

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.59>

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ, ЩО УТВОРИЛИСЯ ЧЕРЕЗ ПОШКОДЖЕННЯ (РУЙНУВАННЯ) БУДІВЕЛЬ ТА СПОРУД ВНАСЛІДОК БОЙОВИХ ДІЙ

Новак Т.С.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри аграрного, земельного
та екологічного права ім. акад. В.З. Янчука
Національного університету біоресурсів
і природокористування України
ORCID: 0000-0003-2371-3014
e-mail: tomanovak1980@gmail.com*

Єрмоленко В.М.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри аграрного, земельного
та екологічного права ім. акад. В.З. Янчука
Національного університету біоресурсів
і природокористування України
ORCID: 0000-0002-4295-4158*

e-mail: ermolenko@nubip.edu.ua

Новак Т.С., Єрмоленко В.М. Окремі аспекти правового забезпечення управління відходами, що утворилися через пошкодження (руйнування) будівель та споруд внаслідок бойових дій.

У статті висвітлюється стан правового забезпечення управління відходами, що утворилися через пошкодження (руйнування) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків.

Встановлено, що реформа законодавства про управління відходами через прийняття та набуття чинності Законом України «Про управління відходами» не виправдала очікування в частині врегулювання відносин у сфері управління відходами, що утворилися через пошкодження (руйнування) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків, оскільки цей рамковий Закон взагалі не згадує про їх особливості та не містить визначення цього виду відходів.

На основі аналізу наукових підходів щодо змісту категорії «відходи війни» встановлено, що вона є узагальненою категорією, яка включає значне видове різноманіття. Зроблено висновок про недоцільність уніфікації правового регулювання управління саме «відходами війни». Перевага має надаватись встановленню особливих вимог щодо управління окремими видами відходів, що охоплюються «відходами війни».

Задля уніфікації термінології та упорядкування практичного застосування правових норм підтримано раніше висловлені науковцями пропозиції щодо доповнення ст. 1 Закону України «Про управління відходами» поняттям «відходи, що утворилися через пошкодження (руйнування) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків». Доведено необхідність відображення у цьому визначенні особливості таких відходів, закріплених у Національному переліку відходів. Запропоновано викласти згадане поняття в такій редакції «це частини (уламки) пошкоджених (зруйнованих) будівель та споруд, а також матеріали, предмети, їх частини та суміші які були всередині або поряд з ними у момент пошкодження (руйнування) та/або виконання робіт з демонтажу, що утворились унаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків».

Висловлено пропозицію ідентичне визначення «відходів, що утворилися через пошкодження (руйнування) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків» закріпити в п. 3 Порядку № 1073 на заміну поняття «відходи від руйнувань».

Ключові слова: бойові дії, відходи, відходи від руйнувань, відходи війни, перелік відходів, правове забезпечення, пошкодження (руйнування) будівель та споруд, управління відходами.

Novak T.S., Ermolenko V.M. Certain aspects of legal support for the management of waste generated due to damage (destruction) of buildings and structures as a result of hostilities.

The article highlights the state of legal support for the management of waste generated due to damage (destruction) of buildings and structures as a result of hostilities, terrorist acts, sabotage or work to eliminate their consequences.

The author establishes that the reform of waste management legislation through the adoption and entry into force of the Law of Ukraine "On Waste Management" did not meet expectations in terms of regulating relations in the field of waste management generated due to damage (destruction) of buildings and structures as a result of hostilities, terrorist acts, sabotage or work to eliminate their consequences, since this framework law does not mention their specific features at all and does not contain a definition of this type of waste.

Based on the analysis of scientific approaches to the content of the category "war waste", it is established that it is a generalized category that includes a significant species diversity. The author concludes that it is inexpedient to unify the legal regulation of management of "war waste". Preference should be given to establishing special requirements for the management of certain types of waste covered by "war waste".

In order to unify the terminology and streamline the practical application of legal provisions, the author supports the proposals made by scholars earlier to supplement Article 1 of the Law of Ukraine "On Waste Management" with the concept of "waste generated due to damage (destruction) of buildings and structures as a result of hostilities, terrorist acts, sabotage or works to eliminate their consequences". The author proves that this definition should reflect the specific features of such waste enshrined in the National Waste List. The author proposes to redefine this concept as follows: "parts (fragments) of damaged (destroyed) buildings and structures, as well as materials, objects, their parts and mixtures that were inside or near them at the time of damage (destruction) and/or dismantling, resulting from hostilities, terrorist acts, sabotage or work to eliminate their consequences".

It is proposed that the identical definition of "waste generated due to damage (destruction) of buildings and structures as a result of hostilities, terrorist acts, sabotage or work to eliminate their consequences" be included in clause 3 of Procedure No. 1073 to replace the concept of "waste from destruction".

Key words: hostilities, waste, waste from destruction, war waste, list of waste, legal support, damage (destruction) of buildings and structures, waste management.

Постановка проблеми. Реалії, в яких живе зараз Україна, характеризуються наявністю нових, не притаманних довоєнному часу, факторів та ризиків, що мають місце фактично у всіх сферах буття. Стикаючись із ними чи не вперше в сучасній історії, наша держава постала перед необхідністю вирішення величезного масиву принципово нових проблем та врегулювання нових чи значною мірою змінених війною відносин. Внаслідок триваючої війни з постійними обстрілами українських міст та сіл, активними бойовими діями на значній частині нашої території, щодня пошкоджуються та руйнуються будівлі та споруди, цілі населені пункти перетворюються на руїни. За словами Міністра захисту довкілля та природних ресурсів України вже на початку 2023 року обсяг відходів руйнувань через російську військову агресію можна було порівняти з кількістю твердих побутових відходів, що в середньому утворюються в країні за рік [1]. За даними Міністерства розвитку громад та територій України станом на квітень 2024 року (наголосимо, що це останні з оприлюднених даних) загалом по Україні налічувалось 223 237,3 тонн або 235780,9 метрів кубічних відходів від руйнувань [5]. Цифри вражають і варто усвідомлювати, що вони не відображають частину відходів, що залишаються на місцях їхнього утворення, далеко не остаточні, не враховують масштабів руйнування в зоні активних бойових дій, тимчасово окупованих територій та щоденно збільшуються через продовження війни. За таких умов на передній план виходить питання врегулювання у правовому полі відносин щодо управління відходами, що утворилися у зв'язку із пошкодженням (руйнуванням) будівель і споруд внаслідок бойових дій. Звідси потребує дослідження та аналізу стан правового забезпечення відповідних відносин, що й зумовлює **актуальність** даної наукової статті.

Метою роботи є характеристика стану правового регулювання відносин із управління відходами від пошкоджень (руйнувань) будівель і споруд, що утворюються внаслідок бойових дій, визначення основних недоліків у цій сфері та вироблення пропозицій щодо їх усунення.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження правових проблем управління відходами тривають в Україні вже тривалий час. Серед довоєнних доробків це напрацювання таких вчених, як Алексеєнко І., Бондарчук Н., Головка Л., Гушук І., Гулак О., Грабильникова О., Зайкова Л., Кухар О., Ладиченко В., Максименцева Н., Черниш Р., Юрескул В. та інших, що стосувалися як ок-

ремих видів відходів (від побутових відходів [15] до небезпечних відходів [4] та відходів сільсько-господарського виробництва [2]), так і питань більш загального характеру (приміром, теоретико-правових засад поводження з відходами за законодавством ЄС [3]). Після початку повномасштабного російського вторгнення та, як наслідок, актуалізації проблеми управління саме відходами руйнувань, починає формуватися масив наукових досліджень безпосередньо цієї сфери. Це праці Блінової Г., Токарчук Д., Потіпа М., Трегуба О., Синчанського С. та інших. Віддаючи належне цим доробкам, автори даної статті переконані, що зважаючи й на динаміку відносин у сфері управління відходами руйнувань, й на недоліки відповідного правового поля, що виявляються при застосуванні нормативних приписів на практиці, продовження дослідження обраного напрямку залишається актуальним та своєчасним.

Виклад основного матеріалу. Почнемо з того, що у 2022 році розпочалась реформа законодавства у сфері управління відходами: 20.06.2022 року було прийнято Закон України «Про управління відходами» [12] на заміну Закону України «Про відходи» [7]. Метою цих змін було названо необхідність введення нормативно-правового регулювання в галузі управління відходами, що відповідає вимогам законодавства Європейського Союзу. 9 липня 2023 року Закон України «Про управління відходами» набув чинності й поширюється на відносини, що є предметом даної наукової статті.

Однак якщо загалом, в широкому значенні, такі нововведення варто розглядати як своєчасні та позитивні, то у випадку врегулювання відносин щодо управління відходами від пошкоджень (руйнувань) будівель і споруд, що утворюються внаслідок бойових дій новий закон не виправдав очікувань фахівців. Будучи базовим нормативним актом у сфері управління відходами, Закон України «Про управління відходами» мав би а) визначити ключові поняття у сфері управління відходами, що утворилися через війну та б) визначити загальні засади управління такими відходами. Однак цього не було зроблено. Науковці неодноразово піднімали це питання в своїх доробках, роблячи спроби сформулювати категорійний апарат досліджуваної сфери та пропонуючи закріпити поняття «відходи війни» [6, с. 106], «відходи від пошкодження (руйнування) будівель і споруд» [14, с. 21] в Законі України «Про управління відходами». Наразі цього так і не було зроблено.

Зупинимося коротко на висловлених науковцями позиціях щодо визначення поняття «відходи війни». Так, М.М. Потіп доводить що ними є «будь-які речовини, матеріали чи предмети, утворені у процесі людської діяльності на територіях, де велися чи ведуться бойові дії, що повністю чи частково втратили свої споживчі властивості, не можуть у подальшому використовуватись за місцем їх утворення чи виявлення і повинні бути утилізовані, видалені чи перероблені, з метою забезпечення охорони навколишнього природного середовища, захисту життя і здоров'я людей та економічної вигоди при їх повторному використанні» [6, с. 106]. У роботі Д.М. Токарчук зроблена спроба класифікації таких відходів. Авторка розділяє у складі «відходів, що утворюються під час воєнних дій» наступні: військові відходи; відходи від знесення та пошкодження будівель у воєнний час; відходи руйнувань промислових об'єктів; відходи тваринництва; побутові та подібні їм відходи; медичні відходи; стихійні поховання [13, с. 117-118]. Як бачимо відходи війни є узагальненою категорією, що включає значне видове різноманіття. Звідси уніфікація правового регулювання управління саме «відходами війни» видається недоцільною. Логічним є встановлення особливих вимог щодо управління окремими видами відходів. Причому для багатьох з них ці правила вже існують (приміром щодо медичних відходів [11] побутових відходів [10] та ін., оскільки, на нашу думку, час та обставини утворення тих же побутових відходів не впливають на їх характеристики.

Дещо іншу ситуацію маємо з відходами, що утворились у зв'язку з пошкодженням (руйнуванням) будівель та споруд внаслідок бойових дій або проведенням робіт з ліквідації їх наслідків. Ці відходи: а) мають чітке походження, завжди пов'язане з бойовими діями (руйнування спричинюється позапроектними впливами – засобами ураження, вибухами тощо); б) завжди мають змішаний склад (поєднуючи в собі різні види відходів, у тому числі небезпечні) і через умови утворення такі суміші часто неможливо розділити; в) завжди утворюються непередбачувано (що унеможлиблює планування кількості таких відходів, їх попереднє сортування тощо). Враховуючи ці особливості законодавець абсолютно вірно пішов шляхом формування спеціального законодавства: постановою Кабінету Міністрів України від 27.09.2022 р. № 1073 було затверджено Порядок управління відходами, що утворились у зв'язку з пошкодженням (руйнуванням) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведенням робіт з ліквідації їх наслідків (далі – Порядок № 1073). На цей час саме цей документ є базовим у врегулюванні досліджуваних відносин, оскільки визначає механізм управління відходами, що утворились у зв'язку з пошкодженням (руйнуванням) будівель та споруд, об'єктів незавершеного будівництва, об'єктів благоустрою внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведенням робіт з ліквідації їх наслідків, з метою запобігання та зменшення негативного впливу таких відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини.

Порядок № 1073 дає визначення поняття «відходи від руйнувань» як «частини (уламки) пошкоджених (зруйнованих) об'єктів, а також матеріали, предмети, які були всередині або поряд з такими об'єктами у момент пошкодження (руйнування) та/або виконання робіт з демонтажу та які повністю або частково втратили свої споживчі властивості та не можуть у подальшому використовуватись за місцем їх утворення чи виявлення» [9]. Піддаючи таке розуміння відходів від руйнувань критиці О. Трегуб, пропонує визначати їх як «частини (уламки) пошкоджених (зруйнованих) будівель та споруд, а також матеріали, предмети, які були всередині або поряд з ними у момент пошкодження (руйнування) та/або виконання робіт з демонтажу, що утворились унаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків» [14, с. 21]. У такій редакції, відзначає О. Трегуб (і ми повністю з ним погоджуємось) по-перше, додається конститутивна ознака таких відходів – їх походження, що відмежовує їх від відходів будівництва та знесення та ін; по-друге, виключаються як недоцільні ознаки «повної або часткової втрати ними споживчих властивостей» та «неможливості їх подальшого використання за місцем утворення чи виявлення».

Звернемо увагу на ще один важливий аспект. На виконання норм Закону України «Про управління відходами» постановою Кабінету Міністрів України від 20.10.2023 р. № 1102 затверджено Порядок класифікації відходів та Національний перелік відходів. Останній містить окрему підгрупу 16 12 «Відходи, що утворилися через пошкодження (руйнування) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків», яка включає 53 види відходів [8]. Тим самим визнано особливий характер досліджуваної нами категорії відходів. Аналіз видів відходів підгрупи 16 12 Національного переліку відходів показує, що окрім частин (уламків) будівель і споруд, матеріалів та предметів до таких відходів відносяться й суміші таких матеріалів/предметів чи їх частин/елементів. Звернемо увагу на ще один важливий момент: Національний перелік відходів розмежовує вказані відходи від «відходів будівництва та знесення». Останні виділені окремою групою 17. Це додатковий раз доводить усвідомлення унікальності відходів що утворилися через пошкодження (руйнування) будівель та споруд внаслідок бойових дій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків.

Висновки. Проведене дослідження показує, що не зважаючи на суттєве оновлення законодавства у сфері управління відходами на загальному рівні та відходами що утворилися через пошкодження (руйнування) будівель та споруд внаслідок бойових дій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків на підзаконному рівні, низка проблемних питань залишаються допоки відкритими.

Задля уніфікації термінології та упорядкування практичного застосування правових норм підтримуємо вже існуючі в науковій доктрині пропозиції щодо доповнення ст. 1 Закону України «Про управління відходами» поняттям «відходи, що утворилися через пошкодження (руйнування) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків». Вважаємо правильним відобразити у цьому визначенні особливості таких відходів, закріплених у Національному переліку відходів. Викласти згадане поняття в такій редакції «це частини (уламки) пошкоджених (зруйнованих) будівель та споруд, а також матеріали, предмети, їх частини та суміші які були всередині або поряд з ними у момент пошкодження (руйнування) та/або виконання робіт з демонтажу, що утворились унаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків».

Ідентичне визначення «відходів, що утворилися через пошкодження (руйнування) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків» закріпити в п. 3 Порядку № 1073 на заміну поняття «відходи від руйнувань».

Оскільки в межах однієї роботи неможливо охопити весь спектр проблем у досліджуваній сфері, потенційними напрямками подальших досліджень вбачаємо: проблематику практичної реалізації норм Порядку № 1073; питання юридичної відповідальності за порушення законодавства про управління відходами, що утворилися через пошкодження (руйнування) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків; питання планування управління даною категорією відходів на національному, регіональному та місцевому рівнях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Відходи руйнації в Україні вже можна порівняти з кількістю твердих побутових відходів, що в середньому утворюються в країні за рік. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. 10.02.2023. URL: <https://mepr.gov.ua/vidhody-rujnatsiyi-v-ukrayini-vzhe-mozhna-porivnyaty-z-kilkisty-tverdyh-pobutovyh-vidhodiv-shho-v-serednomu-utvoryuyutsya-v-krayini-za-rik>.
2. Кухар О. Нормативно-правове регулювання поводження з відходами у сільському господарстві України. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2022. № 3. С. 44–51.

3. Ладиченко В.В., Головка Л.О., Сергієнко Б.Б. Теоретико-правові засади поводження з відходами за законодавством Європейського Союзу *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 1. С. 46–57.
4. Максименцева Н.О. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2006. 19 с.
5. Наслідки війни: скільки в Україні утворилося відходів руйнувань та як їх використовують. *Еко. Район*. 27.05.2024. URL: <https://eco.rayon.in.ua/news/708960-naslidki-viyini-skilki-v-ukraini-utvorilosya-vidkhodiv-ruynuvan-ta-yak-ikh-vikoristovuyut>.
6. Потіп М.М. Правове регулювання використання відходів війни як ресурсу для відновлення України. *Нове українське право*. 2023. Вип. 3. С. 106–114.
7. Про відходи: Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80#Text>.
8. Про затвердження Порядку класифікації відходів та Національного переліку відходів: постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2023 р. № 1102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2023-%D0%BF#Text>.
9. Про затвердження Порядку управління відходами, що утворились у зв'язку з пошкодженням (руйнуванням) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведенням робіт з ліквідації їх наслідків та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2022 р. № 1073. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1073-2022-%D0%BF#Text>.
10. Про затвердження Правил надання послуги з управління побутовими відходами та типових договорів про надання послуги з управління побутовими відходами: постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2023 р. № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2023-%D0%BF#Text>.
11. Про затвердження санітарно-протиепідемічних правил і норм щодо поводження з медичними відходами: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 08.06.2015 р. № 325. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0959-15#Text>.
12. Про управління відходами: Закон України від 20.06.2022 р. № 2320-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>.
13. Токарчук Д.М. Особливості утворення і поводження з відходами під час воєнних дій: досвід України. *Економіка, фінанси, менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2022. № 2. С. 109–122.
14. Трегуб О.А. Правові аспекти управління відходами від руйнувань будівель та споруд, що утворюються внаслідок бойових дій. *Law. State. Technology*. 2023. Вип. 4. С. 16–22.
15. Юрескул В.О. Правове регулювання поводження з побутовими відходами в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2008. 19 с.