

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

ОВЕРКОВСЬКА Т. К.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права
(Вінницький національний аграрний
університет)

УДК 349.415

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.2.13>

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОВОДЖЕННЯ
ІЗ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИМИ ВІДХОДАМИ**

У статті розглянуто певні правові засади у сфері поводження з відходами сільськогосподарського виробництва. Визначено, що однією з актуальних проблем є і залишається проблема, пов'язана з інтенсифікацією сільськогосподарського виробництва, розширенням територій сільськогосподарських угідь, що призводить до зростання кількості відходів та їхнього впливу на довкілля. Визначено, що на науковому рівні існування проблем відходів сільськогосподарського виробництва зумовлено низкою причин. Проаналізовано сучасну тенденцію розвитку правового регулювання відходів, яка заснована на уніфікації та внутрішній диференціації окремих понять у сфері поводження з відходами. Встановлено критерії класифікації сільськогосподарських відходів, регламентацію класифікації відходів сільського господарства на правовому рівні. Зауважено на необхідність адаптації національного законодавства про відходи до вимог європейського законодавства в частині прийняття законодавчих актів про управління відходами, проаналізовано законопроекти в зазначеній сфері суспільних відносин.

Встановлено принципи, на яких базується підхід Європейського Союзу до управління у сфері відходів. Обґрунтовано необхідність запровадження економічних інструментів для стимулювання використання біомаси відходів виробництва продукції сільського господарства для виробництва біопалива, зауважено на використання сільськогосподарських відходів як альтернативних джерел енергії для виробництва альтернативних видів палива.

Визначено необхідність подальшої інвентаризації місць накопичення забронених і непридатних до використання в сільському господарстві хімічних засобів захисту рослин, проблема утилізації яких залишається актуальною. Встановлено основні правові межі, в яких мають бути реалізовані правові засади поводження із сільськогосподарськими відходами.

За результатами проведеного дослідження в статті сформульовані висновки, які засновані на положеннях правової доктрини та чинного законодавства України у сфері правової регламентації засад поводження із сільськогосподарськими відходами.

Ключові слова: сільськогосподарські відходи, поводження з відходами, відходи хімічних засобів захисту рослин, біомаса, непридатні до використання пестициди, інвентаризація місць накопичення відходів.

Overkovskaya T. K. Legal bases of agricultural waste management

The article considers certain legal principles in the field of agricultural waste management. It is determined that one of the urgent problems is and remains the problem



associated with the intensification of agricultural production, expansion of agricultural land, which leads to an increase in the amount of waste and its impact on the environment. It is determined that at the scientific level the existence of problems of agricultural waste is due to a number of reasons. The modern tendency of development of legal regulation of waste which is based on unification and internal differentiation of separate concepts in the field of waste management is analysed. Criteria for classification of agricultural waste, regulation of classification of agricultural waste at the legal level are established. Attention is paid to the need to adapt national legislation on waste to the requirements of European legislation in terms of the adoption of legislation on waste management, analysed bills in this area of public relations.

The principles on which the European Union's approach to waste management is based are established. The necessity of introduction of economic instruments to stimulate the use of biomass of agricultural production waste for biofuel production is substantiated, attention is paid to the use of agricultural waste as alternative energy sources for the production of alternative fuels.

The need for further inventory of places of accumulation of banned and unusable in agriculture chemical plant protection products, the problem of disposal of which remains relevant, has been identified. The main legal limits within which the legal basis for agricultural waste management should be implemented have been established.

Based on the results of the study, the article formulates conclusions based on the provisions of the legal doctrine and current legislation of Ukraine in the field of legal regulation of the principles of agricultural waste management.

Key words: *agricultural waste, waste management, waste chemical plant protection products, biomass, unusable pesticides, inventory of waste storage sites.*

Вступ. Однією з актуальних проблем сьогодення є й залишається проблема поводження з відходами, зокрема відходами сільськогосподарського виробництва. При цьому інтенсифікація сільськогосподарського виробництва та розширення територій сільськогосподарських угідь призвели до зростання кількості відходів і їхнього впливу на навколишнє природне середовище, де потенційними факторами негативного впливу на довкілля є кілька типів відходів виробництва продукції сільського господарства: 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 [1]. Саме тому аналіз правових засад поводження з відходами спрямований на забезпечення попередження негативного впливу сільськогосподарських відходів на навколишнє природне середовище, попередження порушення екологічної рівноваги і запобігання негативного впливу на стан життя і здоров'я людини.

Значні обсяги накопичених в Україні відходів та відсутність ефективних заходів, спрямованих на запобігання їх утворення, перероблення, утилізацію, знешкодження та екологічно безпечне видалення, поглиблюють екологічну кризу і стають гальмівним фактором розвитку національної економіки. Втрачається вагомий ресурсний потенціал і водночас погіршується і так несприятлива екологічна ситуація [2]. Отже, ситуація, зумовлена негативним впливом відходів на довкілля та порушенням вимог екологічної безпеки, потребувала й потребує надалі реалізації еколого-правових приписів щодо поводження із сільськогосподарськими відходами.

Питання правового регулювання у сфері поводження з відходами, розвиток інфраструктури управління відходами були предметом дослідження на науковому рівні. В юридичній літературі вагомий внесок у розроблення зазначених проблем зробили такі вчені, як Г.І. Балюк, Ю.Л. Власенко, А.П. Гетьман, В.А. Зуєв, М.В. Краснова, Б.В. Розовський, В.О. Юрескул та інші. Проте аналіз правових засад поводження саме із сільськогосподарськими відходами не втрачає своєї актуальності та перспектив подальшого наукового розвитку й дослідження.



Постановка завдання. Зважаючи на зазначене, метою публікації є здійснення юридичного аналізу правових засад у сфері поводження із сільськогосподарськими відходами.

Результати дослідження. Відповідно до чинного законодавства України відходами є будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися в процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживні властивості й 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 (ст. 1 Закону України «Про відходи» від 5 березня 1998 року № 187/98-ВР) [3].

Варто зауважити, що проблеми відходів сільськогосподарського виробництва існують відносно давно. На думку науковців, це зумовлювалося низкою причин: а) невирішення питання їх утилізації; б) небезпечність для довкілля у зв'язку з перебуванням їх у непристосованих або випадкових приміщеннях чи просто неба; в) недостатність правових приписів у сфері поводження з відходами сільського господарства, незважаючи на специфіку екологічних проблем [4, с. 430–431].

Крім цього, істотною помилкою законодавця була уніфікація правового режиму всіх відходів, тоді як очевидною була потреба щодо встановлення різних правових режимів для різних видів відходів, у тому числі й сільськогосподарських [4, с. 433]. Тому Закон України «Про відходи» залишався декларативним, а його норми позбавлені ефективності та є такими, що потребують істотного вдосконалення.

Зауважимо, що сучасна тенденція розвитку правового регулювання відходів передбачає уніфікацію базового терміна «відходи» з подальшою внутрішньою диференціацією окремих понять. Термінологічна уніфікація полягає у відмові від пошуку універсального поняття відходів, яке змогло би охопити всі складники цієї динамічної категорії, шляхом виділення та нормативного закріплення лише основних характеристик, таких, як: 1) зовнішня форма (предмети, матеріали або речовини); 2) неможливість використання їх за первинним призначенням або подальшого використання в місці утворення; 3) обов'язок здійснити певні дії щодо їх повторного використання, переробки, утилізації або ліквідації [5, с. 99].

У зв'язку з цим для розроблення і впровадження заходів щодо запобігання негативного впливу відходів на довкілля на правовому рівні здійснюється їх класифікація. Так, згідно з положеннями Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року [1] сільськогосподарські відходи в Україні поділяються на відходи тваринництва, відходи рослинництва та агрохімічні відходи. Тобто для внутрішньої диференціації відходів може виступати джерело їх походження, екологічна та санітарна небезпека, можливість повторного використання та переробки, способи поводження з ними [5, с. 99]. Таким чином, урахуваючи зазначені критерії, сільськогосподарські відходи можуть бути класифіковані на: 1) відходи рослинного походження; 2) органічні відходи тваринництва та птахівництва; 3) біовідходи та змішані харчові відходи; 4) відходи хімічних засобів захисту рослин та ветеринарних препаратів; 5) непридатні та заборонені до використання пестициди, які виготовлені й накопичені за часів СРСР.

Необхідність прийняття зазначеної Стратегії зумовлено низкою проблем, які існують у сфері управління відходами сільського господарства. До таких проблем, що потребують розв'язання в рамках реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні, належать такі: 1) неналежний рівень дотримання вимог законодавства – головна проблема сільськогосподарського сектору; 2) низький рівень поінформованості та обізнаності сільськогосподарського сектору щодо можливостей та переваг оброблення чи повторного використання відходів сільського господарства; 3) низький рівень поінформованості інвесторів щодо можливостей виробництва нових продуктів із сільськогосподарських відходів; 4) відсутність дієвого механізму залучення приватних інвестицій для розвитку об'єктів сільськогосподарського сектору; 5) низький рівень ефективності управління стратегічними об'єктами у сфері поводження з відходами сільськогосподарського сектору [1].

З метою реалізації положень Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2019 року № 117-р було затверджено Національний план управління відходами до 2030 року [6].



Враховуючи, що нормативно-правові акти у сфері правового регулювання поводження з відходами мають будуватися на принципах європейського законодавства, Національним планом управління відходами до 2030 року передбачено адаптацію національного законодавства до вимог європейського законодавства в частині розроблення та подання Кабінетові Міністрів України законопроектів: про управління відходами; про захоронення відходів; про спалювання відходів.

У відповідності до положень Національного плану управління відходами до 2030 року було розроблено законопроект «Про управління побутовими та іншими відходами» (реєстраційний № 2207 від 3 жовтня 2019 року) [7]. Проте постановою Верховної Ради України його було відхилено. Згідно з експертним висновком застосування терміна «інші відходи» без чіткого визначення того, які саме відходи відносяться до інших, не відповідає вимогам «визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці й неминуче призводить до сваволі» (Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005) [8].

Також, на думку експертів, прийняття окремого закону про управління побутовими та іншими відходами не повною мірою узгоджується із законодавством Європейського Союзу, в якому зазначене питання розглядається в Рамковій Директиві Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу № 2008/98/ЄС «Про відходи та скасування деяких директив», в якій «управління відходами» чи «поводження з відходами» розглядається як частина загального правового регулювання суспільних відносин із приводу відходів [8].

Згодом у липні 2020 року Верховною Радою України було прийнято в першому читанні законопроект «Про управління відходами» № 2207-1д, який передбачає: запровадження принципу «забруднювач платить»; введення жорстких європейських екологічних норм для операцій спалення та захоронення відходів, щоб не допустити нанесення шкоди здоров'ю людей і довкіллю тощо [9].

При цьому підхід ЄС до управління у сфері відходів базується на таких принципах, як: 1) зниження кількості відходів: якщо ми зможемо зменшити об'єми відходів та зменшити їх небезпечність шляхом зниження концентрації небезпечних речовин у продукції, тоді знищення відходів автоматично стає простішим; 2) переробка та повторне використання: якщо виникненню відходів запобігти неможливо, навіть з використанням безвідходних технологій, якомога більше матеріалів мають підлягати переробці. Європейська Комісія визначила кілька пріоритетних специфічних напрямів управління відходами та категорій відходів, у тому числі упаковку відходів, контейнери для поховання відходів тощо. Директиви ЄС вимагають, щоб країни – члени ЄС ввели в дію законодавчі акти щодо збору, переробки, повторного використання та знищення відходів зазначених категорій; 3) покращення технологій знищення відходів та моніторинг: де можливо, відходи, що не підлягають переробці та повторному використанню, мають спалюватися в безпечних умовах, а закопування має використовуватися лише, якщо немає жодної іншої альтернативи. Обидва ці методи потребують прискіпливого моніторингу, оскільки потенційно вони можуть спричинити серйозну шкоду навколишньому середовищу [10, с. 697–698].

Національним планом управління відходами до 2030 року [6] також передбачено на законодавчому рівні запровадження економічних інструментів для стимулювання використання біомаси відходів виробництва продукції сільського господарства для виробництва біопалива, електричної та теплової енергії. Тобто постає питання подальшого формування державної політики у сфері управління відходами виробництва продукції сільського господарства в напрямі: проведення досліджень та надання рекомендацій щодо можливості запровадження комбінованих процесів виробництва тепла та електричної енергії з використанням відходів рослинного походження як сировини; проведення інвентаризації об'єктів зі зберігання, оброблення відходів тваринного походження тощо (п. п. 93, 97, 98 Національного плану управління відходами до 2030 року).



Правові засади виробництва альтернативних джерел енергії регламентовані Законом України «Про альтернативні види палива» [11], Законом України «Про альтернативні джерела енергії» [12]. Так, альтернативними видами палива є такі, що виробляються (видобуваються) з нетрадиційних джерел та видів енергетичної сировини (ст. 1 Закону України «Про альтернативні види палива»). При цьому альтернативним джерелом енергії поряд з іншими є енергія біомаси, що являє собою не викопну, біологічно відновлювальну речовину органічного походження, яка здатна до біологічного розкладу, у вигляді продуктів, відходів та залишків лісового та сільського господарства (рослинництва і тваринництва), рибного господарства і технологічно пов'язаних з ними галузей промисловості (ст. 9-1 Закону України «Про альтернативні джерела енергії»). Отже, як вбачається, сфера поводження із сільськогосподарськими відходами охоплює їх використання як альтернативних джерел енергії для виробництва альтернативних видів палива, нормативи екологічної безпеки яких для довкілля й здоров'я людей мають відповідати вимогам, установленим законодавством України щодо екологічної безпеки.

У відповідності до чинного законодавства стимулюючим чинником виробництва енергії з альтернативних джерел є запровадження спеціального «зеленого» тарифу, зокрема для суб'єктів господарювання, які виробляють електричну енергію з біомаси.

Варто зауважити, що окремим різновидом сільськогосподарських відходів є непридатні та заборонені до використання хімічні засоби захисту рослин, у тому числі й ті, що виготовлені та накопичені ще за часів СРСР.

Накопичення непридатних до використання пестицидів в Україні розпочалося в 70-х роках минулого століття після заборони до використання декількох видів пестицидів. Процес накопичення відбувався безконтрольно, неодноразово змінювалися власники складів пестицидів. Це призвело до виникнення великої кількості безхазяйних пестицидів, втрати документації, руйнування складів, тари й пакувальних матеріалів [13, с. 22].

Порядок проведення комплексної інвентаризації місць накопичення заборонених і непридатних до використання в сільському господарстві хімічних засобів захисту рослин був затверджений наказом Міністерства аграрної політики України, Міністерства екології та природних ресурсів України та Міністерства охорони здоров'я України від 18 жовтня 2001 року № 315/376/412 [14]. Проведення такої інвентаризації мало за мету визначення умов та місць зберігання непридатних хімічних засобів захисту рослин і обсягів їх негативного впливу на довкілля, а також одержання інформації про стан їх зберігання. При цьому інвентаризація місць накопичення непридатних до використання хімічних засобів захисту рослин проводилась на підприємствах, установах, організаціях усіх форм власності, які мали складські приміщення для зберігання хімічних засобів захисту рослин.

Разом із тим результати проведеної інвентаризації відходів хімічних засобів захисту рослин не дають змоги точно оцінити їх кількість, але за попередніми результатами обсяги накопичення непридатних хімічних засобів захисту рослин можуть становити 8,5 тис. тонн [1]. Отже, проблеми їх утилізації залишаються відкритими, що також зумовлено відсутністю відповідних потужностей в Україні і, як наслідок, необхідністю вивезення непридатних до використання хімічних засобів захисту рослин до спеціальних пунктів утилізації за межі України.

З огляду на це Національним планом управління відходами до 2030 року у сфері вдосконалення управління хімічними засобами захисту рослин передбачено: проведення комплексної інвентаризації місць зберігання непридатних до використання хімічних засобів захисту рослин; розроблення та затвердження планів заходів щодо ліквідації накопичень непридатних хімічних засобів захисту рослин, очищення та реабілітації забруднених ними земельних ділянок.

На наш погляд, вагомим чинником щодо правових засад у сфері поводження із сільськогосподарськими відходами та правового забезпечення охорони навколишнього природного середовища від забруднення й засмічення сільськогосподарськими відходами слід вважати встановлення на нормативно-правовому рівні переліку видів діяльності, що нале-



жать до природоохоронних заходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 року № 1147 (зі змінами і доповненнями) [15]. Зокрема, аналізуючи п. п. 67–74-1 Переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, на нормативному рівні до природоохоронних заходів у сфері поводження із сільськогосподарськими відходами можна віднести такі види діяльності, як: а) будівництво, розширення та реконструкція споруд, придбання та впровадження установок, обладнання для збору, транспортування, перероблення, складування, знешкодження сільськогосподарських відходів; б) будівництво, реконструкція установок, виробництва для одержання продукції із сільськогосподарських відходів (наприклад, альтернативних видів палива); в) будівництво, розширення та реконструкція комплексів, спеціалізованих полігонів та інших об'єктів для знешкодження та захоронення непридатних для використання пестицидів; г) забезпечення екологічно безпечного збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження і захоронення непридатних або заборонених до використання хімічних засобів захисту рослин.

Проте реалізація зазначених вимог потребує наявності системи заходів стимулювання. Незважаючи на те, що положеннями ст. 40 Закону України «Про відходи» регламентовано систему заходів стимулювання щодо утилізації відходів та зменшення обсягів їх утворення, але ці питання не втрачають своєї актуальності й необхідності подальшого вдосконалення з огляду на відсутність дієвого механізму залучення приватних інвестицій для розвитку об'єктів сільськогосподарського сектору.

На зазначену обставину звертає увагу й Директива 2018/851/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2018 року про внесення змін до Директиви 2008/98/ЄС про відходи [16]. Так, держави-члени вживають заходів для створення стимулів для власників відходів взяти на себе зобов'язання доставляти відходи до існуючих систем, зокрема шляхом впровадження економічних та фінансових інструментів, які б зобов'язували або стимулювали виробників сільськогосподарської продукції до створення системи екологічно безпечного збирання, перероблення, транспортування, знешкодження тощо сільськогосподарських відходів.

Таким чином, дотримання й реалізація правових засад поводження із сільськогосподарськими відходами, як вбачається, потребує подальшого вдосконалення законодавства в зазначеній сфері суспільних відносин та диференціації правового режиму різних видів сільськогосподарських відходів.

Висновки. Проведений аналіз та положення чинного законодавства України дозволяють зробити висновок, що правові засади поводження із сільськогосподарськими відходами мають реалізовуватися в межах:

- 1) правової регламентації відносин у сфері поводження із сільськогосподарськими відходами з урахуванням принципів європейського та міжнародного законодавства;
- 2) подальшої адаптації національного законодавства про відходи до вимог європейського законодавства в частині розроблення та прийняття законів про управління відходами, а також підвищення рівня ефективності управління стратегічними об'єктами у сфері поводження із сільськогосподарськими відходами;
- 3) інформованості та обізнаності виробників сільськогосподарської продукції щодо можливостей перероблення чи повторного використання сільськогосподарських відходів;
- 4) запровадження дієвого механізму щодо залучення приватних інвестицій для розвитку об'єктів аграрного сектору економіки;
- 5) подальшої інвентаризації та утилізації накопичень непридатних до використання хімічних засобів захисту рослин;
- 6) запровадження економічних стимулів використання біомаси відходів сільського господарства для виробництва біопалива, електричної та теплової енергії;
- 7) впровадження економічних та фінансових важелів, спрямованих на стимулювання сільськогосподарських виробників щодо створення ефективної та екологічно безпечної системи збирання, перероблення та утилізації сільськогосподарських відходів.



Список використаних джерел:

1. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 820-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 94. Ст. 2859.
2. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2019. 6 квіт. № 67.
3. Про відходи : Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 36–37. Ст. 242.
4. Аграрне право України : підручник / за ред. О.О. Погрібного. Київ : Істина, 2004. 448 с.
5. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 14: Екологічне право / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2018. 776 с.
6. Про затвердження Національного плану управління відходами до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2019 р. № 117-р. *Урядовий кур'єр*. 2019. 17 квіт. № 74.
7. Проект Закону України «Про управління побутовими та іншими відходами». URL: <https://w1c.lrada.gov.ua/pls/zwed2/webproc4> (дата звернення: 11.02.2021).
8. Висновок на проект Закону України «Про управління побутовими та іншими відходами». URL: <https://file:Documents%20and%20Setting> (дата звернення: 11.02.2021).
9. Закон про управління відходами прийнято у першому читанні. URL: <https://mepr.gov.ua/timeline/Novini.html> (дата звернення: 11.02.2021).
10. Екологічне право України : академічний курс. Друге видання / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. 720 с.
11. Про альтернативні види палива : Закон України від 14 січня 2000 р. № 1391-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 12. Ст. 94.
12. Про альтернативні джерела енергії : Закон України від 20 лютого 2003 р. № 555-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 24. Ст. 155.
13. Ящук В. Насамперед – безпека обігу хімічних речовин. *Пропозиція*. 2010. № 10. С. 20–22.
14. Порядок проведення комплексної інвентаризації місць накопичення заборонених і непридатних до використання в сільському господарстві хімічних засобів захисту рослин : наказ Мінагрополітики України, Мінекоресурсів України, МОЗ України від 18 жовтня 2001 р. № 315/376/412. *Офіційний вісник України*. 2001. № 46. Ст. 2053.
15. Перелік видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів : постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 року № 1147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-96-p> (дата звернення: 17.12.2020).
16. Директива 2018/851/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2018 року про внесення змін до Директиви 2008/98/ЄС про відходи. *Official Journal*. L 150. 14.06.2018. P. 109–140.

