

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Збірник наукових праць

Випуск 52



Одеса
«Юридична література»
2010

Актуальні проблеми держави і права : збірник наукових праць. Вип. 52
А 437 / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.) та ін. ; відп. за вип. Ю. М. Оборотов. —
Одеса : Юридична література, 2010. — 476 с.
Укр. та рос. мовами.

Розділ 2

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНИХ,
ЗЕМЕЛЬНИХ, ПРИРОДНОРЕСУРСОВИХ ТА ЕКОЛОГІЧНИХ ВІДНОСИН**Н. Н. Каракаш**

О правовом регулировании отношений собственности
на природные объекты и их ресурсы 155

А. І. Черемнова

Водний фонд України як об'єкт правової охорони 161

О. В. Степська

Правове регулювання дарування та міни як угод із земельними ділянками . 167

Є. О. Платонова

Правове забезпечення формування та функціонування
екологічної мережі України 173

Т. Є. Харитонова

Зміни у земельному законодавстві щодо виникнення та оформлення
прав на земельну ділянку 179

А. Й. Годованюк

До питання щодо визначення правового режиму земель в Україні 185

В. О. Юрескул

Вдосконалення правового регулювання роздільного збирання
твердих побутових відходів 190

І. Є. Чумаченко

Організаційно-правові засади інспекторського реагування
щодо використання та охорони водних об'єктів та їх ресурсів 196

Л. А. Калишук

Теоретико-правові аспекти захисту екологічних прав в Україні
та Європейському Союзі 202

Н. І. Палій

Поняття та юридичні ознаки земель рекреаційного призначення 207

О. М. Погорелова

Особливості використання земель водного фонду на орендних умовах 212

І. Ю. Сальман

Напрями вдосконалення правового регулювання діяльності
в аграрному секторі 219

Л. М. Терлецька

Відшкодування збитків власникам земель та землекористувачам
при самовільному зайнятті земельних ділянок 221

Анотація

Годованиук А. Й. До питання щодо визначення правового режиму земель в Україні. — Стаття.

Стаття містить дослідження юридичної природи правового режиму земель. Розглянуто деякі існуючі наукові визначення правового режиму земель. Проаналізовано охорону земель як один із елементів правового режиму.

Ключові слова: правовий режим земель, склад земель, охорона земель.

Аннотация

Годованиук А. Й. К вопросу определения правового режима земель в Украине. — Статья.

Статья содержит исследование юридической природы правового режима земель. Рассмотрены некоторые существующие научные определения правового режима земель. Проанализирована охрана земель как один из элементов правового режима.

Ключевые слова: правовой режим земель, состав земель, охрана земель.

Summary

Godovaniuk A. Y. To the Question for Legal Regimes of Lands in Ukraine. — Article.

The article contains a study of the legal nature of the legal regime of land. Consider some of the existing scientific definition of the legal regime of land. We analyzed the protection of land as part of a legal regime.

Keywords: legal regime of land, part of land, conservation land.

УДК 351.777.61:628.46/47

В. О. Юрескул

ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗДІЛЬНОГО ЗБИРАННЯ ТВЕРДИХ ПОБУТОВИХ ВІДХОДІВ

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що роздільне збирання твердих побутових відходів є одним з варіантів ефективного вирішення проблем у сфері поводження з ними. В юридичній літературі останні зміни в цій сфері ще не дістали належного висвітлення. Користь розподілу твердих побутових відходів населенням виявляється, зокрема, у зменшенні навантаження на полігони твердих побутових відходів, збереженні природних ресурсів, поліпшенні екологічного стану територій, створенні стимулів для зменшення кількості утворюваних побутових відходів тощо.

Згідно зі ст. 55 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1], суб'єкти права власності на відходи повинні вживати ефективних заходів для зменшення обсягів утворення відходів, а також для їх утилізації, знешкодження або розміщення. Відповідно до ст. 33 Закону України «Про відходи» [2] забороняється змішування відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія. Однак Закон «Про відходи» на сьогоднішній день ще не містить детальної регламентації роздільного збирання відходів.

Верховна Рада України рекомендувала Кабінету Міністрів України розробити та до 1 січня 2006 року внести на розгляд Верховної Ради зміни до

© В. О. Юрескул, 2010

Закону «Про відходи», у яких передбачити впровадження системи роздільного збирання твердих побутових відходів [3]. Однак лише відносно нещодавно за ініціативою одного з народних депутатів України до Верховної Ради України подано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері поводження з відходами» (реєстраційний № 2459 від 8 травня 2008 року) [4], який 2 червня 2009 року було прийнято за основу [5]. Названим проектом Закону пропонується доповнити Закон «Про відходи» новою статтею, що містить вимоги щодо поводження з побутовими відходами. Вже доступним для широких мас є текст цього проекту Закону, підготовлений до другого читання, і на одному з найближчих пленарних засідань Верховної Ради України він пропонується до чергового розгляду.

Відповідно до запропонованих положень, роздільне збирання побутових відходів забезпечуватимуть власники або наймачі, користувачі, у тому числі орендарі житлових будинків, земельних ділянок. Збирання та перевезення побутових відходів в межах певної території здійснюватиметься юридичною особою спеціально обладнаними для цього транспортними засобами, уповноваженою на це органом місцевого самоврядування на конкурсних засадах.

Під час проектування житлових будинків, громадських, виробничих, складських та інших споруд має передбачатися будівництво та облаштування контейнерних майданчиків для роздільного збирання і зберігання побутових відходів, урн для побутових відходів. Великогабаритні та ремонтні відходи у складі побутових відходів потрібно буде збирати окремо від інших видів побутових відходів. Небезпечні відходи у складі побутових відходів збиратимуться окремо від інших видів побутових відходів, а також відокремлюватимуться на етапі збирання чи сортування та передаватимуться спеціалізованим підприємствам, що одержали ліцензії на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами.

Орган місцевого самоврядування на конкурсних засадах визначатиме виконавця послуг з перевезення побутових відходів з певної території населеного пункту. Під час обрання органами місцевого самоврядування або місцевими державними адміністраціями схеми санітарного очищення перевага надаватиметься пропозиціям, що передбачають більший ступінь перероблення чи утилізації побутових відходів.

Захоронення побутових відходів дозволитиметься тільки на спеціально обладнаних для цього полігонах/звалищах. Термічне оброблення (спалювання) побутових відходів дозволитиметься лише на спеціально призначених для цього підприємствах чи об'єктах і лише на енергетичні цілі з метою одержання теплової та/або електричної енергії.

Отже, доволі детально пропонується регламентувати порядок роздільного збирання побутових відходів зазначеною статтею проекту Закону. Однак досягнення завдань законодавства про відходи щодо забезпечення мінімального їх утворення, розширення використання у господарській діяльності, запобігання шкідливому впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини без залучення до цих процесів громадян є не можливим. Тому слід

було б передбачити відповідні зміни до Закону «Про відходи», якими закріпити обов'язок фізичних осіб вживати заходів щодо роздільного збирання побутових відходів. На жаль, таких пропозицій зазначений проект Закону не містить.

Проте запропонована проектом Закону нова редакція ст. 82 Кодексу України про адміністративні правопорушення містить положення про посилення юридичної відповідальності за невиконання вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення та захоронення. Такі діяння тягтимуть за собою накладання штрафу на громадян від п'ятдесяти до ста неоподаткованих мінімумів доходів громадян. У нині чинній редакції Кодексу за подібні діяння передбачається штраф для громадян у розмірі від одного до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Дійсно, визначення конкретного переліку обов'язків громадян не забезпечить його беззаперечного виконання, але має значно полегшити сприйняття останнього. Проектом Закону зазначено, що роздільне збирання побутових відходів здійснюватиметься їх власниками згідно з Методикою роздільного збирання побутових відходів. Наразі вже існують Методичні рекомендації з організації роздільного збирання твердих побутових відходів, затверджені наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 5 серпня 2008 року № 242 [6]. В них зазначається, що порядок роздільного збирання твердих побутових відходів у населеному пункті рекомендовано визначати Правилами благоустрою, Схемою санітарної очистки та місцевими програмами поводження з твердими побутовими відходами. Наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 11 серпня 2008 року № 247 затверджені Методичні рекомендації з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації твердих побутових відходів [7]. Ці Методичні рекомендації також не зазначають, що вони є обов'язковими для власників відходів. Навпаки, вони передбачають, що порядок поводження з твердими побутовими відходами у населеному пункті (селі, селищі, місті) визначається затвердженими органом місцевого самоврядування Правилами благоустрою, Схемою санітарної очистки та місцевими програмами поводження з твердими побутовими відходами, що вбачається більш правильним.

Кінець 2008 року став рясним на внесення суттєвих змін до нормативно-правових актів з питань поводження з твердими побутовими відходами. Так, наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 5 серпня 2008 року № 242 були затверджені вже згадувані Методичні рекомендації з організації роздільного збирання твердих побутових відходів. Цим же нормативно-правовим актом було скасовано Правила з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації твердих побутових відходів, затверджені наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 11 грудня 2006 року № 407 [8]. 10 грудня 2008 року Постановою Кабінету Міністрів України були затверджені Правила надання послуг з вивезення побутових відходів [9]. На підставі наказу Міністерства з питань житлово-комунального господарства від 18 грудня 2008 року

№ 391 [10] втратили чинність Правила надання послуг із збирання та вивезення твердих і рідких побутових відходів, затверджені наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 21 березня 2000 року № 54 [11] тощо.

Необхідно звернути увагу на низку вдосконалень, запропонованих Методичними рекомендаціями з організації роздільного збирання твердих побутових відходів (далі — Методичні рекомендації). Зокрема, справедливо було вилучене положення попереднього нормативно-правового акта, згідно з яким всі контейнери для збирання твердих побутових відходів, зібраних за унітарною системою, мали б бути замінені або перефарбованими у сірий колір. Запропоновані більш вдалі положення щодо рекомендації певних кольорів до контейнерів для збирання твердих побутових відходів із зазначенням відповідної текстової інформації та зображень, що уточнюють види твердих побутових відходів, які збираються. Зокрема, сірий — для збирання змішаних твердих побутових відходів; жовтий — для полімерних відходів; зелений — для скла; синій — для паперу; коричневий — для харчових відходів; червоний — для небезпечних відходів; помаранчевий — для збирання негабаритних відходів; блакитний — у разі збирання ресурсоцінних складових твердих побутових відходів (паперу, скла, пластмаси) в одному контейнері.

Вбачається правильним здійснення заміни імперативного положення попереднього нормативно-правового акта щодо здійснення сортування відходів на сортувальних комплексах альтернативним положенням, згідно з яким сортування доцільно здійснювати на сортувальних комплексах із подальшим переробленням. Адже пересічні громадяни теж здійснюватимуть сортування утворюваних у них відходів у домашніх умовах і для цього вони не використовуватимуть сортувальні комплекси.

Дещо доопрацьовані положення, що стосуються поводження з небезпечними побутовими відходами. Зазначається, що небезпечні складові твердих побутових відходів рекомендується збирати роздільно від інших видів твердих побутових відходів, а також відокремлювати їх на стадії сортування. Передбачається можливість збирання таких відходів у спеціально призначені для них контейнери. Однак Методичні рекомендації, на жаль, не дають можливості скласти чітке уявлення про порядок поводження з небезпечними побутовими відходами, їх подальшу долю після поміщення до спеціальних контейнерів. Норми щодо таких побутових відходів потребують подальшого доопрацювання.

Методичними рекомендаціями передбачається, що відпрацьовані паливно-мастильні матеріали, автомобільні шини, акумулятори, відпрацьоване електричне та електронне обладнання, інші небезпечні відходи рекомендується збирати у спеціально відведених і обладнаних місцях. Однак вбачається за доцільне більш деталізовано визначити порядок збирання вище перелічених речей у цих самих Методичних рекомендаціях, щоб забезпечити комплексність підходу до збирання твердих побутових відходів та полегшити пошук та користування встановленими правилами пересічними громадянами — утворювачами твердих побутових відходів.

Можливо скористатися досвідом Німеччини, де автопокришки слід здавати в авторемонтні майстерні, причому за це власнику надаються певні кошти, старий одяг збирається благодійними організаціями, його власники залишають в спеціальних пакетах біля будинків, прострочені ліки приймають аптеки, у будь-якому супермаркеті є приймальні пункти для старих батарейок [12, 284–285]. Досвідом Німеччини можна було б скористатися щодо поводження з використаними електричними і електронними приладами: з 2006 року споживачі можуть здати відпрацьоване електронне обладнання безкоштовно до приймальних пунктів, які передаються виробникам для утилізації [13, 27].

Електронні побутові відходи сьогодні становлять 5 % від усіх твердих побутових відходів, що утворюються в світі. Практично у всіх напівпровідникових пристроях присутній кадмій, що є канцерогеном, в акумуляторах й екранах моніторів — свинець, що є надзвичайно токсичним для водних організмів та стійкий у навколишньому природному середовищі, вражає нервову систему [14, 42], крім важких металів, багато електронних пристроїв містять надзвичайно токсичні з'єднання, здатні впливати на нервову і репродуктивну системи й викликати онкологічні захворювання [15, 47]. Тому важливою є детальне правове врегулювання поводження з ними.

Крім того, було б доцільно передбачити у Методичних рекомендаціях спеціальні положення щодо збирання, зокрема, чорних та кольорових металів, текстилю, дерева. Наприклад, в Японії, де найгостріше стоїть територіальна проблема, у деяких містах сміття підрозділяють на 32 категорії, для кожної існують спеціальні приймальні пункти [16, 47].

Методичні рекомендації до утилізації відносять лише спалювання твердих побутових відходів та такий його різновид, як піроліз, хоча світовій практиці відоме більше 20 методів знешкодження і утилізації таких відходів [16, 46]. При цьому фахівцями відмічається, що сміттєспалювання — найскладніший і високотехнологічний спосіб поводження з відходами, одним з мінусів якого є несприятлива екологічна дія на навколишнє природне середовище. Перш за все — це забруднення повітря мілкодисперсним пилом, оксидами сірки й азоту, фуранами і діоксинами, серйозні проблеми виникають також із похованням золи від сміттєспалювання, яка через свій фізичний і хімічний склад не підлягає похованню на звичних звалищах [17, 37]. На жаль, так і залишилася неврегульованою можливість роздільного збирання твердих побутових відходів за допомогою урн, які мають декілька відділень для різних фракцій, як то практикується в таких країнах, як Швеція, Франція, Німеччина тощо.

Немає посилення на можливість застосування для роздільного збирання твердих побутових відходів механічного устаткування, як то фандомати для збирання алюмінієвих чи ПЕТ-пляшок тощо, які успішно функціонують, наприклад, у Москві [18, 33–34]. Отже, в Україні відбуваються процеси щодо певного поліпшення чинного законодавства у сфері поводження з твердими побутовими відходами, зокрема щодо запровадження роздільного їх збирання. Однак вони ще не набули широкого застосування на практиці.

Література

1. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 черв. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
2. Про відходи : Закон України від 5 берез. 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 36-37. — Ст. 242.
3. Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення : постанова Верховної Ради України від 6 жовт. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 49. — Ст. 525.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері поводження з відходами : проект Закону України від 8 трав. 2008 р., № 2459. — Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>. — Назва з екрану.
5. Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері поводження з відходами : постанова Верховної Ради України від 2 черв. 2009 р., № 1419-VI. — Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>. — Назва з екрану.
6. Про затвердження Методичних рекомендацій з організації роздільного збирання твердих побутових відходів : наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 5 серп. 2008 р., № 242. — Режим доступу : <http://nau.com.ua>. — Назва з екрану.
7. Методичні рекомендації з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації твердих побутових відходів : затв. наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 11 серп. 2008 р., № 247.
8. Про затвердження Правил з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації твердих побутових відходів : наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 11 груд. 2006 р., № 407. — Режим доступу : <http://nau.com.ua>. — Назва з екрану.
9. Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів : постанова Кабінету Міністрів України від 10 груд. 2008 р., № 1070 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 95. — Ст. 3138.
10. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 21 березня 2000 року № 54 : наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 18 груд. 2008 р., № 391 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 4. — Ст. 110.
11. Про затвердження Правил надання послуг із збирання та вивезення твердих і рідких побутових відходів : наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 21 берез. 2000 р., № 54 // Офіційний вісник України. — 2000 — № 31. — Ст. 1321.
12. Новиков Ю. В. Экология, окружающая среда и человек : учеб. пособие / Ю. В. Новиков. — М. : Гранд : ФАИР, 1998. — 316 с.
13. Waste Management in Germany. A driving force for jobs and innovation / Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety. — Berlin : Bonifatius GmbH, 2006. — 40 p.
14. Baltic hazardous substances report 2003. Baltic Environmental Forum / ed.: Heidrun Fammler, Jana Simanovska, Kristine Babre [et al.]. — Riga : Jelgavas Tipografija, 2003. — 52 p.
15. «Зеленые» компьютеры найдут своего покупателя // Твердые бытовые отходы. — 2006. — № 12. — С. 47.
16. Сметанин В. И. Защита окружающей среды от отходов производства и потребления : учеб. пособие для студентов вузов / В. И. Сметанин. — М. : Колос, 2003. — 229 с.
17. Власкин С. Я. Проблемы утилизации твердых бытовых отходов // Проблемы сбора, переробки та утилізації відходів : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. / відп. ред. В. М. Небрат. — О., 2007. — С. 36-38.
18. Левашов Д. Умные аппараты, или Как очистить город от бутылок и банок // В будущее без мусора : сб. ст. об успешном опыте обращения с бытовыми отходами. — О., 2006. — С. 33-34.

Анотація

Юрескул В. О. Вдосконалення правового регулювання роздільного збирання твердих побутових відходів. — Стаття.

У статті проводиться дослідження окремих змін чинного законодавства України з питань впровадження роздільного збирання твердих побутових відходів. Наводяться пропозиції щодо його подальшого вдосконалення.

Ключові слова: відходи, тверді побутові відходи, поводження з відходами.

Аннотация

Юрескул В. А. Усовершенствование правового регулирования раздельного сбора твердых бытовых отходов. — Статья.

В статье проводится исследование отдельных изменений действующего законодательства Украины по вопросам внедрения раздельного сбора твердых бытовых отходов. Обосновываются предложения относительно его дальнейшего усовершенствования.

Ключевые слова: отходы, твердые бытовые отходы, обращение с отходами.

Summary

Yureskul V. O. Perfection of Legal Regulation of Separated Gathering of Hard Household Wastes. — Article.

The article contains analysis of some changes in the legislation of Ukraine in implementation of hard household wastes separate gathering issue. Proposals for the improvement of the acting laws in this field are suggested.

Keywords: wastes, hard household wastes, waste handling.