

УДК 349.417

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.57>

ВИДІЛЕННЯ ЗЕМЕЛЬ ПІД ПОЛІГОНИ ВІДХОДІВ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Кондратюк Т.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри аграрного, земельного та
екологічного права ім. В.З. Янчука
Національного університету біоресурсів і
природокористування України
ORCID: 0000-0001-9413-1383*

Кондратюк Т.М. Виділення земель під полігони відходів: правове регулювання.

У запропонованій статті розглянуто вітчизняні нормативно-правові акти та міжнародні документи, що визначають правове регулювання виділення земель під місця захоронення відходів та встановлюють загальні вимоги щодо їх розміщення. Серед основних: Закон України «Про управління відходами»; Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року; «Державні будівельні норми. Проектування. Полігони твердих побутових відходів»; Порядок ведення Державного земельного кадастру; Земельний кодекс України; Стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року; Директива Ради 1999/31/ЄС «Про захоронення відходів». Актуальність цього дослідження зумовлена відсутністю на законодавчому рівні визначення й закріплення земель які можуть надаватися під місця захоронення відходів. У запропонованій статті виокремлено деякі проблеми у сфері поводження з відходами їх захоронення та функціонування полігонів твердих побутових відходів та викладено можливі шляхи їх усунення. З'ясовано сутність і значення понять «полігон» та «сміттєзвалище». Досліджено, які саме земельні ділянки яких категорій можуть надаватися під місця захоронення відходів. Встановлено, що режим використання цих земель залежить від режиму використання території й зони, на які поділені полігони. З'ясовано та встановлено, що земельні ділянки під місця захоронення відходів можуть відноситися до комунальної форми власності. Запропоновано можливість розгляду питання про передачу таких земель у приватну власність, щоб стимулювати юридичних та фізичних осіб до поліпшення санітарно-епідемічних та екологічних умов їх використання під час експлуатації полігонів, дотримання строків експлуатації та порядку подальшої рекультиватації. Виявлено, що для суб'єктів господарювання, що здійснюють поводження та управління з відходами, необхідно отримувати дозвільні документи для проведення операцій у сфері цієї діяльності. Опрацьовано нормативно-правові акти за якими визначаються земельні ділянки, на яких можуть розміщуватися санкціоновані полігони твердих побутових відходів за виключним принципом на підзаконному рівні. Розглянуто екологічний аспект нагромадження відходів будь-якого походження, оскільки обсяги утворення відходів тільки зростають, що напряду впливає на навколишнє природне середовище, життя та здоров'я населення. Встановлено, що проблема захоронення відходів являє собою одну з найбільших екологічних проблем, що значно вагоміша в ресурсному значенні. Постає важливе завдання по застосуванню і запровадженню новітніх технологій по утилізації і переробці відходів різного походження та зменшення кількості й обсягу територій на яких відбувається їх санкціоноване та несанкціоноване захоронення.

Ключові слова: відходи, полігони відходів, управління відходами, навколишнє середовище, земля, сміттєзвалища.

Kondratiuk T.M. Allocation of land for landfills: legal regulation.

This article examines the national regulatory acts and international documents that define the legal regulation of land allocation for waste disposal sites and establish general requirements for their placement. The main ones are: The Law of Ukraine "On Waste Management"; National Waste Management Strategy in Ukraine until 2030; "State Construction Standards. Design. Solid Waste Landfills"; the Procedure for Maintaining the State Land Cadastre; the Land Code of Ukraine; the Strategy for the Development of Agriculture and Rural Areas in Ukraine until 2030; Council Directive 1999/31/EC on Landfill. The relevance of this study is due to the lack of legislative definition and consolidation of land that can be provided for waste disposal sites. The proposed article identifies some problems in the field of waste management, its disposal and operation of solid waste landfills and outlines possible ways to eliminate them. The essence and meaning of the concepts of "garbage dump"

and "landfill" are clarified. The author investigates which land plots of which categories can be provided for waste disposal sites. It is established that the mode of use of these lands depends on the mode of use of the territory and the zone into which the landfills are divided. It is clarified and established that land plots for waste disposal sites may belong to the municipal form of ownership. The author suggests considering the transfer of such land to private ownership in order to encourage legal entities and individuals to improve the sanitary, epidemiological and environmental conditions of their use during the operation of landfills, to comply with the terms of operation and the procedure for subsequent reclamation. It was found that business entities engaged in waste management and disposal need to obtain permits to conduct operations in this area. The author has developed regulatory legal acts that define land plots on which authorized solid waste landfills can be located on an exceptional basis at the bylaw level. The author considers the environmental aspect of waste accumulation of any origin, since the volume of waste generation is only increasing, which directly affects the environment, life and health of the population. It has been established that the problem of waste disposal is one of the largest environmental problems, which is much more significant in terms of resources. There is an important task to apply and introduce the latest technologies for the utilization and recycling of waste of various origins and to reduce the number and volume of areas where their authorized and unauthorized disposal takes place.

Key words: waste, landfills, waste management, environment, land, garbage dumps.

Постановка проблеми. Проблема захоронення відходів являє собою одну з найбільших екологічних проблем, що значно вагоміша в ресурсному значенні. Високий рівень утворення відходів та низькі показники їх використання як вторинної сировини призвели до того, що в Україні щороку в промисловості та комунальному секторі нагромаджуються великі обсяги твердих відходів, з яких лише незначна частина застосовується як вторинні матеріальні ресурси, тоді як решта потрапляють на звалища. [1]. Незважаючи на те, що кількість населення України з різних причин зменшується, кількість відходів зростає. Полігони для захоронення сміття, на жаль, найпоширеніша практика поводження з відходами в Україні. Часто це здійснюється хаотично, без дотримання правил та норм на стихійних сміттєзвалищах, на землях, які для цього не передбачені, що тягне за собою відповідальність. Гори сміття роками розкладаються на землі. Щорічно полігони відходів поповнюються орієнтовно на 15-17 мільйонів тон. Екологи підрахували, що Україна накопичила 54 млн кубометрів відходів, з них переробляється лише десята частина. Все інше розкладатиметься століттями, а родючі землі, завалені сміттям, відродяться не раніше, ніж через 300 років [2].

Натомість, у європейській ієрархії управління відходами – захоронення знаходиться на останньому місці. Воно застосовується лише у випадках, коли відходи не підлягають повторному використанню та переробці [3].

Мета дослідження: огляд правового регулювання функціонування полігонів відходів і виділення земель під таку діяльність, виокремлення недоліків у цій сфері та знайдення шляхів їх усунення.

Стан опрацювання проблематики. Останніми роками значна увага громадськості, екологів, правників приділяється питанню утворення, переробки, утилізації, захоронення відходів, розбудові сміттєпереробної галузі, функціонування полігонів. Проте правовий режим земель, на яких можуть розміщуватися такі полігони залишається малодослідженим. На даний час відсутнє комплексне дослідження цієї проблематики. Окремі проблемні питання правового режиму земель під сміттєзвалищами досліджували І.О. Сірий та В.С. Мазій. У контексті дослідження категорій земель до згаданої теми дотичні доробки А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко. Відзначаючи належні їх напрацювання, автор вважає, що вказана тема не втрачає своєї актуальності.

Виклад основного матеріалу. Із життєдіяльністю людства постійно збільшується кількість відходів на планеті, що призводить до забруднення атмосферного повітря, водних об'єктів, земельних ресурсів та в цілому довкілля. Територія нашої держави не становить виключення. Питання з управління відходами визнано завданням міжнародного та національного рівнів. Відходи можуть бути різного походження: сільськогосподарські, побутові, будівництва та знесення, харчових продуктів, медичні, відходи від руйнувань, зумовлені бойовим діями, які за останні роки набирають значних об'ємів. Згідно з «Національним переліком відходів» виділяється двадцять груп різних відходів, які у свою чергу поділяються на підгрупи та види. Частина із зазначених відходів підлягає захороненню на полігонах і, відповідно, потребує виділення для цих потреб територій. У Законі України «Про управління відходами» «полігон» визначається як «місце захоронення відходів, призначене для їх розміщення на поверхні чи під поверхнею (підземне) землі, включаючи: внутрішні місця для видалення відходів ... на місці їх утворення та постійні місця, на яких відходи розміщуються понад один рік» [4]. Постає питання, які території (землі) виділяються під полігони.

На міжнародному рівні при виборі місця розташування до всіх класів полігонів відходів повинні враховуватися вимоги стосовно: відстаней від межі ділянки до житлових і рекреаційних зон, водотоків, водойм та інших сільськогосподарських або міських об'єктів; наявності підземних вод, прибережних вод чи природоохоронних зон на території; геологічних і гідрогеологічних умов території; ризику затоплення, просідання ґрунту, зсувів чи лавин на ділянці; охорони природи чи культурної спадщини території [5]. Захоронення відходів може бути дозволено лише на тих землях, де полігон не становитиме серйозної екологічної загрози для довкілля.

Національні вимоги до санкціонованих полігонів встановлено в державних будівельних нормах В.2.4-2-2005, де містяться характеристики до ділянок, які можуть надаватися для таких цілей: «ділянки, де наявна можливість вжиття заходів і впровадження інженерних рішень, що виключають забруднення довкілля, розвиток небезпечних геологічних процесів чи інших негативних процесів та явищ; ділянки, прилеглі до міських територій, якщо вони не включені в житлову забудову відповідно до генерального плану розвитку міста на найближчі 25 років, а також під перспективну забудову; ділянки, що характеризуються природною захищеністю підземних вод від забруднення; за межами зон можливого впливу на водозабори, поверхневі води, заповідники, курорти тощо; з урахуванням рози вітрів відносно житлової забудови, зон відпочинку й інших місць масового перебування населення за межами санітарно-захисної зони; за межами міст» [6]. Додатково встановлюються вимоги до відстані, на якій можуть розміщуватися полігони: «не менше 15 км від аеропортів, 3 км від межі курортного міста, відкритих водоймищ господарського призначення, об'єктів, які використовуються з культурно-оздоровчою метою, заповідників, місць відпочинку перелітних птахів, морського узбережжя, 1 км від межі міст, 0,5 км від житлової та громадської забудови (санітарно-захисна зона); 0,2 км від сільськогосподарських угідь і від автомобільних та залізничних шляхів загальної мережі, 0,050 км від межі лісу і лісопосадок, не призначених для використання з метою рекреації» [6].

Законодавством не визначено окрему категорію «землі під полігонами відходів». Проте в ДБН В.2.4-2-2005 зазначено земельні ділянки на яких можуть розміщуватися санкціоновані полігони твердих побутових відходів за виключним принципом: «землі несільськогосподарського призначення, непридатні для сільського господарства, погіршеної якості, землі, не зайняті лісами та іншими зеленими насадженнями, за межами територій водоохоронних зон, прибережних захисних смуг, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їх охоронних зон, земель, зарезервованих для заповідання та інших територій, що мають особливу природоохоронну цінність» [6].

Авторитетні вчені А.М. Мірошніченко та Р.І. Марусенко допускають, що такі землі можуть бути віднесені до земель «іншого призначення» в категорії землі «промисловості, транспорту, електронних комунікацій, енергетики, оборони та іншого призначення» [7, с. 197]. Дослідники І.О. Сірий та В.С. Мазій поділяють їх думку, і до таких земель відносять землі під сміттєзвалищами [8, с. 116; 9, с. 67]. Виникає питання: полігони і сміттєзвалища чи це ідентичні поняття? Офіційне визначення «полігону», як згадувалося раніше, надається у Законі України «Про управління відходами». Полігони підлягають паспортизації, на ведення господарської діяльності з управління полігоном надається дозвіл. Полігон це санкціоноване місце захоронення відходів із дотриманням екологічних і санітарно-епідеміологічних вимог та вимог з їх експлуатації і рекультиватії. Відповідно офіційне визначення сміттєзвалища відсутнє. Проте аналізуючи законодавство та доктринальні джерела, можна зробити висновок, що це несанкціоноване самовільне залишене сміття у несанкціонованих місцях, серед яких: ліс, долина, поле, лісосмуга тощо. Це заборонена діяльність, яка несе шкоду власникам і користувачам земельних ділянок. На обласні державні адміністрації та органи місцевого самоврядування у сфері управління відходами покладено повноваження щодо обліку несанкціонованих сміттєзвалищ та відходів, власники яких не встановлені та їх ліквідацію [4]. Унаслідок недостатнього рівня контролю або відсутності належної системи поводження з побутовими відходами, за офіційними даними, щороку утворюється понад 27 тис. несанкціонованих сміттєзвалищ [1].

Оскільки законодавець не дає роз'яснення, які землі відносяться до земель «іншого призначення» в категорії землі «промисловості, транспорту, електронних комунікацій, енергетики, оборони та іншого призначення», розділяємо позицію, що до цих земель можна віднести саме землі, виділені під полігони відходів. Режим використання таких земель залежить від режиму використання території і зони, на які поділені полігони. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про управління відходами» земельні ділянки, на яких розміщені відходи можуть надаватися у власність або у користування власникам відходів. Але знову постає питання: до якої форми власності можуть належати ці земельні ділянки?

Згідно гл. 13 Земельного кодексу України землі «промисловості, транспорту, електронних комунікацій, енергетики, оборони та іншого призначення» можуть перебувати у державній, кому-

нальній та приватній власності. Відповідно до ч. 3 ст. 83 Земельного кодексу України земельні ділянки державної власності, які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади (серед іншого для місць знешкодження та утилізації відходів), за рішеннями органів виконавчої влади передаються у комунальну власність. Відповідно до ч. 4 цієї ж статті до земель комунальної власності, які не можуть передаватися у приватну власність, належать землі загального користування населених пунктів, відведені для місця знешкодження та утилізації відходів [10]. Класифікатор видів цільового призначення земельних ділянок, у редакції урядової постанови «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» від 28.07.2021 р. № 821, визначає за окремим кодом класифікації видів цільового призначення 11.08 «земельні ділянки загального користування, відведенні для цілей поводження з відходами» [11]. Визначення поняття «поводження з відходами» надавалося у Законі України «Про відходи» (втратив чинність 09.07.2023). Натомість у діючому Законі України «Про управління відходами» міститься поняття «управління відходами». Так, можна зробити висновок, що земельні ділянки під полігонами відходів можуть перебувати лише у комунальній формі власності та відносяться до земель загального користування. Проте, як зазначалося вище, «земельні ділянки на яких розміщені відходи можуть надаватися у власність або у користування власникам відходів». Відповідно власниками відходів можуть бути як фізичні, так і юридичні особи, які утворюють відходи або які відповідно до закону володіють, користуються і розпоряджаються відходами. Тож логічно, що землі під полігонами відходів перебувають у комунальній власності й повинні передаватися у користування суб'єктами які здійснюють діяльність, пов'язану з експлуатацією та утриманням полігонів побутових відходів. Однак постає питання доцільності приватної власності на землі під полігонами відходів. На думку автора, це сприяло б поліпшенню до експлуатації цих територій. Поєднання в одній особі суб'єкта господарювання з експлуатації та утримання полігона і власника земельної ділянки мало б забезпечувати вимоги ретельнішого підходу до сортування і приймання сміття, дотримання строків використання полігону та його рекультивацию, удосконалювати моніторинг і правозастосування, стимулювати суб'єктів до запровадження заходів для поліпшення санітарно-епідеміологічного стану. Звичайно тут наявні й певні виклики. Тож це питання потребує додаткового і детальнішого дослідження та аналізу досвіду інших країн. Варто вказати і на екологічний аспект нагромадження відходів, оскільки їхнє утворення тільки зростає. Доведено, що вплив полігонів на навколишнє середовище, зокрема й на земельні ресурси, надто шкідливий: відбувається забруднення ґрунту, ґрунтових і підземних вод, що в рази перевищує існуючі норми. У цьому контексті, потрібно працювати над екологічною освітою громадян. Проводити інформаційні кампанії для підвищення обізнаності громадськості з питань запобігання утворенню відходів та забрудненню довкілля [12].

Висновки. У результаті дослідження стану правового регулювання земель під полігонами відходів сформульовано висновок, що останніми роками на законодавчому рівні прийнято ряд нормативно-правових актів, які вдосконалюють систему регулювання порушеного питання: Закон України «Про управління відходами», Додаток 59 «Класифікатор видів цільового призначення земельних ділянок» у редакції урядової постанови «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» від 28.07.2021 № 821. Водночас, це не знімає всі питання, які виникають у досліджуваній сфері, серед яких: розмежування понять сміттєзвалища і полігони, відсутність у Земельному кодексі «землі під полігонами відходів» та закріплення форми власності на такі земельні ділянки. Крім цього, потребує поглибленого вивчення екологічне питання використання полігонів, вплив яких на навколишнє середовище надто негативний.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 820-р. Інформаційно-пошукова система «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80/conv#n193>.
2. Нові правила роботи полігонів в Україні: Міндовкілля розпочинає повторне обговорення документа. 19.10.2023. URL: <https://mepr.gov.ua/novi-pravyla-roboty-poligoniv-v-ukrayini-mindovkilliya-rozpochnayе-povtorne-obgovorennya-dokumenta/>.
3. Трагедія українських звалищ. URL: <https://vtorma.ua/ua/utilizatsiya-smittyа-na-poligoni-tbv>.
4. Про управління відходами: Закон України від 20.06.2022 р. № 2320-IX. Інформаційно-пошукова система «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20?find=1&text=%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%BB#Text>.
5. Про захоронення відходів: Директива Ради 1999/31/ЄС. Міжнародний документ від 26.04.1999 р. Інформаційно-пошукова система «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_925#Text.

6. Державні будівельні норми. Проектування. Полігони твердих побутових відходів. Основні положення проектування. В.2.4-2-2005: наказ Державного комітету з будівництва та архітектури від 17.06.2005 № 101. Інформаційно-пошукова система «Ліга закон». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/DBN00069>.
7. Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України, 5-те видання, змінене і доповнене. Київ: Алерта. 2013. 544 с.
8. Сірий І.О. Загальна характеристика правового режиму земель під сміттєзвалищами. *Право. Людина. Довкілля*. (Law. Human. Environment). 2019. № 10(2). С. 113–119.
9. Мазій В.С. Деякі проблемні питання правового режиму земель під сміттєзвалищами. *Право. Людина. Довкілля*. (Law. Human. Environment). 2020. № 11(3). С. 65–73.
10. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/conv#n636>.
11. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 р. № 1051 Інформаційно-пошукова система «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%D0%BF#Text>.
12. Стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2024 р. № 1163-р. Інформаційно-пошукова система «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1163-2024-%D1%80?find=1&text=%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%85%D0%BE%D0%B4#Text>.