

8. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2000. С. 52.
9. Кельман М. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку. Психологія і суспільство. 2015. № 4. С. 33–46.
10. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. Х.: Консум, 2001. 656 с.
11. Петришин О.В. Теорія держави і права: підручник / за ред. О.В. Петришина. Х.: Право, 2014. 366 с.
12. Багай Н.О. Розвиток науки аграрного права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Львів, 2002. 243 с.
13. Чабаненко М.М. Система аграрного права України: методологічні засади становлення та розвитку: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.06. Х.: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2015. 414 с.
14. Ушаков Е.В. Введение в философию и методологию науки: учебник. М.: Экзамен, 2005. 528 с.
15. Пегов С.А. Устойчивое развитие биосферы. Вестн. РАН. 2007. Т. 77. № 12. С. 1069–1075.
16. Костенко О.М. Людський фактор у праві (дослідження з позиції соціального нату-ралізму). Вісн. АПрН України. 2005. № 3. С. 20–30.
17. Григорьян Б.Т. Философская антропология: критический очерк. М., 1982. 137 с.
18. Мельник Л.Г. Экономика развития: учебник. Сумы: Университетская книга, 2013. 784 с.
19. Веклич О.О. Сутність і зміст концепту «екосистемний підхід» в економічній науці. Економіка України. 2017. № 12 (673). С. 52–67.

ОВЕРКОВСЬКА Т. К.,

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

УДК 349.415:504.5

ПРАВОВА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ ВІД ЗАСМІЧЕННЯ ВІДХОДАМИ

Стаття присвячена аналізу юридичної природи поняття правової охорони земель від засмічення відходами, визначенню змісту зазначеного поняття, його правової регламентації, а також формулюванню висновків, заснованих на положеннях правової доктрини та чинного законодавства України.

Ключові слова: земля, правова охорона земель, відходи, засмічення, зменшення обсягів утворення відходів, поводження з відходами.

Статья посвящена анализу юридической природы понятия правовой охраны земель от засорения отходами, определению содержания данного понятия, его правовой регламентации, а также формулировке выводов, основанных на положениях правовой доктрины и действующего законодательства Украины.

Ключевые слова: земля, правовая охрана земель, отходы, засорение, уменьшение объёмов образования отходов, обращение с отходами.



The article is devoted to the analysis of the legal nature of the concept of legal protection of land from contamination by waste, the definition of the content of this concept, its legal regulation, and the formulation of conclusions based on the provisions of legal doctrine and the current legislation of Ukraine.

Key words: *land, land protection, waste, littering, reduction of waste generation, waste management.*

Вступ. На сучасному етапі розвитку суспільних відносин засмічення земель відходами є однією із актуальних екологічних проблем, яка може призвести до порушення екологічної рівноваги, загострення соціально-економічної ситуації в суспільстві та поглиблення екологічної кризи. Саме тому гострота ситуації, зумовлена засміченням земель відходами, потребує дієвих заходів впливу, зокрема правового характеру.

Це обумовлюється тим, що проблема відходів в Україні вирізняється особливою масштабністю і значимістю як внаслідок домінування в національній економіці ресурсоемних багатовідхідних технологій, так і через відсутність протягом тривалого часу адекватного реагування на її виклики. Значні масштаби ресурсокористування та енергетично-сировинна спеціалізація національної економіки разом із застарілою технологічною базою визначали і надалі визначають високі показники утворення та нагромадження відходів [1].

Проблеми охорони земель від засмічення та правове забезпечення у сфері поводження з відходами неодноразово були предметом дослідження на науковому рівні. Зокрема, вагомий внесок у розроблення зазначених питань зробили такі вчені, як Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, Р.С. Кірін, М.В. Краснова, Б.В. Розовський та інші. Разом з тим правові питання щодо охорони земель від засмічення відходами не втрачають своєї актуальності та перспектив подальшого наукового розвитку й дослідження.

Постановка завдання. Зважаючи на зазначене, метою даної статті є здійснення юридичної характеристики поняття правової охорони земель від засмічення відходами.

Результати дослідження. Згідно з чинним законодавством України охорона земель являє собою систему правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, рекреаційного та історико-культурного призначення (ст. 162 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III). Тобто зміст охорони земель складає система заходів правового, організаційного, економічного та іншого характеру.

В юридичній літературі склалася позиція, згідно з якою у разі, коли заходи з охорони земель отримують правове закріплення, правомірно говорити про правову охорону земель [2, с. 271]. Отже, правова охорона земель від засмічення зумовлює застосування системи заходів, спрямованих на запобігання та ліквідацію наслідків засмічення земель.

Засмічення земель являє собою наявність на території земельних ділянок сторонніх предметів і матеріалів (п. 2 Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засмічення земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства (в редакції наказу Мінприроди від 04.04.2007 р. № 149) [3].

Землі вважаються засміченими, якщо на відкритому ґрунті наявні сторонні предмети і матеріали, сміття без відповідних дозволів, що призвело або може призвести до забруднення навколишнього природного середовища. До того ж факти засмічення земель встановлюються уповноваженими особами, які здійснюють державний контроль за дотриманням вимог природоохоронного законодавства шляхом оформлення актів перевірок, протоколів про адміністративне правопорушення та інших матеріалів, що підтверджують факт засмічення земель [3].



Положеннями чинного законодавства України засмічення земель розглядається як один із різновидів їх псування, оскільки псування земель являє собою порушення природного стану земель, яке здійснюється без обґрунтованих проектних рішень, погоджених та затверджених в установленому законодавством порядку, забруднення їх хімічними, біологічними та радіоактивними речовинами, в тому числі тими, що викидаються в атмосферне повітря, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, неочищеними стічними водами, порушення родючого шару ґрунту, невиконання вимог встановленого режиму використання земель, а також використання земель у спосіб, що погіршує їх природну родючість (ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-VI). Отже, на законодавчому рівні встановлюється, що засмічення земель зумовлюється промисловими, побутовими та іншими відходами, неочищеними стічними водами.

Проте зазначена позиція законодавця викликає певні зауваження. На нашу думку, спірними залишаються положення щодо засмічення земель стічними водами. Так, відповідно до ст. 1 Водного кодексу України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР стічними водами вважаються води, що утворилися в процесі господарсько-побутової і виробничої діяльності (крім шахтної, кар'єрної і дренажної води), а також відведені з забудованої території, на якій вони утворилися внаслідок випадання атмосферних опадів. Але, аналізуючи зміст терміна «засмічення», необхідно мати на увазі привнесення та накопичення в земельних ресурсах певних предметів (побутових відходів, твердих відходів, металобрухту тощо). Води за своїми природними властивостями здатні проникати та розчинятися в землях. А якщо мова йде про неочищені стічні води, то вони є джерелом забруднення земель. Проникаючи в землю та розкладаючись у ній, залишкова кількість шкідливих речовин через води, рослинність потрапляє до організму людини [4, с. 19]. Отже, коли йдеться про негативний вплив стічних вод на якісний стан земель, вважаємо, що доречно вести мову про їх забруднення, а не засмічення.

Таким чином, термін «засмічення» означає привнесення та накопичення в земельних ресурсах певних предметів (побутових відходів, твердих відходів, металобрухту тощо).

Необхідність правової охорони земель від засмічення відходами обумовлюється тим, що останнім часом значними стали обсяги накопичення відходів. Так, площа звалищ дорівнює площі заповідних земель (які нині становлять від 5 до 7% території України), а щороку лише твердих побутових відходів ми продукуємо 45 мільйонів кубометрів (10 мільйонів тонн) [5, с. 4].

Крім того, виробнича та побутова діяльність людини неминуче пов'язана з утворенням твердих відходів. Якщо газоподібні та рідкі відходи відносно швидко поглинаються природним середовищем, то асиміляція твердих відходів триває десятки і сотні років. Зокрема, помаранчева та бананова шкірки розкладаються півроку, папір та бавовна розкладаються за 2–10 років, пакет від молока – до 5 років, недопалки від цигарок – до 12 років, синтетична тканина та шкіряне взуття – до 40 років, жерстяна консервна бляшанка – 90 років, алюмінієва – 500 років, поліетиленова плівка – 200 років, а скло для повторного розкладення потребує 1000 років і більше [6, с. 133]. Таким чином, проблеми правової охорони земель від засмічення відходами не втрачають своєї актуальності.

В юридичній літературі правова охорона земель від забруднення та псування розглядається як комплекс правовідносин, під час реалізації яких на основі правових норм та реалізації науково-обґрунтованих заходів економічного, екологічного, організаційного, земельно-правового, еколого-правового, науково-технічного, технологічного та іншого характеру гарантується і забезпечується запобігання та усунення негативних наслідків забруднення земель виробничими та побутовими відходами, стічними водами, токсичними, хімічними та радіоактивними речовинами, пестицидами та агрохімікатами понад встановлені гранично допустимі концентрації, захист природного стану земель від інших необґрунтованих дій, несприятливих техногенних та природних процесів, що небезпечні для довкілля, життя і здоров'я людей, а також застосовується юридична відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону земель від забруднення та псування [4, с. 41–41].



Враховуючи той факт, що засмічення земель призводить до їх псування, правова охорона земель від засмічення зумовлює здійснення заходів різного характеру, спрямованих на запобігання та усунення шкідливої дії відходів на навколишнє природне середовище загалом та земель зокрема. Аналіз положення Закону України «Про відходи» від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР дозволяє виділити такі групи заходів щодо запобігання утворення відходів, як: 1) заходи щодо запобігання або зменшення обсягів утворення відходів; 2) заходи щодо обмеження та запобігання негативному впливу відходів; 3) вимоги щодо зберігання та видалення відходів; 4) вимоги щодо поводження з небезпечними відходами; 5) заходи щодо порядку здійснення діяльності, пов'язаної зі збиранням і заготівлею окремих видів відходів як вторинної сировини; 6) заходи та вимоги щодо поводження з побутовими відходами; 7) організаційно-економічні заходи щодо забезпечення утилізації відходів і зменшення обсягів їх утворення тощо.

Правовим підґрунтям цього можна вважати положення ст. 40 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ про те, що використання природних ресурсів громадянами, підприємствами, установами та організаціями здійснюється з додержанням обов'язкових екологічних вимог щодо здійснення заходів, спрямованих на запобігання псуванню (а отже – й засміченню), забрудненню, виснаженню природних ресурсів, негативному впливу на стан довкілля.

Саме тому Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-VI з метою попередження засмічення земель забороняє несанкціоноване скидання і розміщення відходів, у тому числі побутових, у підземних горизонтах, на території міст та інших населених пунктів, на землях природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, у межах водоохоронних зон та зон санітарної охорони водних об'єктів, в інших місцях, що може створювати небезпеку для навколишнього природного середовища та здоров'я людини (ст. 46).

Враховуючи, що звільнення від відходів ведеться в декількох напрямках, таких, як складування або захоронення відходів (створення полігонів твердих побутових відходів); знищення відходів шляхом їхнього спалювання; переробка відходів (утилізація та реутилізація), в тому числі компостування [6, с. 136], на законодавчому рівні закріплені вимоги щодо здійснення заходів з метою обмеження та запобігання негативному впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини. Зокрема забороняється такі дії: провадити будь-яку господарську діяльність, пов'язану з утворенням відходів, без одержання від місцевих органів виконавчої влади дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; визначати місця розміщення підприємств, установ, полігонів, комплексів, сховищ та інших об'єктів поводження з відходами, проектувати та будувати регіональні та міжрегіональні комплекси оброблення, знешкодження, утилізації та видалення відходів, якщо вони не відповідають екологічним та санітарно-гігієнічним вимогам; вводити в дію нові і реконструйовані підприємства на інших об'єктах, не забезпечені устаткуванням і технологічними для безпечного поводження з відходами, та в разі відсутності даних, необхідних для оцінки їх впливу на навколишнє природне середовище та здоров'я людини, згідно з установленим порядком тощо (ст. 32 Закону України «Про відходи» від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР).

Одним із важливих чинників запобігання засміченню земель відходами слід вважати правову регламентацію обов'язків у сфері поводження з відходами, які покладаються на підприємства, установи та організації, а саме: запобігати утворенню та зменшувати обсяги утворення відходів; забезпечувати повне збирання, належне зберігання та недопущення зниження і псування відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, що відповідає вимогам екологічної безпеки; здійснювати організаційні, науково-технічні заходи для максимальної утилізації відходів, реалізації чи передачі їх іншим споживачам або підприємствам, установам та організаціям, що займаються збиранням, обробленням та утилізацією відходів, а також забезпечувати за власний рахунок екологічно обґрунтоване видалення тих відходів, що не підлягають утилізації, з обов'язковим дотриманням вимог щодо охорони



земель від засмічення; не допускати зберігання та видалення відходів у несанкціонованих місцях чи об'єктах; відшкодовувати шкоду, заподіяну навколишньому природному середовищу, в тому числі земельним ресурсам, здоров'ю та майну громадян, підприємствам, установам та організаціям внаслідок порушення встановлених правил поводження з відходами, відповідно до законодавства України та інші обов'язки, визначені законодавством (ст. 17 Закону України «Про відходи» від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР).

Таким чином, встановлення певних імперативів у вигляді обов'язків, тобто визначених правовими нормами відповідних вимог екологічного характеру, що адресовані суб'єктам у сфері охорони земель від засмічення відходами, спрямованість на добровільне виконання суб'єктами цих вимог, а також діяльність відповідних органів щодо примусового виконання зазначених вимог, вже по суті можна розглядати як один із способів охорони земель від засмічення відходами.

Крім того, здійснення операцій у сфері поводження з відходами дозволяється лише за наявності дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами на визначених місцевими радами територіях із додержанням санітарних та екологічних норм у спосіб, що забезпечує можливість подальшого використання відходів як вторинної сировини і безпеку для навколишнього природного середовища та здоров'я людей (ч. 2 ст. 55 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-XII).

Відмінність ситуації з відходами, що склалася в Україні, порівняно з іншими розвинутими країнами, полягає у великих обсягах утворення відходів та у відсутності інфраструктури поводження з ними. Система управління відходами в Україні характеризується певними тенденціями: накопичення відходів як у промисловому, так і побутовому секторі, що негативно впливає на стан навколишнього природного середовища і здоров'я людей; здійснення неналежним чином утилізації та видалення відходів; розміщення побутових відходів без урахування можливих небезпечних наслідків; неналежний рівень використання відходів як вторинної сировини внаслідок недосконалості організаційно-економічних засад залучення їх у виробництво; неефективність впровадження економічних інструментів у сфері поводження з відходами [1]. Саме з цих причин нагальними стали розробка й прийняття Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 року № 820-р, та яка має на меті створення умов для підвищення стандартів життя населення шляхом впровадження системного підходу до поводження з відходами на державному та регіональному рівні, зменшення обсягів утворення відходів та збільшення обсягу їх переробки та повторного використання. Реалізація зазначеної мети, безумовно, сприятиме також охороні земель від засмічення відходами.

Одним із шляхів і способів розв'язання проблем, визначених у Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, є удосконалення нормативно-правової бази у сфері поводження з відходами. Зокрема з таких питань, як організація збирання усіх відходів та їх перероблення і утилізації; нормування та сертифікація технології виробництва продукції, відходи якої придатні до перероблення і утилізації; посилення відповідальності суб'єкта господарювання, який надає послуги з вивезення, перевезення побутових відходів на об'єкти поводження з побутовими відходами (перероблення та захоронення), які не визначені органом місцевого самоврядування у схемі санітарного очищення населеного пункту та/або правилами благоустрою населеного пункту, або іншим рішенням, та багатьох інших питань.

До того ж варто зауважити, що удосконалення законодавства у сфері управління та поводження з відходами, як джерелом засмічення земель, повинно відбуватися з урахуванням вимог відповідних Європейських директив. Саме тому постає питання щодо подальшої адаптації законодавства України у сфері охорони земель від засмічення до законодавства Європейського Союзу.

У фаховій літературі пропонується виходити із таких концептуальних засад адаптації законодавства про відходи до законодавства ЄС: 1) адаптація не обмежується виключно цілями економічного характеру, але рівною мірою має на меті й екологічну мету, тобто більш



широким застосуванням екологічних підходів під час розробки національних екологічних концепцій та стратегій адаптації; 2) процес адаптації потребує збереження взаємозв'язку із національною сферою поводження з відходами, що надасть можливість вибрати найбільш оптимальні способи досягнення поставлених директивних цілей з точки зору внутрідержавних тенденцій утворення та накопичення відходів; 3) процес адаптації законодавства про відходи до законодавства ЄС потрібно забезпечити комплексною оцінкою та аналізом можливих негативних наслідків для національної правової системи та законодавства про відходи [7, с. 316].

Відтак, нормативно-правові акти і нормативні документи, що розроблятимуться та будуть прийматися на виконання Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, з огляду на адаптацію законодавства України до законодавства ЄС, повинні базуватися виключно на принципах і положеннях відповідних актів Європейського законодавства, що своєю чергою сприятиме адаптації національного законодавства про охорону земель до законодавства ЄС, а проблеми адаптації національного законодавства у сфері охорони земель слід розглядати в контексті динаміки розвитку співробітництва України з європейськими інституціями, а саме: у сфері процедури оцінки впливу деяких публічних та приватних проектів на довкілля; у сфері поводження з відходами як джерелами забруднення та засмічення земель [8, с. 149].

Варто зауважити, що важливим складником правової охорони земель від засмічення є встановлення юридичної відповідальності за порушення вимог щодо охорони земель від засмічення відходами. Проте юридична відповідальність настає на певному етапі і пов'язана із скоєним правопорушенням у сфері охорони якісного стану земель, а правова охорона, на відміну від цього, виникає набагато раніше, та має передусім превентивний характер [4, с. 40]. Йдеться не про притягнення до відповідальності за вже вчинене правопорушення, а про необхідність реалізації регламентованих чинним законодавством України відповідних заходів, спрямованих на забезпечення раціонального землекористування та запобігання засмічення земель.

Так, Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III встановлює, що громадяни та юридичні особи несуть відповідальність відповідно до законодавства за засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами сільськогосподарських угідь та інших земель (п. «в» ч. 1 ст. 211). Шкода, яка заподіяна власникам землі і землекористувачам вчиненням зазначеного порушення земельного законодавства, відшкодовується відповідно до положень ст. 156 Земельного кодексу України та ст. 1166 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадяни та юридичні особи, які використовують земельні ділянки, а також органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадяни та юридичні особи, діяльність яких обмежує права власників і землекористувачів або погіршує якість земель, розташованих у зоні їх впливу, в тому числі внаслідок засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами (ч. 1 ст. 157 Земельного кодексу України).

З точки зору засмічення земель, Закон України «Про відходи» від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР визначає, що правопорушеннями у цій сфері є такі: порушення встановленого порядку поводження з відходами, що призвело або може призвести до забруднення навколишнього природного середовища, прямого чи опосередкованого шкідливого впливу на здоров'я людини та економічних збитків; невиконання вимог щодо поводження з відходами (під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення та захоронення), що призвело до негативних екологічних, санітарно-епідемічних наслідків або завдало матеріальної чи моральної шкоди; порушення вимог безпечного перевезення небезпечних відходів тощо (ст. 42). Так, особи, які винні в порушенні законодавства про відходи, що призвело до засмічення земель, несуть дисциплінарну, адміністративну, цивільну чи кримінальну відповідальність у відповідності до закону. Зокрема, адміністративну відповідальність відповідно до статей 52, 82, 82-3, 82-4, 85-5, 82-6, 82-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення.



Висновки. Проведений аналіз і положення чинного законодавства України дозволяють дійти висновку, що правова охорона земель від засмічення відходами являє собою закріплену та регламентовану законодавством систему заходів правового, організаційного, економічного та іншого характеру, які спрямовані на зменшення обсягів утворення відходів та збільшення обсягу їх переробки і повторного використання, запобігання самовільному розміщенню відходів, на запобігання та ліквідацію негативних наслідків, що сталися внаслідок засмічення земель відходами, а також застосування юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону земель від засмічення відходами та порушення норм екологічної безпеки.

Список використаних джерел:

1. Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 року № 820-р. Офіційний вісник України. 2017. № 94. Ст. 2859.
2. Мірошніченко А.М. Земельне право України: навч. посіб. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2007. 432 с.
3. Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства: затв. наказом Мінекобезпеки України від 27 жовтня 1997 р. № 171 (в редакції наказу Мінприроди від 04.04.2007 р. № 149). Офіційний вісник України. 2007. № 31. Ст. 1265.
4. Оверковська Т.К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні: монографія. Вінниця: ПП «Едельвейс і К», 2010. 220 с.
5. Листопад О. Куди подіти непотріб? Урядовий кур'єр. 2015. 20 листоп. (№ 217). С. 4.
6. Заверуха Н.М., Серебряков В.В., Скиба Ю.А. Основи екології: навч. посіб. Київ : Каравела, 2006. 368 с.
7. Трегуб А.А. Адаптація законодавства України об отходах к праву Европейского Союза в условиях ассоциации. Правове забезпечення економічного розвитку та екологічної безпеки суспільства: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 14-15 травня 2015 р.). Вінниця: ДонНУ, 2015. С. 315–317.
8. Оверковська Т.К. Адаптація законодавства України у сфері охорони земель та ґрунтів до законодавства ЄС. Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС: матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ, 8 червня 2018 р.). Київ : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 147–150.

