

УДК 349.42:316.42

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИМИ ВІДХОДАМИ

**О.В. ГАФУРОВА, кандидат юридичних наук, доцент,
А.В. БУТРИМ, магістр 2-го року навчання юридичного
факультету,
Національний університет біоресурсів і
природокористування України¹**

У статті розкриваються основні засади державної політики у сфері поводження з сільськогосподарськими відходами, зокрема, визначено поняття такої політики; досліджено компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоврядування; запропоновано шляхи удосконалення державної політики у цій сфері.

Сільськогосподарські відходи, органічні відходи, державна політика, охорона навколишнього природного середовища.

Відповідно до Конституції України від 28 червня 1996 р. [1] забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави (ст. 16). На застосування цих положень Основного Закону України прийнято низку законів та інших нормативних актів з питань правового регулювання поводження з відходами в сільському господарстві. Проте сучасне сільськогосподарське виробництво в Україні є високовідходним, тому проблема державної політики у сфері поводження з сільськогосподарськими відходами є достатньо нагальною. Відходи сільського господарства здебільшого є органічними. На Заході органічні відходи переробляються й використовуються для меліорації ґрунтів, удобрення, видобутку альтернативних джерел палива. В Україні, хоч і прийнято закони про альтернативні види палива та альтернативні джерела енергії, щодо відходів сільського господарства вони майже не застосовуються. Тому мета цієї статті – проаналізувати державну політику у сфері поводження з сільськогосподарськими відходами, а також запропонувати деякі шляхи її удосконалення.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про відходи» від 5 березня 1998 р. [2] поводження з відходами – це дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за

місцями видалення. Н.О. Корнякова пропонує науково-правове визначення поняття «поводження з відходами»: «...це – врегульована 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 відходами 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» [3, с. 112]. Т.П. Козаченко, розглядаючи державну політику у сфері поводження з відходами, відзначає, що державна політика у цій сфері є складовою державної екологічної політики, яка полягає в цілеспрямованій діяльності держави з метою подолання чи попередження суспільних проблем у сфері накопичення відходів, які безумовно є загрозою екологічної безпеці [4, с. 7].

Основними принципами державної політики у сфері поводження з сільськогосподарськими відходами є пріоритетний захист навколишнього природного середовища та здоров'я людини від негативного впливу відходів, забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних та енергетичних ресурсів, науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку (ст. 5 Закону України «Про відходи»). В Україні встановлюються єдині санітарно-гігієнічні вимоги до очистки і знешкодження відходів (ст. 27 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р. [5]).

Державна політика у сфері поводження з сільськогосподарськими відходами визначена і у деяких законодавчих актах, як безпосередньо не регулюють правовідносини у сільському господарстві, але мають пряме відношення до цієї сфери. Так, відповідно до ст. 69 Повітряного кодексу України від 19 травня 2011 р. [6] на відстані до 15 кілометрів від меж аеродрому забороняється відкрите складування харчових відходів, розміщення звалищ, спорудження або розбудова споруд, які сприяють масовому скупченню птахів і можуть створювати загрозу для повітряного руху. Законодавством обмежено розміщення скотомогильників, полів асенізації та фільтрації, гноєсховищ, силосних траншей, тваринницьких і птахівничих підприємств та інших сільськогосподарських об'єктів, що створюють загрозу мікробного забруднення для видобутку питної води (ст.ст. 33–36 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10 січня 2002 р. [7]), для розташування курортів (ст.ст. 27–33 Закону України «Про курорти» від 5 жовтня 2000 р. [8]). Забороняється захоронення сільськогосподарських відходів у межах виключної

(морської) економічної зони України (ст. 18 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 р. [9]).

Для здійснення ефективного містобудування та благоустрою населених пунктів також встановлені певні норми щодо сільськогосподарських відходів (ст. 19 Закону України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. [10], ст.ст. 16, 30 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 р. [11]). Так, згідно зі ст. 30 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» формування системи поводження з відходами здійснюється шляхом використання найбільш ефективних і безпечних технологій за мінімальних економічних витрат, найбільш вигідних для того чи іншого населеного пункту схем і методів збирання, перевезення та знешкодження цих відходів з урахуванням щільності забудови, типів та наявного парку сміттєвозів, сміттєзбірників у порядку, визначеному законом.

До повноважень Кабінету Міністрів України з розроблення і забезпечення виконання загальнодержавних програм належить розробка і внесення на розгляд Верховної Ради України проекти загальнодержавних програм охорони довкілля (ст. 30 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. [12]). До компетенції Кабінету Міністрів України у сфері поводження з відходами також належить: а) реалізація державної політики у сфері поводження з відходами; б) забезпечення розроблення і виконання загальнодержавних і міждержавних програм поводження з відходами і запровадження маловідходних, енергозберігаючих та ресурсозберігаючих технологій; в) забезпечення організаційно-економічних засад у сфері поводження з відходами, впровадження маловідходних, безвідходних технологій, стимулювання роздільного збирання та утилізації відходів; г) координація роботи міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері поводження з відходами; д) затвердження порядку надання дозволів та встановлення умов збирання відходів; е) затвердження переліку небезпечних відходів та інші повноваження та інше (ст. 18 Закону України «Про відходи»). Слід зазначити, що Рішенням Ради національної безпеки і оборони України «Про державне регулювання у сфері поводження з відходами» від 15 січня 2010 р. № 31/2010 [13] було визнано недостатньо ефективною діяльність Кабінету Міністрів України з реалізації державної політики у сфері поводження з відходами та координації роботи міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у цій сфері, впровадження механізмів державного регулювання у сфері поводження з відходами.

Відповідно до ст. 22 Закону України «Про відходи» уповноваженими органами виконавчої влади у сфері поводження з сільськогосподарськими відходами є: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральний орган виконавчої влади, що

реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення; обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а на території Автономної Республіки Крим – орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, інші органи виконавчої влади відповідно до їх компетенції.

У межах даної статті зупинимось на характеристиці повноважень центральних органів виконавчої влади у вказаній сфері. Аналіз ст. 22 Закону України «Про відходи», указів Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [14] та «Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» від 13 квітня 2011 р. № 452/2011 [15] дає підстави стверджувати, що центральним уповноваженим органом виконавчої влади у сфері поводження з відходами є Міністерство екології та природних ресурсів України. До його компетенції у сфері поводження з відходами належить: проведення в установленому законодавством порядку державної екологічної експертизи науково-дослідних і технологічних розробок та проектно-кошторисної документації на будівництво і реконструкцію підприємств, установок, полігонів, комплексів, споруд, інших спеціально відведених місць чи об'єктів щодо дотримання вимог законодавства та нормативів під час утворення, оброблення, утилізації та видалення відходів, стосовно об'єктів, рішення щодо затвердження (схвалення) яких приймається Кабінетом Міністрів України та інше.

До компетенції Міністерства екології та природних ресурсів України у сфері поводження з відходами належить: проведення у встановленому законодавством порядку державної екологічної експертизи науково-дослідних і технологічних розробок та проектно-кошторисної документації на будівництво і реконструкцію підприємств, установок, полігонів, комплексів, споруд, інших спеціально відведених місць чи об'єктів щодо дотримання вимог законодавства та нормативів під час утворення, оброблення, утилізації та видалення відходів, стосовно об'єктів, рішення щодо затвердження (схвалення) яких приймається Кабінетом Міністрів України та інше (ст. 23 Закону України «Про відходи»).

До компетенції Державної санітарно-епідеміологічної служби України, яка діє відповідно до Положення про неї, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 400/2011 [16], у сфері поводження з сільськогосподарськими відходами належить: здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду за дотриманням

державних санітарних норм, правил, гігієнічних нормативів під час утворення, збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження та захоронення відходів, а також забезпечення у стандартах, нормах і правилах та інших нормативних документах щодо поводження з відходами вимог безпеки для здоров'я людини; визначення пріоритетних заходів щодо охорони здоров'я людини від негативного впливу відходів; проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи проектно-кошторисної документації з метою визначення місць розташування та техніко-економічного обґрунтування проектів будівництва, розширення, реконструкції об'єктів поводження з відходами та інше (ст. 24 Закону України «Про відходи»).

Серед переліку органів центральної виконавчої влади у сфері поводження з сільськогосподарськими відходами, які визначені у Законі України «Про відходи», не згадується Міністерство аграрної політики та продовольства України, хоча воно також має повноваження в указаній сфері. Так, вказане міністерство затверджує правила ветеринарно-санітарного нагляду за збором, утилізацією та знищенням загиблих тварини і відходів тваринного походження; а також затверджує у визначених галузях та сферах правила використання продукції, отриманої від утилізації відходів тваринного походження (пп. 7.119–7.120 п. 7 Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затверджене Указом Президента України від 23 квітня 2011 р. № 500/2011 [17]).

Певні повноваження у сфері поводження з сільськогосподарськими відходами має центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ветеринарної медицини, яким згідно з Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» є Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України, що діє відповідно до Положення про неї, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 464/2011 [18]. Так, ця Служба здійснює державний контроль і нагляд у сфері поводження з відходами тваринного походження, забезпечує уповноважені органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадян та їх об'єднання інформацією про розташування об'єктів поводження з відходами тваринного походження, епізоотичний, епідеміологічний та екологічний стан території, на якій розташовані виробничі потужності підприємств (підрозділів), на яких здійснюється утилізація відходів тваринного походження, їх вплив на навколишнє природне середовище та здоров'я людини (ст. 36 Закону України «Про відходи»). Відповідно до Закону України «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р. № 2498-XII (в редакції Закону України від 16 листопада 2006 р. № 361-V) [19] до повноважень державних органів ветеринарної медицини належать поряд з іншим здійснення державного ветеринарно-

санітарного нагляду за збором, утилізацією та знищенням загинув тварин і відходів тваринного походження (п. 17 ст. 7 Закону).

У сфері поводження з сільськогосподарськими відходами підлягають стандартизації поняття та терміни, що використовуються, вимоги до класифікації відходів та їх паспортизації, способи визначення складу відходів та їх небезпеки, методи контролю за станом накопичувачів, вимоги щодо безпечного поводження з відходами, які забезпечують запобігання негативному впливу їх на навколишнє природне середовище та здоров'я людини, а також вимоги щодо відходів як вторинної сировини. Відповідно до ст. 26 Закону України «Про відходи» державному обліку та паспортизації підлягають в обов'язковому порядку всі відходи, що утворюються на території України і на які поширюється дія цього Закону, у тому числі сільськогосподарські. Державний облік та паспортизація сільськогосподарських відходів здійснюються у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України. На сьогодні такий Порядок затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 1 листопада 1999 р. № 2034 [20].

Відповідно до ст. 37 Закону України «Про відходи» та Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» державний контроль у сфері поводження з сільськогосподарськими відходами здійснюють Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, а також центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань контролю у сфері житлово-комунального господарства, яким є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Крім того, Державна інспекція сільського господарства України відповідно до покладених на неї завдань організовує та здійснює державний нагляд (контроль) за здійсненням заходів, щодо недопущення власниками та користувачами земельних ділянок псування земель шляхом їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами (п. 4 Положення про Державну інспекцію сільського господарства України, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011 [21]).

Таким чином, державна екологічна політика України, особливо у сфері поводження з відходами, регулюється низкою нормативних актів. Але цих актів для формування державної політики у сфері поводження з сільськогосподарськими відходами недостатньо, тому для ефективного розв'язання проблем сільськогосподарських відходів потрібна ініціатива законодавця, тобто держава повинна розробити спеціальну програму у цій галузі. Крім того, законодавством має бути чітко визначений перелік органів, які здійснюють державну політику в зазначеній сфері та їх компетенція.

Список літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. Із змінами, внесеними згідно з законами України від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI та від 19 вересня 2013 р. № 586-VII [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; Офіційний вісник України. – 2011. – № 8. – Ст. 367; Офіційний вісник України. – 2013. – № 78.
2. Про відходи : Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 242.
3. Корнякова Н.О. Юридична природа поводження з відходами за законодавством України [Текст] / Н.О. Корнякова // Право України. – 2004. – № 8. – С. 107–113.
4. Козаченко Т.П. Механізми реалізації державної політики у сфері поводження з твердими побутовими відходами : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Т.П. Козаченко ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – Одеса, 2011. – 20 с.
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
6. Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 46. – Ст. 1881.
7. Про питну воду та питне водопостачання : Закон України від 10 січня 2002 р. № 2918-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 112.
8. Про курорти : Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2026-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 50. – Ст. 435.
9. Про виключну (морську) економічну зону України : Закон України від 16 травня 1995 р. № 162/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152.
10. Про основи містобудування : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.
11. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2807-IV [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 517.
12. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
13. Про державне регулювання у сфері поводження з відходами : Рішення Ради національної безпеки і оборони України. Введено в дію Указом Президента від 15 січня 2010 р. № 31/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 3. – Ст. 109.
14. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
15. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 452/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1258.

16. Про Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 400/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1235.

17. Про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Указ Президента України від 23 квітня 2011 р. № 500/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 1326.

18. Про затвердження Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 464/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1270.

19. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25 червня 1992 р. № 2498-XII (в редакції Закону України від 16 листопада 2006 р. № 361-V) // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 5–6. – Ст. 53.

20. Порядок ведення державного обліку та паспортизації відходів. Затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 1 листопада 1999 р. № 2034 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 44. – Ст. 68.

21. Про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1265.

В статье раскрываются основные принципы государственной политики в сфере обращения с сельскохозяйственными отходами, в частности, определено понятие такой политики; исследовано компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления; предложены пути усовершенствования государственной политики в этой сфере.

Сельскохозяйственные отходы, органические отходы, государственная политика, охрана окружающей среды.

In the article basic principles of public policy have been expounded in the field of handling agrowastes, in particular, the concept of such policy has been defined; jurisdiction of public and organs of local self-government authorities is investigated; the ways of improvement of public policy are offered in this sphere.

Agrowastes, organic offcuts, public policy, guard of environment.