чисельності сільськогосподарських тварин в Україні близько 13 млн. голів за рік може утворитися до 50 млн. тонн гною. Залишаються актуальними питання поводження з відходами хімічних засобів захисту рослин, до складу яких входять пестициди, гербіциди, фунгіциди, хімічні та біологічні стимулятори росту рослин, в тому числі непридатні та заборонені до використання пестициди, що виготовлені та накопичені ще за часів СРСР (Стратегія). При цьому, однією з основних проблем у сфері управління відходами сільського господарства в Стратегії визначено неналежний рівень дотримання вимог законодавства. Зазначене актуалізує дослідження сучасного стану нормативно-правового регулювання поводження з відходами у сільському господарстві України.

Аналіз основних досліджень та публікацій: Теоретичним підґрунтям проведеного дослідження стали праці провідних вчених у галузі аграрного, земельного та екологічного права, таких як, В.І. Андрейцев, О.В. Гафурова, А.П. Гетьман, Л.О. Бондар, В.А. Зуєв, Т.В. Курман, Н.О. Максименцева, К.Б. Сакаджи, В.О. Юрескул та інших.

Правові проблеми поводження з окремими видами відходів в Україні завжди перебувають в центрі уваги науковців в галузі аграрного, земельного та екологічного права. Зазначені питання були предметом дисертаційних досліджень Н.О. Мак-

сименцевої «Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами» (2006) [1] та В.О. Юрескул «Правове регулювання поводження з побутовими відходами в Україні» (2008) [2].

Окремі правові питання поводження з відходами досліджувались вченими адміністративного та міжнародного права, такими як А.О. Оскірко, М.В. Федунь, Т.Л. Антонова, О.М. Гаврилюк та ін.

Водночас, незважаючи на значну кількість наукових розробок з правових питань поводження з відходами в Україні, низка проблем з правового регулювання поводження з відходами у сільському господарстві України не знайшла належного висвітлення в сучасній аграрно-та еколого-правовій науці. Йдеться, зокрема про проблеми визначення відходів у сільському господарстві, проблеми інституційного забезпечення в сфері управління відходами у сільському господарстві, розвиток законодавства про поводження з відходами у сільському господарстві та його адаптація до законодавства ЄС, вплив процесів дерегуляції на сферу поводження з відходами у сільському господарстві тощо.

Постановка завдання. Виходячи з цих міркувань, мета даної статті полягає в тому, щоб здійснити аналіз нормативно-правового регулювання поводження з відходами у сільському господарстві починаючи з часів незалежності України та визначити основні тенденції розвитку законодавства.

Виклад основного матеріалу. Як слушно зазначають Н. Р. Малишева та М.І. Єрофеев, вирішення проблеми відходів є однією з

пріоритетних у сфері взаємодії суспільства та природи [3, с. 291]. На вирішення цієї проблеми спрямований Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-XII, який і започаткував становлення в Україні законодавства про відходи у сільському господарстві. Зазначеним Законом сформульовано вимоги, яких мають дотримуватись всі суб'єкти права власності на відходи незалежно від сфери діяльності та передбачено спеціальні заходи щодо обмеження та запобігання негативному впливу відходів на довкілля та здоров'я людини. Конкретизація цих вимог та заходів відбувалась на галузевому рівні в спеціальному законодавстві. Так, Законом України «Про ветеринарну медицину» від 25.06.1992 р. № 2498-XII були закріплені вимоги до утилізації або знищення об'єктів, якщо вони є носіями хвороб, для вторинної переробки і знищення відходів ветеринарних препаратів, які використовуються у виробництві сільськогосподарської продукції. Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 р. № 4004-XII регламентувались окремі питання інституційно-функціонального забезпечення поводження з відходами. Зокрема, Закон зобов'язує юридичних осіб забезпечити контроль за безпекою використання (зберігання, транспортування і т.д.) небезпечних для здоров'я речовин та матеріалів, що утворюються в результаті їх діяльності, викидів, відходів, визначає порядок організації державної санітарно-епідеміологічної служби та проведення санітарно-епідеміологічного контролю в Україні.

Вимоги до утилізації та знищення пестицидів і агрохімікатів закріплено Законом «Про пестициди і агрохімікати» від 02.03.1995 р. № 86/95-ВР. Непридатні або заборонені пестициди і агрохімікати і їх упаковка повинні бути видалені, оброблені і знищені відповідно до порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України. Окремий розділ Закону України «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини» від 23.12.1997 № 771/97-ВР було присвячено питанням вилучення з обігу або знищення харчових продуктів, продовольчої сировини і супутніх матеріалів, що не відповідають встановленим вимогам. Незважаючи на те, що в зазначених вище законах прямо не йде мова про відходи, саме в цей період затверджено і введено в дію наказом Держстандарту України від 29.02.1996 № 89 Державний класифікатор відходів КВ ДК 005-96 (наразі діє в редакції Наказу Держстандарту України № 252 від 30.03.2000 р.), в якому закріплювалось поняття та види відходів, визначались їх групи та коди. Відходами визначено будь-які речовини та предмети, утворювані у процесі виробництва та життєдіяльності людини, внаслідок техногенних чи природних катастроф, що не мають свого подальшого призначення за місцем утворення і підлягають видаленню чи переробці з метою забезпечення захисту навколишнього середовища і здоров'я людей або з метою повторного їх залучення у господарську діяльність як матеріально-сировинних і енергетичних ресурсів, а також послуги, пов'язані з відходами. Зокрема, до відходів віднесено залишкові продукти сільськогосподарського виробництва (у

т. ч. тваринництва), лісівництва і лісозаготівель; бракована, некондиційна продукція усіх видів економічної діяльності або продукція, що забруднена небезпечними речовинами і не придатна до використання; неідентифікована продукція, застосування (експлуатація) або вживання якої може спричинити непередбачені наслідки, у т. ч. мінеральні добрива, отрутохімікати, інші речовини; залишки продуктів харчування; залишки від ветеринарного обслуговування тощо.

Підзаконними нормативно-правовими актами регламентувались окремі операції з відходами (поводження з відходами). Так, Процедура видалення, утилізації та знищення непридатних до використання сільськогосподарської сировини і харчових продуктів, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1995 р. № 106, Методика видалення, переробки та знищення непридатної сільськогосподарської сировини і харчових продуктів, що знаходились під впливом пестицидів і агрохімікатів, затверджена Міністерством охорони здоров'я України від 07.03.1996 р. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 354 від 27.03.1996 р., якою було затверджено Процедуру видалення, утилізації, знищення та знешкодження непридатних або заборонених пестицидів і агрохімікатів і їх упаковки, таке поведження виконується виробниками або іншими компаніями, за умов наявності ліцензії на операції з управління небезпечними відходами та позитивного рішення державної санітарно-епідеміологічної експертизи.

З метою поліпшення охорони навколишнього природного середо-

вища та посилення відповідальності за порушення вимог природоохоронного законодавства Законом України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України з питань охорони навколишнього природного середовища» від 6 березня 1996 року № 81/96-ВР були внесені зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення у сфері поводження з відходами під час їх збирання, транспортування, зберігання, оброблення, утилізації, видалення або захоронення.

Характерною особливістю зазначеного періоду розвитку законодавства про відходи у сільському господарстві було закріплення в екологічному законодавстві основних правових засад поводження з відходами та прийняття розрізних нормативно-правових актів, окремі статті яких регламентують окремі питання поводження з сільськогосподарськими відходами.

З прийняттям Закону України «Про відходи» від 05.03.1998 р. №187/98-ВР розпочинається новий період розвитку законодавства в досліджуваній сфері. Закон визначає 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. Законом визначено основні принципи поводження з відходами в Україні, які є спільними для всіх сфер життєдіяль-

ності, правовий режим відходів як об'єкта власності, правовий статус суб'єктів поводження з відходами, компетенцію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами.

На виконання Закону про відходи приймається велика кількість законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують окремі питання поводження (окремі операції) з відходами: Закон України «Про альтернативні види рідкого та газового палива» від 14 січня 2000 року № 1391-XIV (з 2009 року – Про альтернативні види палива), Закон України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» від 14 січня 2000 року № 1393-XIV, Закон «Про перевезення небезпечних вантажів» від 06.04.2000 р. № 1644-III, Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998 р. № 1360 «Про затвердження порядку ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів» та інші.

Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004 р. № 1877-IV № 1877-IV конкретизовано, що належить до відходів від виробництва сільськогосподарської продукції (товарів), та визначив види державної фінансової підтримки суб'єктів агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів та компенсації лізингових платежів, в тому числі у сфері поводження з відходами.

Наступним визначальним чинником у розвитку нормативно-правового регулювання поводження

з відходами у сільському господарстві стало прийняття Закону України «Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною» від 07.04.2015 № 287-VIII, який започаткував поряд з тенденцією уніфікації законодавства про відходи диференціацію законодавчого регулювання поводження з відходами у сільському господарстві. Зокрема, з 2015 року питання управління відходами тваринництва стали сферою регулювання окремого закону, який визначає організаційні та правові засади для фізичних та юридичних осіб, які забезпечують діяльність, пов'язану з виробництвом, збором, транспортуванням, зберіганням, переробкою, утилізацією і видаленням побічних продуктів тваринного походження або оброблених побічних продуктів тваринного походження, які не призначені для споживання людиною. Закон визначає категорії продуктів (спираючись на величину ризиків для здоров'я людини і тварин), методи управління для кожної з цих категорій, права та обов'язки операторів ринку, вимоги до об'єктів поводження з відходами, а також відповідальність за порушення цих вимог.

Законом України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» від 18 травня 2017 року № 2042-VIII визначено правові та організаційні засади державного контролю, що здійснюється з метою перевірки дотримання операторами ринку законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також законодавства про побічні продукти тваринно-

го походження під час ввезення (пересилання) таких побічних продуктів на митну територію України. На виконання зазначеного Закону розроблено Порядок знищення, утилізації кормів, повернення їх в обіг для годівлі тварин або для інших, ніж годівля тварин, цілей, затверджений наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 13 квітня 2020 р. № 689, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 12 червня 2020 р. за № 519/34802.

На сучасному етапі розвиток законодавства про відходи у сільському господарстві відбувається в рамках Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 року № 820-р, та Національного плану управління відходами до 2030 року, затвердженим розпорядженням КМУ від 20 лютого 2019 р. № 117, які передбачають, що нормативно-правові акти і нормативні документи, що розроблятимуться та прийматимуться на виконання цієї Стратегії, повинні базуватися виключно на принципах і положеннях відповідних актів європейського законодавства (Рамкової Директиви № 2008/98/ЄС Європейського парламенту та Ради від 19 листопада 2008 р. «Про відходи та скасування деяких директив»; Директиви Ради № 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 р. «Про захоронення відходів»; Директиви 94/62/ЄС Європейського парламенту та Ради від 20 грудня 1994 р. «Про упаковку та відходи упаковки» та ін.).

Висновки. Проведений аналіз нормативно-правового регулювання поводження з відходами у сільсько-

му господарстві засвідчив, що законодавство в досліджуваній сфері за обсягом надзвичайно об'ємне, в статті були висвітлені лише окремі нормативно правові акти з метою виділення основних тенденцій розвитку законодавства про відходи у сільському господарстві. Становлення та розвиток законодавства України про поводження з відходами у сільському господарстві пройшло ряд етапів, кожен з яких має певні особливості. На першому етапі, який пов'язується з прийняттям Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.), були закладені основні засади поводження з відходами у сільському господарстві. У спеціальному аграрному законодавстві окремі норми регламентують питання поводження з окремими видами сільськогосподарських відходів. Початок другого етапу ознаменований прийняттям Закону України «Про відходи» (1998 р.). Формується основний масив законодавства на засадах уніфікації правового регулювання. Третій етап пов'язаний з диференціацією законодавства про відходи у сільському господарстві та бере свій початок з прийняттям Закону України «Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною» (2015 р.). Необхідною умовою розвитку законодавства про відходи у сільському господарстві є його адаптація до вимог законодавства ЄС.

За змістом правові норми, що регламентують відносини у сфері поводження з відходами у сільському господарстві, можуть бути згруповані у наступні блоки правового регулювання: 1) норми, які визначають загальні засади поводження з

відходами у сільському господарстві; 2) норми, які регламентують особливості поводження з окремими видами відходів у сільському господарстві; 3) норми, які визначають правовий статус суб'єктів поводження з відходами у сільському господарстві; 4) норми, які регламентують окремі операції з відходами у сільському господарстві (збирання, переробка, перевезення, утилізація тощо); 5) норми в сфері інституційно-функціонального забезпечення поводження з відходами у сільському господарстві; 6) норми, які встанов-

люють відповідальність за порушення законодавства про поводження з відходами у сільському господарстві. За галузевою належністю зазначені вище норми законодавства належать до екологічного, земельного, аграрного, господарського, адміністративного, міжнародного та інших галузей права, що свідчить про формування в системі аграрного права України комплексного правового інституту поводження з відходами у сільському господарстві, який має міжгалузевий характер.

Список використаних джерел

1. Максименцева Н.О. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. Київ, 2006. 19 с.
2. Юрескул В.О. Правове регулювання поводження з побутовими відходами в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. Київ, 2008. 19 с.
3. Малишева Н. Р., Єрофєєв М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Харків : Право, 2017. 416 с.

O. Kukhar, *Postgraduate student of the Department of Agrarian, Land and Environmental Law named after Academician V. Z. Yanchuk, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine*

ORCID:0000-0001-5858-6356

Normative-legal regulation of waste management in agriculture of Ukraine

The article is devoted to the analysis of normative-legal regulation of waste management in agriculture from the time of Ukraine's independence to the present day. Formation and development of the legislation of Ukraine on waste management in agriculture has passed a number of stages, each of which has certain features. At the first stage, which is associated with the adoption of the Law of Ukraine "On Environmental Protection" (1991), the basic principles of waste management in agriculture were laid down. In the special agrarian legislation separate norms regulate questions of management of separate kinds of agricultural waste. The beginning of the second stage was marked by the adoption of the Law of Ukraine "On Waste" (1998). The main array of legislation is formed on the basis of unification of

legal regulation. The third stage is related to the differentiation of legislation on agricultural waste and begins with the adoption of the Law of Ukraine "On animal by-products not intended for human consumption" (2015). A necessary condition for the development of legislation on agricultural waste is its adaptation to the requirements of EU legislation. In terms of content, the legal norms governing relations in the field of waste management in agriculture can be grouped into the following blocks of legal regulation: 1) norms that determine the general principles of waste management in agriculture; 2) norms that regulate the peculiarities of treatment of certain types of waste in agriculture; 3) norms that determine the legal status of subjects of waste management in agriculture; 4) norms that regulate certain operations with waste in agriculture (collection, processing, transportation, disposal, etc.); 5) norms in the field of institutional and functional support of waste management in agriculture; 6) norms that establish liability for violations of legislation on waste management in agriculture. According to the sectoral affiliation, the above legislation refers to environmental, land, agricultural, economic, administrative, international and other branches of law, which indicates the formation of a comprehensive legal institution of agricultural waste management in the agrarian law of Ukraine, which has an intersectoral nature.

Keywords: *waste, waste in agriculture, pesticides, waste management, waste management, legislation on waste management in agriculture.*