

ШУЛЬГА Є. В.,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
(Національний університет біоресурсів
і природокористування України)

КАРНАУХ-ГОЛОДНЯК О. В.,

аспірант кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
(Національний університет біоресурсів
і природокористування України)

УДК 342: 658.567

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.19>

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВОДЖЕННЯ З МЕДИЧНИМИ ВІДХОДАМИ В ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано проблеми правового забезпечення поводження з медичними відходами в період пандемії в Україні. Встановлено низький рівень нормативно-правового забезпечення поводження з медичними відходами відповідно до сучасних викликів пандемії COVID 19. До основних принципів поводження з медичними відходами авторами віднесено: принцип пріоритетності захисту навколишнього природного середовища та здоров'я людини від негативного впливу відходів; принцип забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних та енергетичних ресурсів; принцип науково-обґрунтованого узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку; принцип «забруднювач платить»; принцип «обережності», принцип «обов'язку дотримуватися обережності».

Авторами акцентується увага на сформованій в державі несприятливій ситуації щодо утилізації медичних відходів, яка становить реальну загрозу здоров'ю кожної людини та нації загалом, а також екологічній безпеці держави. Зниження негативного впливу відходів, на думку авторів можливе у разі відповідного технічного забезпечення процесу їх утилізації та дотримання санітарно-гігієнічних вимог до цих процесів.

Визначено, що на сучасний стан правового забезпечення поводження з відходами впливає: відсутність законодавчого акту, який би визначав дане поняття та охоплював усю повноту відносин поводження з медичними відходами, вдосконалював та посилював відповідальність суб'єктів владних повноважень, що здійснюють контроль в галузі поводження з медичними відходами та виробників медичних відходів, визначав правові та технічні умови для моніторингу, обліку й звітності в сфері поводження з медичними відходами тощо; відсутність запровадження дієвих адміністративно-правових заходів, передусім контрольно-наглядових за суб'єктами господарювання з утилізації медичних, промислових та побутових відходів; недостатнє фінансування медичної галузі, адже кошти на утилізацію державним медичним закладам виділяються із державного або місцевого бюджетів.



Ключові слова: *правове забезпечення, правове регулювання, поводження з відходами, поводження з медичними відходами, медичні відходи, промислові відходи, побутові відходи, пандемія, коронавірус, COVID19, проблеми утилізації медичних відходів, утилізація відходів, утилізація медичних відходів, екологічна безпека, відносини у сфері використання природних ресурсів, охорона навколишнього середовища.*

Shulha Ye. V., Karnaukh-Holodniak O. V. Problems of administrative and legal enforcement of medical waste treatment during the pandemic period in Ukraine

The article analyzes the problems of legal support for medical waste management during the pandemic in Ukraine. A low level of regulatory and legal support for medical waste management has been established in accordance with the current challenges of the COVID 19 pandemic. The main principles of medical waste management include: the principle of priority protection of the environment and human health from the negative impact of waste; the principle of ensuring the economical use of raw materials and energy resources; the principle of scientifically sound coordination of ecological, economic and social interests of society regarding the generation and use of waste in order to ensure its sustainable development; the "polluter pays" principle; the precautionary principle, the precautionary principle.

The authors focus on the unfavorable situation in the country regarding the disposal of medical waste, which poses a real threat to the health of each person and the nation as a whole, as well as the environmental security of the state. According to the authors, the reduction of the negative impact of waste is possible in the case of appropriate technical support of the process of their utilization and compliance with sanitary and hygienic requirements for these processes.

It is determined that the current state of legal support of waste management is influenced by: the lack of legislation that would define this concept and cover the full range of relations with medical waste, improve and strengthen the responsibility of the authorities exercising control in the field of medical waste management and producers of medical waste, determined the legal and technical conditions for monitoring, accounting and reporting in the field of medical waste management, etc .; lack of introduction of effective administrative and legal measures, primarily control and supervision of business entities for the disposal of medical, industrial and household waste; insufficient funding of the medical sector, as funds for disposal of state medical institutions are allocated from the state or local budgets.

Key words: *legal support, legal regulation, waste management, medical waste management, medical waste, industrial waste, household waste, pandemic, coronavirus, COVID19, problems of medical waste disposal, waste disposal, medical waste disposal, environmental safety, relations in the field of natural resources resources, environmental protection.*

Стрімке поширення вірусу COVID19 в Україні та світі є чи не найбільш серйозною проблемою, з якою людство стикалося останні десятиліття. Україна вживає всіх можливих заходів для боротьби з поширенням пандемії, так Уряд застосовує карантинні обмеження, розробляє програми підтримки фізичних осіб підприємців, що позбавлені можливості здійснювати господарську діяльність тощо. Однак, пандемія сприяла підвищенню попиту на окремі групи медичних виробів (маски, рукавиці, шприці) та лікарські засоби (антибіотики, жарознижуючі, протизапальні тощо) внаслідок чого збільшилося виробництво та використання даних груп товарів.



Окремою проблемою постає відсутність чіткого порядку поводження із медичними відходами, яких, у зв'язку з переповерхненням лікарень та широким застосуванням медичних препаратів стає все більше. Не додає оптимізму і низький рівень законодавчого врегулювання проблеми поводження з медичними відходами, що представлено широким рядом несистематизованих, розгалужених нормативно-правових актів. До слабких рис слід також віднести відсутність чітко прописаного та зрозумілого механізму дій, спрямованих на збір та утилізацію медичних відходів, що в свою чергу не вносить ясності вказаних процедур на практиці. Питання системи поводження із медичними відходами в медичних закладах майже не згадується у нормативних джерелах, а саме у ЗУ «Про відходи», «Про лікарські засоби» тощо. Виключення становить лише наказ Міністерства охорони здоров'я України від 08.06.2015 № 325, яким затверджені Державні санітарно-протиепідемічні правила і норми щодо поводження з медичними відходами.

Метою статті є дослідження проблем правового регулювання медичних промислових відходів та принципів, відповідно до яких здійснюється управління у сфері медичних відходів.

Проблеми поводження з медичними відходами неодноразово порушувалися в наукових працях таких вчених: В. Авер'янова, В. Бевзенка, О. Буханевича, Н. Берлач, В. Деревягина, Є. Додіна, Г. Єрко, Є. Зарічанської, А. Завалка, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, О. Кузьменко, Т. Мацелик, С. Масьондза, Н. Пирогова, О. Попової, Т. Проценка, О. Рябенко, Я. Радиша та інших.

Проведення ґрунтовного аналізу проблем поводження з медичними відходами вимагає категоріально-сутнісного з'ясування поняття «медичні відходи». Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням (1989 р.) визначає категорію «медичні відходи» як відходи, отримані в результаті лікувального догляду за пацієнтами в лікарнях, поліклініках та клініках [1].

У Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року поняття «медичні відходи» визначено як, відходи, що утворюються в лікувально-профілактичних установах та інших закладах охорони здоров'я, що проводять медичні процедури, незалежно від форми власності, в установах і лікувально-профілактичних закладах санаторного лікування, аптеках, науково-дослідних інститутах і навчальних медичних закладах [2].

Державні санітарно-протиепідемічні правила і норми що регулюють поводження з медичними відходами трактують медичні відходи як відходи, що утворюються внаслідок медичного обслуговування у закладах, які у встановленому порядку отримали ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики (крім підприємств з виробництва фармацевтичної продукції та медичних відходів, що утворюються у побуті) [3]. Слід погодитися з вказаним визначенням, адже медичні відходи не можуть підпадати під категорію промислових, з огляду на їх «медично-побутовий» (обслуговуючий) характер. В той час як промислові відходи в медичній сфері можуть вважатися такими, якщо вони були утворені під час виробництва медичних виробів та лікарських засобів.

Слід зазначити, що відходи, утворені у процесі медичної діяльності, несуть потенційно вищий ризик для людей, ніж будь-який інший тип відходів. Медичні відходи є одними із найнебезпечніших: вони містять патогенні мікроорганізми та токсичні речовини, які можуть призводити до прямого чи опосередкованого забруднення середовища та стати причиною інфекційних і неінфекційних хвороб [4]. Враховуючи, що у більшості випадків медичні відходи є інфікованими, єдиним економічно вигідним способом їх знищення є високотемпературне спалювання (піроліз). Саме такий спосіб знищення небезпечних медичних відходів рекомендує Всесвітня організація охорони здоров'я [5, с. 41]. Для цього з боку держави необхідним є застосування заходів жорсткого контролю за утилізацією медичних відходів.

Основними принципами державної політики у сфері поводження з відходами є пріоритетний захист навколишнього природного середовища та здоров'я людини від негативного впливу відходів, забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних та енер-



гетичних ресурсів, науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку [6]. Навколишнє природне середовище як екологічна категорія не ділиться адміністративними кордонами, а проблеми його охорони мають транскордонний та глобальний характер [7, с. 233], що лише підсилює тезу про необхідність запровадження жорстких заходів контролю за утилізацією медичних відходів.

З огляду на те, що Україна є підписантом ряду міжнародних нормативно-правових актів щодо поводження з відходами з усіма впливаючими правами та обов'язками, створення системи державного управління у сфері поводження з медичними відходами вимагає цілковитого слідування принципам, що передбачені такими міжнародними актами як Базельська конвенція, керівництво ВООЗ «Безпечне управління відходами діяльності в галузі охорони здоров'я» 1999 р., Директива 75/442 ЄС про небезпечні відходи від 15 липня 1975 р. тощо. Відповідно до вказаних міжнародних актів до обов'язкових принципів поводження з медичними відходами слід віднести:

- принцип «забруднювач платить», тобто всі виробники відходів особисто несуть фінансову, а також юридичну відповідальність за безпечне в екологічному сенсі розміщення відходів, що утворюються у них;

- принцип «обережності» можна назвати ключовим і керуючим охороною здоров'я та безпеки. Якщо величина того чи іншого ризику не є визначеною, можна припустити, що цей ризик може бути значним, тому має бути вжито відповідних заходів для захисту здоров'я та безпеки;

- принцип «обов'язку дотримуватися обережності» означає, що будь-яка особа, яка звертається або управляє небезпечними речовинами і відповідним обладнанням, несе етичну відповідальність і зобов'язана дотримуватися найвищої обережності у цьому питанні;

- принцип «близькості» має на увазі робити переробку і розміщення небезпечних відходів якомога ближче до джерела їх утворення, що мінімізує ризик, пов'язаний з їх транспортуванням [8].

Відповідно до прийнятої Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р. передбачаються такі принципи поводження з відходами як: -пріоритетний захист навколишнього середовища та здоров'я людей від негативного впливу відходів; - забезпечення скорочення використання сировини та енергоресурсів; -науково-обґрунтоване врахування екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів для забезпечення його сталого розвитку [2].

Медичні відходи відповідно до Державних санітарно-протиепідемічних правил і норм щодо поводження з медичними відходами, в залежності від небезпеки для населення, поділяються на чотири категорії: категорія А (епідемічно безпечні медичні відходи); категорія В (епідемічно небезпечні медичні відходи); категорія С (токсикологічно небезпечні медичні відходи); категорія D (радіологічно небезпечні медичні відходи) [3]. З аналізу даного наказу можна припустити, що медичні відходи від COVID-19 відносяться до епідемічно небезпечних медичних відходів, які потребують чіткого алгоритму поводження з ними (збирання, сортування, маркування, знезараження хімічним, термічним чи фізичним способами, вивезення, транспортування, утилізація (спалювання)).

Наразі значна частина медичних відходів вивозиться на полігони та несанкціоновані звалища внаслідок безвідповідальності медичних працівників закладів охорони здоров'я, недостатності та недоступності потужностей з оброблення та видалення медичних відходів [2].

Наприкінці 2020 року Державною екологічною інспекцією України (далі – Держекоінспекція) за дорученням представників влади було ініційовано близько сотні перевірок суб'єктів господарювання, які мають ліцензію на поводження з промисловими відходами. За інформацією від представників Держекоінспекції, зафіксовано «непоодинокі випадки недобропорядних утилізаторів» [9]. Більше того, протягом 2020 року до територіальних органів Держекоінспекції надходило безліч звернень від пересічних громадян, які виявляли



звалища з медичними відходами (використані голки, шприци, маски, рукавички, захисний одяг для лікарів і т.д.) просто неба. Отже, в умовах пандемії необхідним є запровадження ряду посилених адміністративно-правових заходів, передусім контрольно-наглядових за діяльністю суб'єктів господарювання, що здійснюють утилізацію медичних, промислових та побутових відходів.

До недоліків у сфері поводження з медичними відходами слід також віднести вкрай обмежені фінансові ресурси, що є важливим стримуючим фактором, який перешкоджає вдосконаленню системи поводження з медичними відходами [2]. Стан економіки України в останні роки істотно вплинув на фінансове забезпечення медичної галузі і, очевидно, що залучення фінансових ресурсів, необхідних для впровадження належної системи поводження з медичними відходами, є вкрай складним завданням.

Окрім того, відповідно до стратегії до основних проблем поводження з медичними відходами виділяють відсутність необхідних засобів для їх тимчасового зберігання та транспортування в межах закладів охорони здоров'я [2], що потенційно може сприяти порушенню санітарних умов та поширенню інфекції.

До вищезазначених проблем слід додати відсутність актуальної статистики про загальну кількість медичних відходів з огляду на спалахи COVID-19 в Україні [10], однак окремі експерти з екологічної безпеки звертають нашу увагу на те, що об'єм медичних відходів в Україні, в умовах карантину збільшився майже вдвічі, однак безпечно утилізується лише половина з таких відходів [11]. Причиною цього можна вважати фактичний правовий вакуум щодо утилізації медичних відходів за виключенням Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарно-протиепідемічних правил і норм щодо поводження з медичними відходами» № 325 від 08.06.2015 р., що очевидно є застарілим та не відповідає сучасним викликам, продиктованим пандемією COVID-19 з огляду на об'єми медичних відходів та повідомлення про їх стихійні захоронення.

Для прикладу, в місті Ухань (КНР) на початку спалаху пандемії, коли загальна кількість хворих COVID-19 наближалася до 30 тисяч наприкінці лютого 2020 року, медичних відходів було виявлено більше 200 тон. І вже на той час представники Міністерства охорони навколишнього середовища Китаю заявляли, що потужності переробки такої промислово розвиненої країни не здатні впоратися з цією кількістю [10].

В Україні неодноразово ставилося питання про відсутність належного фінансування на реалізацію заходів щодо знищення/знезараження медичних відходів; необхідності вдосконалення та посилення відповідальності суб'єктів владних повноважень, що здійснюють контроль в галузі поводження з медичними відходами та виробників медичних відходів; визначення правових та технічних умов для моніторингу, обліку й звітності в сфері поводження з медичними відходами [12, с. 111]

Тобто, слід зазначити, що до основних причин «безвідповідального» поводження з медичними відходами є: -відсутність сучасного порядку поводження з медичними відходами, що враховував би сучасні виклики пандемії COVID 19 (натомість існує застарілий порядок, затверджений Наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарно-протиепідемічних правил і норм щодо поводження з медичними відходами» № 325 від 08.06.2015 р.); -відсутність запровадження дієвих адміністративно-правових заходів, передусім контрольно-наглядових за суб'єктами господарювання з утилізації медичних, промислових та побутових відходів; -недостатнє фінансування медичної галузі, адже кошти на утилізацію державним медичним закладам виділяються із державного або місцевого бюджетів. Складається ситуація, за якої на тендерах більше шансів перемогти підрядним організаціям, що пропонують більш низькі ціни. Однак це може провокувати участь у тендерах недобросовісних підприємств, що, для прикладу, мають дозвіл на транспортування відходів, проте не мають потужностей для їх утилізації, через що вони можуть вивозити медичні відходи у непередбачені для цього місця.

Сформована в державі несприятлива ситуація щодо утилізації медичних відходів становить реальну загрозу здоров'ю кожної людини та нації загалом, а також екологіч-



ній безпеці держави. Зниження негативного впливу відходів можливе у разі відповідного технічного забезпечення процесу їх утилізації та дотримання санітарно-гігієнічних вимог до цих процесів.

До основних принципів поводження з медичними відходами слід віднести: принцип пріоритетності захисту навколишнього природного середовища та здоров'я людини від негативного впливу відходів; принцип забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних та енергетичних ресурсів; принцип науково-обґрунтованого узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку; принцип «забруднювач платить»; принцип «обережності», принцип «обов'язку дотримуватися обережності».

З огляду на сучасний стан національної нормативно-правової бази, що регулює поводження з відходами слід констатувати: відсутність належного рівня нормативно-правового забезпечення поводження з медичними відходами відповідно до сучасних викликів пандемії COVID 19, а саме відсутність законодавчого акту, який би визначав дане поняття та охоплював усю повноту відносин поводження з медичними відходами, вдосконалював та посилював відповідальність суб'єктів владних повноважень, що здійснюють контроль в галузі поводження з медичними відходами та виробників медичних відходів, визначав правові та технічні умови для моніторингу, обліку й звітності в сфері поводження з медичними відходами тощо; відсутність дієвих адміністративно-правових заходів, передусім контрольно-наглядових за суб'єктами господарювання з утилізації медичних, промислових та побутових відходів; недостатнє фінансування медичної галузі, з огляду на те, що кошти на утилізацію державним медичним закладам виділяються із державного або місцевого бюджетів тощо.

Список використаних джерел:

1. Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням від 01.07.1999. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_022#Text.
2. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, схвалено розпорядженням Кабінету міністрів України від 08.11.2017 № 820-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80#Text>.
3. Наказ Міністерства охорони здоров'я України Про затвердження Державних санітарно-протиепідемічних правил і норм щодо поводження з медичними відходами № 325 від 08.06.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0959-15#Text>.
4. Клімчук Н. Медичні відходи та поводження з ними. Дані з сайту Головного управління держпродспоживслужби в Чернівецькій області. URL: <http://www.consumer-cv.gov.ua/medychni-vidhody-ta-povodzhennya-z-nymy>.
5. Горішна О.В., Депутат Ю.М., Іванько О.М., Кожокару А.А., Баркевич В.А., Нарожнов В.В. Проблема утилізації медичних відходів у польових умовах 1(91)2018 *Науковий журнал «Інфекційні хвороби»*. DOI 10.11603/1681-2727.2018.1.8671. С. 40-45.
6. Про відходи: Закон України в ред. від 16.10.2020 № 187/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80#Text>.
7. Шульга Є.В. Окремі аспекти ефективності міжнародно-правового захисту прав людини на сприятливе навколишнє середовище *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2015. Вип. 213. Ч. 1. С. 233-238.
8. Конопацька В., Стрельченко О. Публічне адміністрування у сфері утилізації медичних відходів. *Підприємництво, господарство і право*. № 4/2020. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/4/27.pdf>.
9. В Україні безпечно утилізується менше половини медичних відходів. 08.12.2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3150990-v-ukraini-bezpecno-utilizuetsa-mense-polovini-medicnih-vidhodiv.html>.
10. Куцевляк С. Медичні відходи – нова екологічна загроза країни. Інформаційне агентство Interfax – Україна <https://ua.interfax.com.ua/news/blog/665612.html>.



11. Рамкові вимоги до соціально-екологічного менеджменту. Міністерство охорони здоров'я України Київ, квітень 2020 року. URL: https://moz.gov.ua/uploads/4/20810-esmf_spih_update_fin_ukr.pdf.
12. Проць Н. Медичні відходи: небезпека чатує на нас. *Екологія. Право. Людина*. 2013. № 19/20. С. 103-116.

