

«ПОВОДЖЕННЯ З НЕБЕЗПЕЧНИМИ ВІДХОДАМИ» ТА «УПРАВЛІННЯ НЕБЕЗПЕЧНИМИ ВІДХОДАМИ»: СПІВВІДНОШЕННЯ ЮРИДИЧНИХ КАТЕГОРІЙ
**“HAZARDOUS WASTE TREATMENT” AND “HAZARDOUS WASTE MANAGEMENT”:
THE RELATIONSHIP OF LEGAL CATEGORIES**

**Марченко О.В., доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного, трудового та господарського права,
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара
ORCID ID: 0000-0002-3265-3597**

**Польща В.Ф., аспірант кафедри цивільного, трудового та господарського права,
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара
ORCID ID: 0009-0000-9690-3818**

Метою статті визначено встановлення співвідношення категорій «поводження з небезпечними відходами» та «управління небезпечними відходами» на основі характеристики нормативних засад державно-правового регулювання діяльності з управління небезпечними відходами. Автором встановлено законодавчу тенденцію відходу від категорії «поводження з відходами» до категорії «управління відходами», що означає не лише відображення європейських стандартів в межах нормативно-правових актів чинного законодавства України, але і сутнісний перегляд підходу до розуміння власне змісту категорії «відходи», що мають визнаватися як суспільно корисний вид майна, яке безумовно має мати «утворювача», «власника», та інших осіб, зобов'язаних нести відповідальність не лише за їх неправомірне розміщення та створення загроз довкіллю, але і за невжиття заходів із забезпечення економічної ефективності їх управління. Автором обґрунтована доцільність нормативного розширення змісту категорії «управління відходами» за рахунок його доповнення вимогою про запобігання їх утворення. Автором запропоновано авторський підхід до розуміння категорії «управління відходами» як «комплексу заходів із запобігання утворення відходів, а також заходів із збирання, перевезення, оброблення (відновлення, у тому числі сортування, та видалення) відходів, включаючи нагляд за такими операціями та подальший догляд за об'єктами видалення відходів». Автором зроблено висновок, що категорія «поводження з відходами» є відносно застарілою, і характеризують розвиток законодавства країн Співдружності незалежних держав. При цьому автором підкреслено, що поведження із відходами змістовно не зосереджує уваги на розуміння відходів як різновиду приватного або публічного майна, що призводить до неконтрольованого їх розміщення, а також до відсутності практики їх роздільного сортування, за умов дотримання якої є їх належна ефективна переробка та специфікація.

Ключові слова: державна екологічна політика, національна екологічна безпека, небезпечні відходи, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, публічний інтерес, техногенні відходи, управління відходами.

The purpose of the article is to determine the relationship between the categories of "hazardous waste management" and "hazardous waste management" based on the characteristics of the normative foundations of state legal regulation of hazardous waste management activities. The author established a legislative trend of moving away from the category of "waste management" to the category of "waste management", which means not only the reflection of European standards within the framework of the current legislation of Ukraine, but also a fundamental revision of the approach to understanding the actual content of the "waste" category, which must be recognized as a socially useful type of property, which must definitely have a "creator", "owner", and other persons who are obliged to bear responsibility not only for their illegal placement and creation of threats to the environment, but also for failure to take measures to ensure economic efficiency their management. The author substantiates the expediency of the regulatory expansion of the content of the "waste management" category by supplementing it with the requirement to prevent its formation. The author proposed an author's approach to understanding the category of "waste management" as "a complex of measures to prevent the generation of waste, as well as measures to collect, transport, process (recovery, including sorting, and disposal) of waste, including supervision of such operations and subsequent care by waste disposal facilities". The author concluded that the category "waste management" is relatively outdated, and characterizes the development of the legislation of the countries of the Commonwealth of Independent States. At the same time, the author emphasized that waste management does not meaningfully focus attention on the understanding of waste as a type of private or public property, which leads to their uncontrolled placement, as well as to the absence of the practice of their separate sorting, on the condition of compliance with which there is their proper effective processing and specification.

Key words: state environmental policy, national environmental security, hazardous waste, state authorities, local self-government bodies, public interest, man-made waste, waste management.

Постановка проблеми. Відповідно до вимог статті 339 Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом встановлюється необхідність визначення спеціального режиму поведження з небезпечними (промисловими) відходами [1]. Відтак однією із умов успішності євроінтеграційних процесів України є встановлення на законодавчому рівні особливостей режиму поведження з небезпечними (промисловими) відходами. На разі в сучасних умовах єдиною нормативною згадкою поняття «промислові (небезпечні) відходи» або ж поняття «відходи виробництва» здійснюється відповідно до положень Державного класифікатора відходів, що є документом інформаційного забезпечення та управління відходами [2].

Стан наукової розробки проблеми. Окремі питання встановлення нормативних засад державно-правового регулювання діяльності з управління небезпечними відходами було досліджено у наукових розробках таких представників юридичної науки, як Г. О. Блінова [3], І. В. Вишняков, О. В. Пушкіна [4], Ю. А. Волкова [5],

Л. М. Зайкова [6, с. 95–100; 7, с. 145–149], Ю. О. Легеза [8, с. 172–176; 9, с. 63–67], О. В. Гладій [10, с. 140–144], М. Г. Кравченко [11; 12], М. М. Потіп [13] та ін. Однак при цьому комплексного науково-практичного дослідження питань забезпечення ефективності поведження з небезпечними відходами попри його надзвичайну суспільну потребуваність не було виконано, що актуалізує здійснення даної розробки.

Метою статті визначено встановлення нормативних засад державно-правового регулювання діяльності з управління небезпечними відходами.

Виклад основного матеріалу. Вивчення проблематики управління небезпечними відходами вимагає звернення дослідницької уваги як до результатів здійснених наукових праць, так і до здійснення характеристики стану нормативного забезпечення такої діяльності. Поширеним є підхід щодо розуміння законодавства про відходи як частини екологічного законодавства України [14, с. 14].

Дещо відмінним є підхід, обґрунтований у дисертації М. Г. Кравченка, де визначено доцільність відмежування до сфери публічно-правового регулювання через наявність спеціального окремого предмету регулювання, що обумовлює зміст системи методів та функцій досягнення ефективності таких впливів [15, с. 11–12].

Відтак можливим є висновок про неоднозначність розуміння категорії «відходи» та визначення предмету регулювання діяльності із управління ними. Зазначене є свідченням доцільності відокремлення діяльності із управління відходами в окрему галузь права, яке має власний відокремлений об'єкт, та вимагає формування принципів, методів та функцій впровадження.

Основоположним законодавчим актом України у сфері поводження з відходами тривалий час був Закон України «Про відходи». Підписання Угоди про Асоціацію України з ЄС поставило нагальним необхідність вирішення питання гармонізації національних стандартів поводження з відходами до визначених в ЄС стандартів, де пріоритетним є нормативне закріплення та практичне відображення ідеї роздільного сортування та утилізації відходів, а також їх повторного використання [16].

Триваючі реформи чинного національного законодавства України у сфері управління небезпечними відходами та адміністративно-правової охорони екологічної безпеки поводження із ними пов'язується також із визначеним стратегічним напрямом євроінтеграції України [1]. Зокрема, пунктом «е» статті 361 Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони визначено, що до складових процесів адаптації національного законодавства України до законодавства країн ЄС, є конвергенція положень та стандартів здійснення управління відходами, і зокрема, управління небезпечними відходами [1].

У законодавстві України тривалий час використовувалась категорія «поводження з відходами», що є таким певним надбанням радянської спадщини, так і категорія «управління відходами», що стало запровадження європейських стандартів до розуміння змісту такої діяльності. Зокрема, згідно із чинним законодавством України закріплено, що під поняттям «поводження із відходами» необхідно розуміти «дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення» [16].

Розробка та ухвалення Закону України «Про управління відходами» [17], що за своїм функціональним змістом відповідає європейським стандартам, визначило необхідність відмови від категорії «поводження», та життя замість неї такого поняття, як «оброблення відходів», що було відображено у пункті «д» частини першої статті 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [18].

У Законі України «Про місцеве самоврядування» категорію «поводження з небезпечними відходами» замінили на «управління небезпечними відходами у складі побутових відходів» (пункт 54 статті 26) [19]. В ряді Законів України категорію «поводження з відходами» замінили також на категорію «управління відходами» (ст. 8 Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» [20]; абзац десятий частини першої статті 4 Закону України «Про державно-приватне партнерство» [21].

Отже, відповідно до чинного законодавства України, починаючи із 2022 року, закріплено категорію «управління відходами», як означає «комплекс заходів із збирання, перевезення, оброблення (відновлення, у тому числі сортування, та видалення) відходів, включаючи нагляд за такими операціями та подальший догляд за об'єктами видалення відходів» (пункт 38 ч. 1 ст. 1 Закону України від 20 червня 2022 року № 2320-IX [17]). Таким чином, якщо порівняти розуміння категорії «поводження із відходами» та «управління відходами», то очевидним є акцент останньої на необхідності забезпечення роздільного сортування та збирання відходів, тоді як поводження в нормативному змісті розумілось із діяльністю із безпечного видалення відходів. Однак законодавець необґрунтовано відмовився від такої складової «поводження із відходами», як «запобігання їх утворенню», що безумовно є складовою економіки замкненого циклу та є частиною процесів екологізації виробництва.

Висновок. Таким чином, відхід від категорії «поводження з відходами» до категорії «управління відходами» означає не лише відображення європейських стандартів в межах нормативно-правових актів чинного законодавства України, але і сутнісний перегляд підходу до розуміння власне змісту категорії «відходи», що мають визнаватися як суспільно корисний вид майна, яке безумовно має мати «утворювача», «власника», та інших осіб, зобов'язаних нести відповідальність не лише за їх неправомірне розміщення та створення загроз довкіллю, але і за нежиття заходів із забезпечення економічної ефективності їх управління. Але при цьому виявляється за доцільне нормативного розширення змісту категорії «управління відходами» за рахунок його доповнення вимогою про запобігання їх утворення. Таким чином, пропонується категорію «управління відходами» розуміти як «комплекс заходів із запобігання утворення відходів, а також заходів із збирання, перевезення, оброблення (відновлення, у тому числі сортування, та видалення) відходів, включаючи нагляд за такими операціями та подальший догляд за об'єктами видалення відходів».

Отже, категорія «поводження з відходами» є відносно застарілою, і характеризують розвиток законодавства країн Співдружності незалежних держав. Поводження із відходами змістовно не зосереджує уваги на розуміння відходів як різновиду приватного або публічного майна, що призводить до неконтрольованого їх розміщення, а також до відсутності практики їх роздільного сортування, за умови дотримання якої є їх належна, майже 100% переробка.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України № 1678-VII від 16 вересня 2014 року. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 83. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
2. Державний Класифікатор відходів ДК 005-96: Наказ Державного комітету по стандартизації, метрології та сертифікації України від 29.02.1996 № 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0089217-96#Text>
3. Білінова Г.О. Інформаційна систем управління відходами : сучасний стан правового регулювання та перспективи. *Юридичний бюлетень*. 2023. Випуск 29. С. 45-54.
4. Вишняков І.В., Пушкіна О.В. Нормативне регулювання у сфері використання надр та захоронення відходів. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2023. № 2. С. 181-186.
5. Волкова Ю. (2023). Перспективи розвитку законодавства України щодо поводження з відходами в процесі адаптації до вимог Європейського союзу. *Law. State. Technology*, 1, 27–34, doi: 10.32782/LST/2023-1-4
6. Зайкова Л.М. Нормативно-правове регулювання управління безхазайними відходами в Україні. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. Випуск 5. С. 95-100. <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.5.17>. <http://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/311/272>

7. Зайкова Л.М. Окремі аспекти адаптації законодавства України про відходи до законодавства ЄС. *Правова позиція*. 2023. № 1 (38). С. 145-149. <https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2023/1/28.pdf>. DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-1.28>
8. Лєгеца Ю.О. Здійснення державної екологічної політики в умовах децентралізації державної виконавчої влади. *Науковий вісник Ужгород. нац. ун-ту. Серія Право*. 2016. № 38. Т. 1. С. 172–176.
9. Лєгеца Ю. О. Публічне адміністрування у сфері використання техногенних родовищ в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 5/2. С. 63–67.
10. Гладій О. В. Суб'єкти публічного управління у сфері регулювання, використання та охорони техногенних родовищ. *Право і суспільство*. 2017. № 1. С. 140–144.
11. Кравченко М. Г. Реформування інституту приватних осіб суб'єктів делегованих повноважень як крок до європеїзації управління побутовими відходами в Україні. *Науковий вісник Ужгородського університету. Право*. 2018. Вип. 52, т. 2. С. 52–55. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/30787/1/РЕФОРМУВАННЯ%20ІНСТИТУТУ%20ПРИВАТНИХ%20ОСІБ%20СУБ'ЄКТІВ.pdf>
12. Кравченко М. Г. Європеїзація муніципального управління побутовими відходами в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки*. 2018. Вип. 4, т. 2. С. 7–11. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/738418.pdf>
13. Потіп М.М. Правове регулювання використанні відходів війни як ресурсу для відновлення України. *Нове українське право*. 2023. № 3. С. 98-110.
14. Балюк Г.І. Екологічне право України: Конспект лекцій у схемах (Загальна і Особлива частини). Навчальний посібник. К.: Юрінком Інтер, 2006. 192 с.
15. Кравченко М.Г. Управління побутовими відходами в Україні (адміністративно-правовий вимір): монографія. К.: КНУ імені Т.Г. Шевченка, 2019. 491 с.
16. Про відходи : Закон України від 05 квітня 1998 р. № 187/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80> (втратив чинність).
17. Про управління відходами: Закон України від 20 червня 2022 року № 2320-ІХ. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>
18. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
19. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
20. Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду: Закон України від 22 грудня 2006 року № 525-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 10. Ст. 88.
21. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VІ. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>