



ТРЕГУБ

Олександр Андрійович – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник сектору проблем сприяння розвитку економіко-правових досліджень відділу господарсько-правових досліджень проблем економічної безпеки Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова Національної академії наук України»

ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ ВІД РУЙНУВАНЬ, ЩО УТВОРЮЮТЬСЯ ВНАСЛІДОК ВОЄННИХ ДІЙ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

За матеріалами наукового повідомлення
на засіданні Президії НАН України
10 липня 2024 р.

У доповіді розглянуто проблемні питання правового забезпечення поведінки з відходами від руйнувань, обґрунтовано можливі шляхи їх вирішення. Наголошено на основних проблемах в організації поводження з відходами від руйнувань, що виникають на рівні регіонів і громад. Виявлено ключові недоліки та надано пропозиції щодо удосконалення правового регулювання в цій сфері. Особливу увагу приділено пропозиціям доповнити Закон України «Про управління відходами» вимогами до поводження з відходами від руйнувань, а також частково вилучити діяльність у сфері поводження з цими відходами зі сфери оцінки впливу на довкілля.

Ключові слова: відходи від руйнувань, інфраструктура, облік відходів, оцінка впливу на довкілля, азбест.

Замість квітучих міст, селищ та сіл війна залишає на території України нагромадження відходів, які утворюються у зв'язку з пошкодженням (руйнуванням) будівель та споруд. За 2,5 роки, що минули від початку широкомасштабного вторгнення РФ, чимало населених пунктів було буквально «стерто з лиця землі». Найсумнішою є доля міст у Донецькій (Авдіївка, Бахмут, Волноваха, Вугледар, Мар'їнка, Маріуполь, Часів Яр), Луганській (Лисичанськ, Попасна, Рубіжне, Северодонецьк, Щастя), Харківській (Ізюм, Куп'янськ, Харків), Київській (Буча, Ірпінь), Сумській (Охтирка) областях, Херсона та Чернігова, тобто міст, де були або зараз тривають найзапекліші бої. Через війну постраждало від 30 до 90 % їхньої інфраструктури, а в Донецькій і Луганській областях більшість міст, через які проходила лінія бойового зіткнення, зруйновано на 80–90 %. Точних даних щодо кількості зруйнованих селищ і сіл поки що

немає, однак очевидно, що їх набагато більше, ніж міст.

Унаслідок ураження снарядами, ракетами та іншими боєприпасами об'єктів житлового фонду, критичної, соціальної та іншої інфраструктури постійно зростає кількість відходів від руйнувань. За даними Київської школи економіки (КШЕ) та профільних міністерств (Міністерства економіки України, Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства культури та інформаційної політики України), станом на кінець 2023 — початок 2024 р. було знищено або пошкоджено близько 250 тис. об'єктів житлового фонду; щонайменше 426 великих, середніх та десятки тисяч малих підприємств; 19 аеропортів і цивільних аеродромів; щонайменше 126 залізничних вокзалів і станцій; 344 мости і мостові переходи¹; щонайменше 1772 заклади охорони здоров'я²; понад 500 наукових об'єктів³; 2003 об'єкти культурної інфраструктури⁴. На жаль, це лише проміжні цифри, які до остаточного завершення воєнних дій ще зростатимуть.

Окремою проблемою є відсутність більш-менш точних даних щодо кількості відходів від руйнувань. Так, за узагальненою інформацією Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, станом на квітень 2024 р. в Україні утворилося 223,2 тис. т і

235,8 тис. м³ таких відходів⁵, хоча цього самого місяця Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України повідомило про те, що кількість відходів від руйнувань перевищила 607 тис. т⁶. Цікаво, що в лютому 2023 р. Міністр захисту довкілля та природних ресурсів України Руслан Стрілець оцінював кількість цих відходів орієнтовно в 10—12 млн т⁷. Як пояснило Міністерство, з урахуванням обсягу відходів, утворених на окупованих територіях України, загальний обсяг відходів від руйнувань на сьогодні значно більший, проте за основу береться цифра у 607 тис. т. До того ж облік відходів від руйнувань на рівні окремих громад або взагалі не ведеться, або ж в одних громадах здійснюється в тоннах, а в інших — у кубічних метрах, що значно ускладнює розрахунок точної кількості відходів. Обирати на власний розсуд одиницю вимірювання обсягів відходів від руйнувань дозволяє чинний Порядок поводження з відходами, що утворились в зв'язку з пошкодженням (руйнуванням) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведенням робіт з ліквідації їх наслідків, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.09.2022 № 1073.

Відходи від руйнувань іноді уподібнюють до відходів будівництва та знесення. З цим поглядом важко погодитися, адже в складі відходів від руйнувань трапляються такі нехарактерні для відходів будівництва та знесення компоненти, як змішані побутові відходи, електричне й електронне обладнання, що містить небезпечні складові, батареї та акумулятори, змішані медичні та фармацевтичні відходи, боєприпаси, знищена військова техніка тощо. Не

¹ Report on damages to infrastructure from the destruction caused by Russia's military aggression against Ukraine as of January 2024. *Kyiv School of Economics*. <http://surl.li/ukmdkl>

² 1772 об'єкти українських медзакладів пошкоджено та/або знищено Росією за час повномасштабної війни. Міністерство охорони здоров'я України. 01.04.2024. <http://surl.li/zleqwa>

³ Росія знищує науку в Україні: скільки вчених загинуло на війні та виїхало за кордон. *TCH*. 12.02.2024. <http://surl.li/fzpryo>

⁴ 2003 об'єкти культурної інфраструктури зазнали пошкоджень чи руйнувань через російську агресію. Міністерство культури та інформаційної політики України. 05.06.2024. <http://surl.li/lqydeg>

⁵ Лист Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України про надання публічної інформації № 24/24-05/673-24 від 19.04.2024.

⁶ Лист Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України про надання публічної інформації № 24/24-05/778-24 від 14.05.2024.

⁷ 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. <http://surl.li/vscmml>

дарма Національний перелік відходів містить 53 види відходів від руйнувань і лише 39 видів відходів будівництва та знесення⁸. Отже, відходи від руйнувань вирізняються наявністю супутніх компонентів, а саме: матеріалів і предметів, які були всередині або поряд з об'єктом у момент пошкодження (руйнування) або виконання робіт з його демонтажу, зокрема устаткування, особистих речей, предметів вжитку (меблів, побутової техніки), органічних речовин. Якщо основні компоненти відходів від руйнувань (частини будівельних конструкцій, інженерних мереж тощо) забруднені небезпечними супутніми відходами, їх оброблення в місцях тимчасового зберігання заборонено⁹. Зважаючи на цю особливість, є нагальна потреба в розробленні комплексу економічних, правових, організаційно-технічних та інших заходів для забезпечення екологічно безпечного та ресурсоефективного поводження саме з відходами від руйнувань.

Як показала практика, на рівні регіонів та громад виникають значні труднощі в організації поводження з цими відходами. Аналіз ситуації в Чернігівській і Харківській областях, проведений міжнародною правозахисною організацією «Екологія-Право-Людина», виявив такі основні проблеми:

- неналежний облік відходів від руйнувань, відсутність точних даних про їх обсяги;
- відсутність сортування цих відходів, зокрема з відокремленням небезпечних компонентів;
- відсутність спеціально обладнаних місць тимчасового зберігання відходів від руйнувань;

⁸ Про затвердження Порядку класифікації відходів та Національного переліку відходів. Постанова Кабінету Міністрів України № 1102 від 20.10.2023. <http://surl.li/uvluze>

⁹ Про затвердження Порядку поводження з 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 № 1073 від 27.09.2022. <http://surl.li/ottsre>

- перебування цих відходів у місці їх утворення або вивезення на непристосовані полігони і звалища;

- недостатня обізнаність органів місцевого самоврядування з їхніми повноваженнями у сфері поводження з відходами від руйнувань¹⁰.

Попри численні проблеми, в Україні вже є перші пілотні проекти з перероблення відходів від руйнувань. Так, за підтримки компанії Neo-Eco France у 2023 р. було реалізовано проєкт у Гостомелі, в межах якого вдалося знести чотири зруйновані будівлі та переробити 90 % з 50 тис. т відходів¹¹. Обнадійливим є Проєкт екстреного відновлення та реконструкції, що реалізується у Київській області за підтримки Уряду Японії та Японського агентства міжнародного співробітництва (JICA). Цей проєкт передбачає організацію місця тимчасового зберігання та лінії для перероблення відходів від руйнувань, а також поставку понад 30 одиниць спецтехніки. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України має намір використати отриманий досвід для розроблення плану поводження з відходами від руйнувань¹².

Основними нормативно-правовими актами у сфері поводження з відходами від руйнувань є такі:

- «рамковий» Закон України від 20.06.2022 № 2320-IX «Про управління відходами», який має на меті імплементувати в Україні принципи та підходи права Європейського Союзу і відіграє системотвірну роль для відповідної сфери національного законодавства. Цей Закон встановлює основні цілі та принципи державної політики у сфері запобігання утворенню та управління відходами, впроваджує «ієрархію

¹⁰ Відходи руйнації: огляд ситуації у Чернігівській та Харківській областях. *ЕПЛ*. 15.01.2024.

<http://surl.li/aiojpi>

¹¹ Pilot circularity project in Hostomel. *Neo-Eco Ukraine*. <http://surl.li/beidsp>

¹² Про затвердження Програми комплексного відновлення території Київської області на 2023–2027 роки. Рішення Київської обласної ради № 726-21-VIII від 17.10.2023. <http://surl.li/qmztum>; Мінінфраструктури використовуватиме підходи циркулярної економіки для відбудови України. *Урядовий портал*. 01.02.2024. <http://surl.li/cxtyck>

управління відходами» з метою розбудови циркулярної економіки, визначає загальні вимоги до управління відходами та спеціальні вимоги для небезпечних і побутових відходів, суб'єктів, повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері управління відходами, засади ліцензійної і дозвільної систем, інформаційного забезпечення та планування у сфері управління відходами, а також урегулює інші важливі питання¹³;

- Порядок поводження з відходами від руйнувань як спеціальний нормативно-правовий акт підзаконного рівня. Його метою є запобігання й зменшення негативного впливу цих відходів на навколишнє середовище та здоров'я людини. Норми цього Порядку вже майже два роки визначають суб'єктів, що організують поводження з відходами від руйнувань; окремі вимоги щодо виявлення та обліку цих відходів; види операцій поводження з відходами від руйнувань; особливості поводження з ними під час розчищення території та демонтажу пошкоджених (зруйнованих) об'єктів; правила організації місць тимчасового зберігання відходів від руйнувань; особливості повторного використання цих відходів; перелік компонентів відходів від руйнувань та можливі шляхи їх повторного використання в будівництві, промисловості будівельних матеріалів (виробництві будівельних виробів (продукції)). За цей час мав би накопичитися значний досвід реалізації спеціальних підходів, що дозволило б об'єктивніше оцінити стан досягнення цілей, задекларованих у цьому нормативно-правовому акті. Однак рівень практичного втілення норм Порядку є низьким, а тому далеко не завжди можна зробити підтверджений практикою висновок про ефективність тих чи інших підходів. Це один бік проблеми, інший полягає в тому, що відповідний нормативно-правовий акт має низку явних і дуже серйозних вад, які буде висвітлено далі;

- Порядок класифікації відходів та Національний перелік відходів, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від

20.10.2023 № 1102. На основі цих документів здійснюється розподіл відходів за їх видами та властивостями.

Як свідчить попередній аналіз, недоліки правового регулювання у сфері поводження з відходами від руйнувань можна поділити на три основні групи.

Перша група недоліків пов'язана зі слабким впливом нового Закону України «Про управління відходами» на сферу поводження з відходами від руйнувань. Цей вплив обмежується лише загальними для всіх відходів положеннями, регулятивне значення яких ще більше нівелюється через розбіжності з нормами Порядку поводження з відходами від руйнувань. Попри те, що завершальна стадія процесу розроблення Закону України «Про управління відходами» припала вже на період воєнного стану, поняття «відходи від руйнувань» та спеціальні вимоги щодо управління цими відходами не було закріплено в Законі. У зв'язку з цим норми, які за своїм значенням і характером мали отримати вищу юридичну силу закону, було закріплено на підзаконному рівні. За таких умов безпідставно говорити про єдність і стабільність нормативно-правових засад, а також про чітку і цілеспрямовану державну політику у сфері поводження з відходами від руйнувань.

Другу групу недоліків становлять розбіжності між положеннями Закону України «Про управління відходами» та Порядку поводження з відходами від руйнувань. Оновлену термінологію й інструменти права ЄС, зокрема поняття «ієрархія управління відходами», в Порядку не враховано, оскільки його готували на базі вже нечинного Закону України «Про відходи»¹⁴, і Порядок усе ще містить відсилання до нього.

У цьому контексті слід зазначити, що 21 червня 2024 р. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України оприлюднило проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України у сфері управління

¹³ Про управління відходами: Закон України № 2320-IX від 20.06.2022. <http://surl.li/nmrflk>

¹⁴ Про відходи: Закон України № 187/98-ВР від 05.03.1998 (втратив чинність). <http://surl.li/vmpshz>

відходами»¹⁵, покликаний нарешті узгодити Порядок поводження з відходами від руйнувань із Законом України «Про управління відходами». Однак, усупереч очікуванням, пропонувані зміни виявилися не пов'язаними з глибоким переосмисленням і трансформацією наявних правових інструментів і навряд чи позитивно вплинуть на ефективність правового регулювання. Зазначений проєкт постанови здебільшого передбачає технічну заміну одних термінів іншими (наприклад, «поводження з відходами» — на «управління відходами», «утилізація» — на «відновлення», «об'єкт поводження з відходами» — на «об'єкт оброблення відходів» та ін.). У багатьох випадках значення первісного та нового термінів не беруться до уваги, що може призвести до незапланованих і непрогнозованих наслідків від реалізації оновленого Порядку. Так, п'ята позиція в переліку операцій поводження з відходами від руйнувань включає їх оброблення (перероблення) та/або знешкодження (у разі потреби). У Законі України «Про відходи» обробленням (переробленням) відходів вважалися будь-які технологічні операції, пов'язані зі зміненням фізичних, хімічних чи біологічних властивостей відходів, для підготовки їх до екологічно безпечного зберігання, перевезення, утилізації чи видалення. Також під знешкодженням відходів розумілося зменшення чи усунення їх небезпечності шляхом механічного, фізико-хімічного чи біологічного оброблення. У зазначеному проєкті постанови Кабінету Міністрів України термін «оброблення (перероблення) відходів» пропонується замінити терміном «підготовка відходів до повторного використання», а термін «знешкодження відходів» — терміном «видалення відходів». Підготовку відходів до повторного використання та їх видалення навряд чи доречно ставити в один ряд як альтернативні поняття, адже ці операції посідають зовсім різне місце в ієрархії управління відходами (ст. 4 Закону України

¹⁵ Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України у сфері управління відходами: проєкт постанови Кабінету Міністрів України. <http://surl.li/iuermd>

«Про управління відходами») та циркулярній економіці.

Третю групу становлять інші недоліки, зокрема порушення принципу правової визначеності та неврахування змін у суміжних правових сферах. Наприклад, Порядок поводження з відходами від руйнувань передбачає повторне використання ізоляційних та будівельних матеріалів, що містять азбест, як наповнювачів для виробництва вогнестійких виробів, заповнювачів для бетону, покрівельних виробів. Водночас ст. 28 Закону України «Про систему громадського здоров'я»¹⁶, який набув чинності 01.10.2023, прямо це забороняє, оскільки азбест є канцерогеном, а тому заборонений у ЄС та багатьох країнах світу.

У попередніх дослідженнях¹⁷ вдалося обґрунтувати окремі пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання у сфері поводження з відходами від руйнувань. Розглянемо найважливіші з них.

Насамперед доцільно уточнити дефініцію поняття «відходи від руйнувань», оскільки ефективність правових норм залежить також і від досконалості термінології. Як впливає з чинного законодавства, відходами від руйнувань є 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 і не можуть у подальшому використовуватися за місцем їх утворення чи виявлення. Ідентифікація відходів за ознакою повної або часткової втрати споживчих властивостей не є коректною, адже, з одного боку, такі властивості можуть залишатися, а з іншого боку, не всі відходи піддаються оцінці за цими властивостями (такими є, наприклад, ме-

¹⁶ Про систему громадського здоров'я: Закон України № 2573-IX від 06.09.2022. <http://surl.li/knbzqt>

¹⁷ Трегуб О. Правові аспекти управління відходами від руйнування будівель та споруд, що утворюються внаслідок бойових дій. *Law. State. Technology*. 2023. Вип. 4. С. 16–22. <https://doi.org/10.32782/LST/2023-4-3>

дичні відходи). Неможливість подальшого використання за місцем утворення чи виявлення також не є загальною ознакою всіх без винятку відходів від руйнувань. Скажімо, у власника є можливість використати незабруднений небезпечними речовинами щебінь або цегляний бій при здійсненні ландшафтних робіт. До того ж такої ознаки немає ні в законодавстві ЄС, ні в чинному законодавстві України (раніше її було закріплено в Законі України «Про відходи»). Отже, пропонується виключити вказані вище ознаки з визначення відходів від руйнувань.

Обґрунтовано також необхідність відображення у Законі України «Про управління відходами» специфіки відходів від руйнувань, пов'язаної з розміщенням місць їх тимчасового зберігання, отриманням дозвільних документів, особливостями управління небезпечними компонентами, а також повноваженнями органів місцевого самоврядування щодо організації управління цими відходами.

Ще однією пропозицією є часткове виключення діяльності у сфері поводження з відходами від руйнувань зі сфери оцінки впливу на довкілля замість повного виключення, як це передбачає п. 14 Порядку поводження з відходами від руйнувань. Звільнення від здійснення оцінки впливу на довкілля є абсолютно недоцільним щодо об'єктів оброблення небезпечних відходів та об'єктів оброблення інших відходів потужністю 100 т на добу або більше, оскільки це створює високі екологічні ризики. Не варто відкидати і те, що норма п. 14 Порядку може використовуватися як аргумент для здійснення операцій із тими відходами, що не належать до відходів від руйнувань, без процедури оцінки впливу на довкілля. З огляду на це, виняток із правила про обов'язковість процедури оцінки впливу на довкілля може бути обґрунтованим лише для об'єктів оброблення відходів, що не є небезпечними, потужністю менш як 100 т на добу і на яких планується обробляти виключно відходи від руйнувань.

У листопаді 2023 р. зазначені вище пропозиції було схвалено Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та направлено до Міністерства захисту довкілля

та природних ресурсів України для врахування у правотворчій діяльності¹⁸.

Попередні дослідження дали також змогу сформулювати певне підґрунтя для глибшого наукового пошуку шляхів і засобів розв'язання проблем правового забезпечення поводження з відходами від руйнувань. У подальшій науково-дослідній діяльності доцільно сконцентруватися на виконанні таких ключових завдань:

- оцінити ефективність правового регулювання у сфері поводження з відходами від руйнувань на національному рівні;
- визначити можливість і доцільність імплементації в Україні зарубіжних підходів до забезпечення ефективного поводження з цими відходами;
- конкретизувати напрями та обґрунтувати пропозиції з удосконалення правового регулювання у цій сфері.

Крім того, до основних напрямів перспективних досліджень пропонується віднести такі:

- уточнення переліку та змісту операцій поводження з відходами від руйнувань;
- удосконалення порядку виявлення та обліку цих відходів;
- посилення вимог до поводження з небезпечними компонентами;
- стимулювання діяльності з перероблення відходів від руйнувань та використання їх сировинного потенціалу;
- урахування специфіки цих відходів при здійсненні планування на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Щодо останнього напрямку слід зазначити, що, на жаль, розроблений нещодавно проєкт Національного плану управління відходами до 2033 року¹⁹ не приділяє належної уваги відходам від руйнувань, а це, своєю чергою, неодмінно вплине на зміст регіональних та місцевих планів управління відходами.

¹⁸ Лист Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини № 10192.2/9540/1/22/21669.9/23/40.6 від 14.11.2023.

¹⁹ Проєкт Національного плану управління відходами до 2033 року. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. 27.05.2024. <http://surl.li/pajepj>

Oleksandr A. Trehub

*V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research
of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0660-5783>

MANAGEMENT OF DEMOLITION WASTE RESULTING FROM HOSTILITIES: PROBLEMS OF LEGAL SUPPORT

According to the materials of report at the meeting of the Presidium of the NAS of Ukraine, July 10, 2024

The present paper concentrates on analyzing the problems of legal support for the management of demolition waste and identifying possible ways to solve them. The main problems in the organization of management of demolition waste arising at the level of regions and communities are emphasized. The paper demonstrates the shortcomings of legal regulation in the field of management of demolition waste, namely the insufficient impact of the Law of Ukraine «On waste management», discrepancies between this Law and the Procedure for managing demolition waste, violation of the principle of legal certainty and other shortcomings. Special attention is given to proposals that provide for clarifying the definition of demolition waste, supplementing the Law of Ukraine «On waste management» with requirements for the management of this waste, partial exclusion of activities in the field of demolition waste management from the scope of environmental impact assessment, and a ban on the use of components containing asbestos. The paper also proposes five directions for further research: clarification of the list and content of operations for the management of demolition waste; improvement of the procedure for identifying and accounting for this waste; tightening requirements for the treatment of hazardous components; stimulation of activities for the recycling of demolition waste and the use of its raw material potential; taking into account the specifics of this waste in planning at the state, regional and local levels.

Keywords: demolition waste, infrastructure, waste accounting, environmental impact assessment, asbestos.

Cite this article: Trehub O.A. Management of demolition waste resulting from hostilities: problems of legal support. *Visn. Nac. Akad. Nauk Ukr.* 2024. (9): 73–79. <https://doi.org/10.15407/visn2024.09.073>