

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ТРЕГУБ ОЛЕКСАНДР АНДРІЙОВИЧ

УДК 349.6

**ДИСЕРТАЦІЯ
ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ**

12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне
право
(081 – Право)

Подається на здобуття наукового ступеня **кандидата юридичних наук**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ О. А. Трегуб

Науковий керівник – **Бобкова Антоніна Григоріївна**,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України

Київ – 2018

АНОТАЦІЯ

Трегуб О.А. Правове забезпечення поводження з відходами. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 – «земельне право, аграрне право, екологічне право, природоресурсне право» (081 – Право). – Інститут економіко-правових досліджень Національної академії наук України, Київ, 2018.

Дисертація присвячена дослідженню теоретичних і практичних питань правового забезпечення поводження з відходами як виду людської діяльності, розробці та обґрунтуванню положень з удосконалення такого забезпечення.

Уточнено законодавчі визначення понять «відходи» й «поводження з відходами», зокрема: відходи запропоновано розуміти як будь-які речовини, матеріали та предмети, у тому числі товари (продукцію), від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення, а також речовини, матеріали та предмети, які не мають власника або власник яких невідомий і включені до Національного переліку відходів; під поводженням з відходами запропоновано розглядати організаційно-технологічні дії запобіжного характеру на стадії до утворення відходів, операції з їх збирання, перевезення, утилізації та видалення, включаючи первинний (виробничий) контроль за цими операціями й догляд за місцями видалення.

Доопрацьовано теоретичні положення щодо права власності на відходи. Аргументовано закріплення нікчемності відмови від такого права як правочину. Запропоновано уточнення, що територіальні громади або держава стають власниками безхазяйних відходів лише в разі, якщо набули відповідне право на них у порядку, встановленому законом.

Сформульовано інтегровану (єдину, загальну) ціль законодавства про відходи, яка полягає в забезпеченні підвищення та оптимального поєднання

екологічної, економічної й соціальної ефективності поводження з відходами шляхом правового впливу на відповідні відносини. Розроблено пропозиції щодо уточнення предмету регулювання Закону України «Про відходи». Обґрунтовано напрями вдосконалення адаптації законодавства про відходи до права ЄС, а саме: 1) виключення явища позапланової (оперативної) адаптації; 2) виділення за критерієм пріоритетності першої та другої черг адаптації.

Конкретизовано повноваження у сфері поводження з відходами, що пропонується закріпити за Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. У рамках здійснення реформи з децентралізації влади запропоновано окремі повноваження у зазначеній вище сфері передавати органам місцевого самоврядування шляхом їх делегування замість закріплення як власних (самоврядних).

Обґрунтовано поділ Державного кадастру відходів на п'ять банків даних, а саме: 1) банк даних про відходи; 2) банк даних про об'єкти утворення та поводження з відходами; 3) банк даних про несанкціоновані звалища відходів; 4) банк даних про найкращі доступні технології поводження з відходами; 5) банк даних про суб'єктів утворення та поводження з відходами. Уточнено склад відомостей, що необхідно включати до таких банків даних. Аргументовано введення в межах системи моніторингу поводження з відходами підсистеми соціального моніторингу з конкретизацією його змісту, завдань, об'єктів і суб'єктів здійснення.

Запропоновано доповнення переліку природоохоронних заходів у сфері поводження з відходами, що здійснюються за рахунок коштів Державного фонду та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, запобіжними заходами щодо відходів. Аргументовано доповнення системи джерел фінансування у відповідній сфері підсистемою спеціальних цільових фондів для фінансової підтримки вирішення першорядних і найбільш ресурсоемних проблем поводження з відходами. Обґрунтовано уточнення до переліку платників податку за розміщення відходів, його ставок і порядку їх застосування.

Запропоновано передбачити у складі альтернативних санкцій за вчинення низки адміністративних правопорушень у сфері поводження з відходами такі види стягнень, як громадські та/або виправні роботи. Обґрунтовано безпосереднє закріплення принципу відшкодування шкоди, завданої операціями зі збирання, перевезення, утилізації та видалення небезпечних відходів, без вини її заподіювача.

Аргументовано встановлення заборони передавати чи продавати небезпечні відходи суб'єктам господарювання, у яких відсутня ліцензія на провадження відповідного виду господарської діяльності. Обґрунтовано надання окремим органам державної влади, зокрема Державній екологічній інспекції України та її міжрегіональним територіальним органам, повноважень на визначення класу безпеки відходів, якщо такий клас не визначено їх виробником. Уточнено, що ліцензування поводження з небезпечними медичними відходами доцільно здійснювати у межах господарської діяльності з медичної практики (усі операції, крім видалення й утилізації) та господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами (видалення й утилізація згаданих відходів).

Обґрунтовано перерозподіл функцій і наданої для їх виконання компетенції міністерств щодо формування та реалізації державної політики у сфері поводження з побутовими відходами. Розроблено додаткові (спеціальні) напрями оптимізації ставок податку за розміщення побутових відходів, а саме: 1) диференціювання цих ставок за часовим критерієм; 2) диференціювання зазначених ставок залежно від підвиду, морфологічного складу або фізико-хімічного стану побутових відходів; 3) використання пільг для заохочення платників відповідного податку до будівництва об'єктів оброблення та утилізації побутових відходів. Запропоновано заміну заборони захоронення необроблених побутових відходів на обов'язок з їх попереднього оброблення у кількості, визначеній на певну календарну дату. Запропоновано розробити й затвердити примірні концесійні договори на створення, поліпшення або експлуатацію різних об'єктів поводження з побутовими відходами.

Обґрунтовано, що мінеральні відходи у складі техногенних родовищ корисних копалин є об'єктами з подвійним правовим режимом, який поєднує правовий режим корисних копалин з елементами правового режиму відходів. Запропоновано шляхи суміщення відзначених правових режимів. Уточнено, що примусове відчуження мінеральних відходів як корисних копалин є окремою підставою припинення права власності. Аргументовано, що передавання (відчуження) відповідних відходів як корисних копалин у власність Українського народу необхідно здійснювати виключно за рішенням суду. Розроблено основні положення (етапи) порядку такого передавання (відчуження). Запропоновано створити спеціальний цільовий Державний фонд поводження з мінеральними відходами як складову спеціального фонду державного бюджету з уточненням його призначення та джерел формування.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що такі результати можуть бути використані: 1) у правотворчій діяльності при розробці нових і внесенні змін до чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів; 2) у правозастосовній діяльності судових, інших державних органів і посадових осіб; 3) у практичній діяльності суб'єктів господарювання та інших учасників відносин у сфері поводження з відходами; 4) у викладацькій і науково-дослідній діяльності.

Основні результати дисертаційного дослідження використано в національній доповіді «Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: вектори реального поступу», підготовленій у рамках Цільової програми наукових досліджень «Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів у посткризовий період» (виконувалася протягом 2012–2016 років) при координації Державної установи «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України».

Також основні результати дисертації, зокрема щодо співвідношення прав та обов'язків власника відходів, зв'язку економічної доцільності використання останніх з явищем їх безхазяйності, закріплення повноважень у

сфері поводження з відходами за Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, удосконалення фінансування в цій сфері та екологічного оподаткування операцій з розміщення відходів, розвитку концесійної форми державно-приватного партнерства у сфері поводження з побутовими відходами та впорядкування відносин власності на ресурсоцінні мінеральні відходи, використано кафедрою менеджменту зовнішньоекономічної діяльності та міжнародного бізнесу ПВНЗ «Українсько-американський університет Конкордія» для розроблення навчально-методичних матеріалів і при викладанні дисциплін «Конкурентоспроможність підприємства», «Міжнародний менеджмент» та «Макроекономіка».

Положення дисертації щодо правового режиму мінеральних відходів, накопичення яких віднесено до техногенних родовищ корисних копалин, представляють інтерес і враховуються в нормотворчій та іншій діяльності Державної служби геології та надр України.

Ключові слова: правове забезпечення, відходи, поводження з відходами, запобіжні дії, утилізація, захоронення, право власності, адаптація законодавства, повноваження, кадастр, моніторинг, фінансування, небезпечні відходи, побутові відходи, мінеральні відходи.

НАУКОВІ ПУБЛІКАЦІЇ, ЯКІ МІСТЯТЬ ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Трегуб О.А. Щодо юридичного поняття відходів: законодавче визначення і розмежування з суміжними поняттями. *Вісник Донецького національного університету. Серія В. Економіка і право.* 2014. № 2. С. 122–126.

2. Трегуб О.А. Організаційно-правове забезпечення поводження з відходами органами місцевого самоврядування. *Правничий часопис Донецького університету.* 2015. № 1/2. С. 113–120.

3. Трегуб О.А. Напрями адаптації законодавства про відходи до права Європейського Союзу. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 104–109.

4. Трегуб А. Право собственности на отходы: права и обязанности собственника. *Legea și viața*. 2016. № 4\3. С. 68–71.

5. Трегуб О.А. Податок за розміщення відходів як складова економіко-правового забезпечення поводження з ними. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 97–100.

6. Трегуб О.А. Адміністративно-господарські санкції за правопорушення у сфері поводження з відходами: передумови і перспективи застосування. *Економіка та право*. 2017. № 1. С. 61–68.

7. Трегуб О.А. Галузева природа правовідносин у сфері поводження з відходами. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2017. № 3 (79). С. 174–183.

8. Трегуб О.А. Колізії та «сірі зони» у правовому регулюванні відносин у сфері поводження з відходами. *Економіка та право*. 2017. № 3. С. 81–87.

9. Джумагельдієва Г.Д., Єремєєва Н.В., Трегуб О.А. Економіко-правові засади регіоналізації управління природними ресурсами. *Правове забезпечення регіоналізації державного управління економікою: теорія і практика*: монографія / під заг. ред. В.А. Устименка. Чернігів: Десна Поліграф, 2016. Розд. 3. С. 107–160. (Особистий внесок автора: обґрунтування «вузлових» напрямів планування регуляторної діяльності у сфері адаптації законодавства до вимог ЄС у регіоні).

НАУКОВІ ПУБЛІКАЦІЇ, ЯКІ ЗАСВІДЧУЮТЬ АПРОБАЦІЮ МАТЕРІАЛІВ ДИСЕРТАЦІЇ:

10. Трегуб А.А. Адаптація законодавства України об отходах к праву Европейского Союза в условиях ассоциации. *Правове забезпечення економічного розвитку та екологічної безпеки суспільства*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. 50-й річниці створ. Донецького нац. ун-ту та 30-й

річниці створ. кафедри господ. права Донецького нац. ун-ту (м. Вінниця, 14–15 травня 2015 р.). Вінниця: ДонНУ, 2015. С. 315–317.

11. Трегуб О.А. Поводження з побічними продуктами тваринного походження: субсидіарне регулювання законодавством про відходи. *Питання сучасної науки і освіти*: матеріали XI Міжнар. наук. інтернет-конф. (м. Київ, 14–16 липня 2015 р.). Київ: ТОВ «ТК Меганом», 2015. С. 37–44.

12. Трегуб О.А. Щодо набуття права власності на безхазяйні відходи територіальними громадами. *Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 12–13 лютого 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 44–48.

13. Трегуб А.А. Исследования как направление функционально-правового обеспечения обращения с отходами. *Conceptul de dezvoltare a statutului de drept în Moldova și Ucraina în contextul proceselor de eurointegrare*: Conferința internațională științifico-practică (Chișinău, Republica Moldova, 4–5 noiembrie 2016). Chișinău: Iulian, 2016. P. 181–184.

14. Трегуб О. Напрями удосконалення правового забезпечення оподаткування розміщення побутових відходів. *Актуальні питання державотворення в Україні*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 травня 2017 р.): у 2 т. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2017. Т. 2. С. 138–139.

15. Трегуб О.А. Визначення юридичного терміна «відходи» законодавством України. *Актуальні питання реформування правової системи України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 7–8 липня 2017 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С. 46–49.

16. Трегуб О.А. Ліцензування як засіб правового забезпечення поведження з небезпечними медичними відходами. *Правове регулювання суспільних відносин*: актуальні проблеми та вимоги сьогодення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 28–29 липня 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська ГО «Істина», 2017. С. 67–70.

ANNOTATION

Trehub O.A. Legal support of waste management. – Qualification scientific work on rights for manuscript.

Thesis for the grant of Candidate of Law degree in the specialty 12.00.06 – «land law, agrarian law, environmental law, natural resources law» (081 – Law). – The Institute of Economic and Legal Research of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2018.

The present thesis is devoted to the study of theoretical and practical issues of the legal support of waste management as a kind of human activity, elaboration and substantiation of provisions for improving such support.

Legislative definitions of «waste» and «waste management» are specified. In particular, waste is offered to understand as any substances, materials and objects, including goods (products), which the owner discards or intends or is required to discard by recovery or disposal, as well as substances, materials and objects without the owner or whose owner is unknown and included in the National list of waste. Waste management is offered to consider as the organizational and technological preventive measures at the stage before waste generation, operations on collection, transport, recovery and disposal of waste, including the primary (production) supervision of such operations and the after-care of disposal sites.

Theoretical theses concerning the right of property of waste are completed. Proposition on fixation of voidness of abandonment of this right as a transaction is reasoned. It is proposed to clarify that territorial communities or state become the owners of ownerless waste only if they have acquired the relevant right of it in accordance with the procedure established by law.

The integrated (united, common) purpose of waste legislation, which is to ensure the increase and optimal combination of the environmental, economic and social efficiency of waste management through the legal influence on the relevant relations, is formulated. Offers to specify waste legislation subject are elaborated. Directions for improving the adaptation of waste legislation to EU law are grounded,

namely: 1) elimination of the phenomenon of unscheduled (operational) adaptation; 2) selection of the first and the second stages of adaptation according to the criterion of priority.

Powers in waste management sphere, which is proposed for the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, are concretized. The paper offers to transfer certain powers in the above-mentioned sphere to local self-government authorities by delegating them instead of fixing as own (self-governing) ones within the reform of decentralization.

Propositions for division of State waste cadaster into five data banks are substantiated, namely: 1) waste data bank; 2) data bank on waste generation and management objects; 3) unauthorized waste dumps data bank; 4) best available techniques data bank for waste management; 5) data bank on waste generation and management subjects. Necessary data composition of such banks is specified. The thesis argues that it is necessary to introduce social monitoring subsystem under the waste management monitoring system with concretization its content, tasks, objects and subjects of realization.

The paper proposes to supplement the list of environmental measures in the waste management sphere, which are carried out at the expense of State Fund and local environmental funds, with waste prevention measures. Provision concerning creation of special funds subsystem for the financial support of solving primary and most resource-intensive waste management problems within the funding source system in this sphere is argued. The list of waste disposal tax payers, its rates and order of their application are specified.

It is offered to use public works and/or correctional works as penalties within alternative sanctions for the commission of some administrative offences in the waste management sphere. The principle of compensation for damage caused by operations on collection, transport, recovery and disposal of hazardous waste without fault of its harm-doer is substantiated.

The thesis argues that it is necessary to set ban on the transfer or sale of hazardous waste to economic entities that do not have a license to carry out the

corresponding type of economic activity. Proposition to accord powers concerning determination of the hazard class of waste, if its producer did not determine this class, to state authorities, such as the State Ecological Inspection of Ukraine and its interregional territorial bodies, is grounded. It is concretized that licensing of hazardous medical waste management is expedient to carry out within the economic activity on medical practice (all operations, except disposal and recovery) and economic activity on hazardous wastes management (disposal and recovery of the waste).

Propositions for repartition of functions and competence of the ministries on formulation and implementation of state policy in domestic waste management sphere are grounded. Additional (special) directions for optimization of rates of domestic waste disposal tax are developed, namely: 1) differentiation of these rates by the time criterion; 2) differentiation of the rates depending on subspecies, morphological composition or physical and chemical state of domestic waste; 3) use of benefits to encourage taxpayers to build domestic waste processing and recovery facilities. The paper offers to replace ban on the landfill of non-pretreated domestic waste by obligation to process them before the landfill in amount determined for a certain date. The thesis also proposed to develop and approve model concession contracts for the creation, improvement or operation of various domestic waste management objects.

Provision that mineral wastes in man-made mineral deposits are objects with a dual legal regime, which combines the legal regime of minerals with elements of the legal regime of waste is substantiated. Ways of uniting the above-mentioned regimes are proposed. It is specified that compulsory alienation of mineral wastes as minerals is a separate ground for termination of the right of property. The paper proposes to transfer (alienate) of such wastes as minerals to the property of the Ukrainian people solely by a court decision. The main provisions (stages) of the procedure of this transfer (alienation) are developed. The creation of special State Fund for Mineral Waste Management as a component of special fund of the state budget, its purpose and sources of income are reasoned.

The practical importance of the results obtained is that they can be used: 1) in lawmaking, particularly in developing new and making amendments to existing laws and subordinate legal acts; 2) in law enforcement of judicial, other state bodies and officials; 3) in practice of economic entities and other participants of the relations in the waste management sphere; 4) in teaching and research activities.

The main results of the thesis were used in the national report «Social and economic potential of sustainable development of Ukraine and its regions: vectors of real progress», prepared within the Special research program «Social and economic potential of sustainable development of Ukraine and its regions in the post-crisis period» (carried out during 2012-2016) under coordination of the Public Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine».

The principal findings of the paper, specifically concerning correlation of rights and obligations of the waste owner, connection of economic advisability of using waste with the phenomenon of its ownerless state, the powers in the waste management sphere of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, improvement of the funding in the sphere and environmental taxation of waste disposal operations, development of the concession form of public-private partnership in the domestic waste management sphere and the right of property of resource valuable mineral wastes, are used by the International Management and International Business Department of the Ukrainian-American Concordia University in developing training materials and teaching disciplines «Competitiveness of Enterprise», «International Management» and «Macroeconomics».

The provisions of the thesis on legal regime of mineral wastes, which are classified as man-made mineral deposits, are of interest and are taken into account in the rule-making and other activities of the Public Service of Geology and Mineral Resources of Ukraine.

Key words: legal support, waste, waste management, prevention, recovery, landfill, right of property, adaptation of legislation, powers, cadaster, monitoring, funding, hazardous waste, domestic waste, mineral waste.

SCIENTIFIC PUBLICATIONS, WHICH CONTAIN THE MAIN RESULTS OF THE THESIS:

1. Trehub, O.A. (2014). Shchodo yurydychnoho poniattia vidkhodiv: zakonodavche vyznachennia i rozmezhuvannia z sumizhnymy poniattiamy [Concerning the legal concept of waste: legislative definition and delineation with adjacent concepts]. *Visnyk Donetskoho natsionalnoho universytetu. Serii V: Ekonomika i parvo – Bulletin of Donetsk National University. Series B: Economics and Law*, 2, 122–126 [in Ukrainian].

2. Trehub, O.A. (2015). Orhanizatsiino-pravove zabezpechennia povodzhennia z vidkhodamy orhanamy mistsevoho samovriaduvannia [Organizational and legal support of waste management by the local government authorities]. *Pravnychi chasopys Donetskoho universytetu – Donetsk University Law Journal*, 1/2, 113–120 [in Ukrainian].

3. Trehub, O.A. (2015). Napriamy adaptatsii zakonodavstva pro vidkhody do prava Yevropeiskoho Soiuzu [Directions of approximation of waste legislation to European Union law]. *Pravo i suspilstvo – Law and Society*, 5, 104–109 [in Ukrainian].

4. Tregub, A. (2016). Pravo sobstvennosti na othodyi: prava i obyazannosti sobstvennika [Right of property of waste: rights and obligations of the owner]. *Legea și viața*, 4\3, 68–71 [in Russian].

5. Trehub, O.A. (2016). Podatok za rozmishchennia vidkhodiv yak skladova ekonomiko-pravovoho zabezpechennia povodzhennia z nymy [Waste disposal tax as the element of economic and legal support of waste management]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal – Legal Scientific Electronic Journal*, 4, 97–100 [in Ukrainian].

6. Trehub, O.A. (2017). Administratyvno-hospodarski sanktsii za pravoporushennia u sferi povodzhennia z vidkhodamy: peredumovy i perspektyvy zastosuvannia [Administrative and economic sanctions for the offences in sphere of waste management: preconditions and prospects of application]. *Ekonomika ta parvo – Economics and Law*, 1, 61–68 [in Ukrainian].

7. Trehub, O.A. (2017). Haluzeva pryroda pravovidnosyn u sferi povodzhennia z vidkhodamy [The sectoral nature of the legal relationships in sphere of waste management]. *Visnyk Luhanskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E.O. Didorenka – Herald of the Lugansk State University of Internal Affairs named after E.O. Didorenko*, 3 (79), 174–183 [in Ukrainian].

8. Trehub, O.A. (2017). Kolizii ta «siri zony» u pravovomu rehuliuванні vidnosyn u sferi povodzhennia z vidkhodamy [Conflicts and «gray zones» in legal regulation of relations in sphere of waste management]. *Ekonomika ta parvo – Economics and Law*, 3, 81–87 [in Ukrainian].

9. Dzhumaheldiieva H.D., Yermieieva N.V., Trehub O.A. (2016). Ekonomiko-pravovi zasady rehionalizatsii upravlinnia pryrodnymy resursamy [Economic and legal principles of regionalization of natural resources management]. *Pravove zabezpechennia rehionalizatsii derzhavnoho upravlinnia ekonomikoiu: teoriia i praktyka – Legal support of regionalization of public administration in economics: theory and practice*, (pp. 107–160.). Chernihiv: Desna Polihraf [in Ukrainian]. (*The author's personal contribution: substantiation of "nodal" directions of regulatory activity planning in sphere of adaptation of legislation to EU requirements in the region*).

SCIENTIFIC PUBLICATIONS, WHICH CONFIRM APPROBATION OF THE MATERIALS OF THE THESIS:

10. Tregub, A.A. (2015). Adaptatsiya zakonodatelstva Ukrainyi ob othodah k pravu Evropeyskogo Soyuzu v usloviyah assotsiatsii [Approximation of waste legislation of Ukraine to European Union law in the conditions of association].

Materialy Vseukr. nauk.-prakt. konf. «Pravove zabezpechennia ekonomichnoho rozvytku ta ekolohichnoi bezpeky suspilstva», prysviachenoj 50-i richnytsi stvorennia Donetskoho natsionalnoho universytetu ta 30-i richnytsi stvorennia kafedry hospodarskoho prava Donetskoho natsionalnoho universytetu – Proceedings of All-Ukrainian scientific and practical conference «Legal support of economic development and environmental safety of society» on the occasion of the 50th anniversary of the foundation of the Donetsk National University and the 30th anniversary of the establishment of the Economic Law Department of the Donetsk National University, (pp. 315–317). Vinnytsia: DonNU [in Ukrainian].

11. Trehub, O.A. (2015). Povodzhennia z pobichnymi produktamy tvarynnoho pokhodzhennia: subsydiarne rehuliuвання zakonodavstvom pro vidkhody [Management of animal origin by-products: subsidiary regulation by waste legislation]. *Materialy XI Mizhnar. nauk. internet-konf. «Pytannia suchasnoi nauky i osvity» – Proceedings of XI International scientific internet conference «The issues of modern science and education», (pp. 37–44). Kyiv: LLC «TK Mehanom» [in Ukrainian].*

12. Trehub, O.A. (2016). Shchodo nabuttia prava vlasnosti na bezkhaziaini vidkhody terytorialnymy hromadamy [Concerning the acquisition of right of property of waste by territorial communities]. *Materialy Mizhnar. nauk.-prakt. konf. «Verkhovenstvo prava u protsesi derzhavotvorennia ta zakhystu prav liudyny v Ukraini» – Proceedings of International scientific and practical conference «The rule of law in the process of state building and protection of human rights in Ukraine», (pp. 44–48). Odessa: NGO «Black Sea Fund of Law» [in Ukrainian].*

13. Tregub, A.A. (2016). Issledovaniya kak napravlenie funktsionalno-pravovogo obespecheniya obrascheniya s othodami [Investigations as a direction of the functional and legal support of waste management]. *Materialele Conferinței internațională științifico-practică «Conceptul de dezvoltare a statutului de drept în Moldova și Ucraina în contextul proceselor de eurointegrare», (pp. 181–184). Chișinău: Iulian [in Russian].*

14. Trehub, O. (2017). Napriamy udoskonalennia pravovoho zabezpechennia opodatkuvannia rozmishchennia pobutovykh vidkhodiv [Directions of improvement of legal support of household waste disposal taxation]. *Materialy Mizhnar. nauk.-prakt. konf. «Aktualni pytannia derzhavotvorennia v Ukraini» – Proceedings of International scientific and practical conference «Topical issues of state-building in Ukraine»*, (Vols. 2), (pp. 138–139). Kyiv: PPC «Kyiv University» [in Ukrainian].

15. Trehub, O.A. (2017). Vyznachennia yurydychnoho termina «vidkhody» zakonodavstvom Ukrainy [Defining the legal term «waste» by the legislation of Ukraine]. *Materialy Mizhnar. nauk.-prakt. konf. «Aktualni pytannia reformuvannia pravovoi systemy Ukrainy» – Proceedings of International scientific and practical conference «Topical issues of reforming the legal system of Ukraine»*, (pp. 46–49). Dnipro: NGO «Legal world» [in Ukrainian].

16. Trehub, O.A. (2017). Litsenzuvannia yak zasib pravovoho zabezpechennia povodzhennia z nebezpechnymy medychnymy vidkhodamy [Licensing as a means of legal support of hazardous medical waste management]. *Materialy Mizhnar. nauk.-prakt. konf. «Pravove rehuliuvannia suspilnykh vidnosyn: aktualni problemy ta vymohy sohodennia» – Proceedings of International scientific and practical conference «Legal regulation of social relations: topical problems and requirements of the present»*, (pp. 67–70). Zaporizhia: Zaporizhia city NGO «Truth» [in Ukrainian].

ЗМІСТ

Перелік умовних скорочень	18
ВСТУП.....	20
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ.....	32
1.1. Поняття відходів та поводження з відходами.....	32
1.2. Право власності на відходи.....	49
1.3. Нормативно-правова основа поводження з відходами.....	63
Висновки до розділу 1	82
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ВИДІВ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ.....	84
2.1. Організаційно-правове забезпечення поводження з відходами.....	84
2.2. Функціонально-правове забезпечення поводження з відходами.....	98
2.3. Економіко-правове забезпечення поводження з відходами.....	114
2.4. Юридична відповідальність за правопорушення у сфері поводження з відходами.....	129
Висновки до розділу 2	142
РОЗДІЛ 3. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ОКРЕМИМИ ВИДАМИ ВІДХОДІВ	146
3.1. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами	146
3.2. Правове забезпечення поводження з побутовими відходами	160
3.3. Правове забезпечення поводження з мінеральними відходами	175
Висновки до розділу 3	191
ВИСНОВКИ	194
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	197
ДОДАТКИ.....	241

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- Базельська конвенція** – Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням
- ВЕЕО** – відходи електричного та електронного обладнання
- Держекоінспекція** – Державна екологічна інспекція України
- ДФРКК** – Державний фонд родовищ корисних копалин
- ЕЕО** – електричне та електронне обладнання
- Закон про відходи** – Закон України «Про відходи»
- Закон про охорону НПС** – Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»
- КМУ** – Кабінет Міністрів України
- КУпАП** – Кодекс України про адміністративні правопорушення
- КУпН** – Кодекс України про надра
- МВВ** – місця видалення відходів
- МДА** – місцеві державні адміністрації
- Мінекономрозвитку** – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
- Мінприроди** – Міністерство екології та природних ресурсів України
- Мінрегіон** – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
- МОЗ** – Міністерство охорони здоров'я України
- НМДГ** – неоподатковуваний мінімум доходів громадян
- НПС** – навколишнє природне середовище
- ОМС** – органи місцевого самоврядування
- ПК України** – Податковий кодекс України
- ПШТП** – побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною
- ПСПВ** – правопорушення у сфері поводження з відходами
- РВВ** – розширена відповідальність виробника

Велика Британія – Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії

ТПВ – тверді побутові відходи

ТРКК – техногенні родовища корисних копалин

Угода про асоціацію з ЄС – Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони

ФРН – Федеративна Республіка Німеччина

ЦК України – Цивільний кодекс України

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Поводження з відходами як специфічний вид людської, зокрема господарської, діяльності, з одного боку, є впливовим чинником поглиблення екологічної кризи та загострення протиріч у системі взаємозв'язків «людина – суспільство – навколишнє середовище», проте, з іншого, має значний, переважно нерозкритий, потенціал до підвищення ефективності споживання ресурсів і збереження природного капіталу. Ступінь прояву цих протилежних властивостей поведінки з відходами великою мірою можливо й необхідно контролювати через правові засоби, що здатні забезпечити пригнічення негативних і розвиток корисних якостей відповідної діяльності.

На теперішній час стан поведінки з відходами в Україні продовжують визначати такі основні риси, як повільне впровадження у виробництво без- або маловідходних технологій і систем, низький рівень господарської затребуваності та доступності для утилізації багатьох видів відходів, у т. ч. ресурсоцінних, відсутність необхідної інфраструктури їх покомпонентного збирання в населення й інших виробників, застарілість методів і способів видалення відходів, зокрема твердих побутових, поширена практика їх несанкціонованого звалювання та ін. Так, актуальний показник утилізації відходів виробництва становить близько 30 %, а побутових – до 5,8 %. При цьому тільки місця розміщення мінеральних відходів займають площу 160–165 тис га, тоді як побутових – понад 9 тис га. У зв'язку з цим зберігається високе техногенне навантаження відходів на життя, здоров'я людини та навколишнє середовище.

Однією з ключових умов покращення екологічних та інших характеристик поведінки з відходами є наявність раціонально організованої правової моделі такої діяльності й сфери відносин у цілому. Разом з тим чинне законодавство про відходи, системоутворюючим актом якого є Закон України «Про відходи» (далі – Закон про відходи), не забезпечує належного правового

впливу на відносини у сфері поводження з відходами. У відзначеному законодавстві присутні численні термінологічні дефекти, недоліки щодо регулювання відносин власності на відходи, визначення компетенції органів влади, функцій управління та економіко-правових заходів у вказаній вище сфері, встановлення юридичної відповідальності за відповідні правопорушення, а також підходів до організації поводження з окремими видами відходів.

Питання правового забезпечення поводження з відходами в різний час досліджувалися такими представниками юридичної науки, як В.І. Андрейцев, Т.Л. Антонова, А.Г. Бобкова, О.М. Гаврилюк, О.В. Гладій, О.О. Гончаров, Д.Д. Задихайло, В.А. Зуєв, І.І. Каракаш, Н.О. Максименцева, Н.Р. Малишева, А.О. Оскірко, М.В. Федунь, Р.В. Цалин, А.Р. Шимко, В.О. Юрескул і низкою інших. Незважаючи на значний внесок наведених вчених у розвиток теоретичних та прикладних аспектів правового забезпечення поводження з відходами, у науці екологічного права з цієї проблематики залишається широке коло питань, що потребують подальшого науково-практичного пошуку в нових соціально-економічних, екологічних і правових умовах.

Усе викладене вище вказує на актуальність обраної теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Інституту економіко-правових досліджень НАН України у межах тем: «Правові засади регіоналізації державного управління економікою» (державна реєстрація № 0114U004338) та «Розвиток правової моделі енергетичного простору України» (державна реєстрація № 0117U002309), де автором проведено дослідження правового забезпечення поводження з відходами й запропоновано шляхи його вдосконалення.

Мета і завдання дослідження. *Метою* цього дисертаційного дослідження є розроблення й обґрунтування нових пропозицій щодо вдосконалення правового забезпечення поводження з відходами та

відповідного законодавства. Для реалізації зазначеної мети поставлено та вирішено такі *завдання*:

аналіз та уточнення визначення понять «відходи» й «поводження з відходами»;

обґрунтування положень і пропозицій щодо права власності на відходи;
розгляд нормативно-правової основи поведження з відходами та розроблення пропозицій щодо її модернізації;

дослідження організаційно-правового забезпечення поведження з відходами та конкретизація відповідних положень;

аналіз та уточнення положень щодо функціонально-правового забезпечення поведження з відходами;

дослідження та доопрацювання підходів до економіко-правового забезпечення поведження з відходами;

розгляд підстав і видів юридичної відповідальності за правопорушення у сфері поведження з відходами та доопрацювання відповідних питань;

з'ясування особливостей правового забезпечення поведження з небезпечними відходами та розроблення пропозицій щодо його вдосконалення;

виявлення особливостей правового забезпечення поведження з побутовими відходами з обґрунтуванням відповідних пропозицій;

з'ясування особливостей та уточнення положень щодо правового забезпечення поведження з мінеральними відходами.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що складаються у сфері поведження з відходами.

Предметом дослідження є правове забезпечення поведження з відходами (за виключенням правового забезпечення поведження з радіоактивними відходами).

Методи дослідження. Методологічною основою цього дослідження є комплекс фундаментальних, загальнонаукових та спеціально-наукових методів і підходів до пізнання. За допомогою методу термінологічного аналізу

уточнено визначення понять «відходи» й «поводження з відходами». Діалектичний і формально-юридичний методи використано при доопрацюванні положень щодо права власності на відходи. Методи узагальнення та абстрагування дали змогу сформулювати інтегровану (єдину, загальну) ціль законодавства про відходи. Структурно-функціональний та інформаційний підходи дозволили обґрунтувати оптимальну структуру Державного кадастру відходів. Метод аналогії застосовано з метою розроблення пропозицій щодо правового режиму мінеральних відходів, які входять до складу техногенних родовищ корисних копалин (далі – ТРКК).

Теоретичну основу дослідження, окрім згаданих раніше вчених, склали праці вітчизняних і зарубіжних представників різних галузей юридичної, а також економічної та екологічної наук: С.С. Алексєєва, Г.І. Балюк, Г.П. Виговської, А.П. Гетьмана, Р.А. Джабраїлова, Г.Д. Джумагельдієвої, Г.Л. Знаменського, Д.А. Керімова, Р.С. Кіріна, В.М. Комарницького, В.О. Костенка, В.В. Костицького, М.В. Краснової, О.Д. Крупчана, С.В. Кузнецової, Ф. Леонардіса, А.В. Маєвської, П. Малекі, О.Ю. Меліхової, В.С. Міщенко, Т.Л. Омеляненко, Е. Остіна, Р. Пейпла, Є. Понгракз, Л.П. Решетник, Б.Г. Розовського, В.А. Устименка, Г.Г. Харченка, О.В. Шаповалової, С.В. Шарاپової, Ю.С. Шемшученка, Ю.Є. Шулаєвої, О.Є. Щербатюка, І.В. Яковюка та інших.

Емпіричну основу дослідження склали: нормативно-правові акти України, що регулюють відносини у сфері поведження з відходами, а також окремі нормативно-правові акти зарубіжних країн (Південної Кореї, Республіки Білорусь, Республіки Болгарія, Республіки Казахстан, Російської Федерації, Федеративної Республіки Німеччина, Фінляндської Республіки й інших) та ЄС; матеріали судової практики й інші відомості органів державної влади, статистичні та аналітичні дані.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що вперше у вітчизняній науці екологічного права розроблено нові та доопрацьовано відомі раніше положення щодо правового забезпечення поведження з відходами, а

також підготовлено пропозиції з удосконалення відповідного законодавства. Наукову новизну результатів дослідження підтверджують такі основні положення.

Уперше:

сформульовано інтегровану (єдину, загальну) ціль законодавства про відходи, яка полягає у забезпеченні підвищення та оптимального поєднання екологічної, економічної й соціальної ефективності поводження з відходами шляхом правового впливу на відповідні відносини;

обґрунтовано поділ Державного кадастру відходів як єдиної геоінформаційної системи державного обліку у сфері поводження з відходами на п'ять структурних елементів (банків даних) і запропоновано склад відомостей, що необхідно до них включати;

запропоновано введення соціального моніторингу поводження з відходами як системи спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження й аналізу інформації про явища та процеси соціального характеру, що сигналізують про стан сфери поводження з відходами й зміни у ньому, прогнозування їх розвитку та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень.

Удосконалено положення щодо:

визначення поняття «відходи» з уточненням, що ними є будь-які речовини, матеріали та предмети, у т. ч. товари (продукція), від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення, а також речовини, матеріали та предмети, які не мають власника або власник яких невідомий і включені до Національного переліку відходів;

визначення поняття «поводження з відходами» шляхом уточнення, що ним є організаційно-технологічні дії запобіжного характеру на стадії до утворення відходів, операції з їх збирання, перевезення, утилізації та видалення, включаючи первинний (виробничий) контроль за цими операціями й догляд за місцями видалення;

предмету регулювання Закону про відходи шляхом внесення пропозицій щодо: 1) вилучення з нього відносин, що складаються у зв'язку з викидами забруднюючих речовин в атмосферне повітря; 2) включення до нього відносин у сфері поводження із стічними водами та у сфері поводження з побічними продуктами тваринного походження, не призначеними для споживання людиною (далі – ППТП), за субсидіарним принципом; 3) віднесення до нього відносин у сфері здійснення операцій з металобрухтом, якщо інше не передбачено спеціальним законодавством про металобрухт;

напрямів удосконалення адаптації законодавства України про відходи до права ЄС, а саме запропоновано: 1) виключення явища позапланової (оперативної) адаптації; 2) виділення за критерієм пріоритетності першої та другої черг адаптації;

передання органам місцевого самоврядування (далі – ОМС) повноважень у сфері поводження з відходами в рамках децентралізації з уточненням, що окремі з таких повноважень делегуються замість закріплення їх як власних (самоврядних);

поводження з небезпечними відходами шляхом обґрунтування встановлення заборони передавати чи продавати такі відходи суб'єктам господарювання, у яких відсутня ліцензія на провадження відповідного виду господарської діяльності;

формування та реалізації державної політики у сфері поводження з побутовими відходами з обґрунтуванням передання функцій і основної компетенції щодо такої політики від Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон) до Міністерства екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди);

способів правового регулювання відносин у сфері збирання, захоронення та утилізації побутових відходів, а саме запропоновано заміну заборони захоронення необроблених побутових відходів як негативного

зобов'язання обов'язком з їх попереднього оброблення у кількості, визначеній на певну календарну дату, як позитивним зобов'язанням;

правового режиму мінеральних відходів, накопичення яких віднесено до ТРКК, зокрема обґрунтовано поєднання щодо таких відходів правового режиму корисних копалин з елементами правового режиму відходів та запропоновано шляхи їх суміщення;

права власності на мінеральні відходи шляхом: 1) уточнення, що примусове відчуження відзначених відходів як корисних копалин є самостійною підставою припинення права власності на них; 2) встановлення, що передавання (відчуження) мінеральних відходів як корисних копалин у власність Українського народу здійснюється виключно за рішенням суду; 3) розроблення основних положень (етапів) порядку відповідного передавання (відчуження).

Дістали подальшого розвитку положення щодо:

набуття права власності на безхазяйні відходи з уточненням, що територіальні громади або держава стають власниками безхазяйних відходів лише в разі, якщо набули відповідне право на них у порядку, встановленому законом;

повноважень Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку) у сфері поводження з відходами, а саме запропоновано віднести до таких повноважень: участь у розробленні та реалізації національних стратегій, планів і програм у сфері поводження з відходами; розроблення й затвердження примірних концесійних та інших договорів у відповідній сфері з ознаками державно-приватного партнерства; забезпечення підвищення конкурентоспроможності ринку окремих товарів, що виробляються з вторинної сировини; забезпечення сприятливих умов для просування на ринку продукції тривалого використання й продукції, пристосованої до подальшого перероблення;

управління у сфері поводження з відходами, а саме запропоновано створити Науковий банк сталого поводження з відходами з віднесенням його формування й ведення до компетенції Мінприроди;

фінансування у сфері поводження з відходами з обґрунтуванням доповнення переліку природоохоронних заходів у вказаній сфері, що здійснюються за рахунок коштів Державного фонду та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, запобіжними заходами щодо відходів, у т. ч. впровадженням без- або маловідходних технологій і систем;

системи джерел фінансування у сфері поводження з відходами, а саме обґрунтовано її доповнення підсистемою спеціальних цільових фондів, метою яких є фінансова підтримка вирішення першорядних і найбільш ресурсоємних проблем в означеній сфері;

оподаткування розміщення відходів, зокрема запропоновано: 1) включити суб'єктів господарювання, які розміщують на власних територіях (об'єктах) окремі види (класи) відходів як вторинної сировини, до переліку платників відповідного податку на пільгових умовах; 2) при визначенні ставок податку за розміщення відходів, крім рівня небезпечності останніх, враховувати також їх ресурсну цінність та вартісну оцінку розміщення; 3) вносити до паспорту місць видалення відходів (далі – МВВ) відомості про ризик забруднення атмосферного повітря або водних об'єктів, що впливають на можливість застосування трикратного розміру ставки згаданого вище податку;

адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері поводження з відходами (далі – ПСПВ), а саме аргументовано встановлення як альтернативних стягнень за такі правопорушення, поряд із штрафом, громадських та/або виправних робіт;

цивільно-правової відповідальності за ПСПВ з обґрунтуванням принципу відшкодування шкоди, завданої операціями зі збирання,

перевезення, утилізації та видалення небезпечних відходів, без вини її заподіювача;

суб'єктів визначення класу небезпеки відходів шляхом включення до їх кола уповноважених органів державної влади, зокрема Державної екологічної інспекції України (далі – Держекоінспекція) та її міжрегіональних територіальних органів;

ліцензування господарської діяльності з поводження з небезпечними медичними відходами з конкретизацією, що 1) операції зі збирання, сортування, маркування, знезараження, транспортування та перенесення цих відходів у межах медичного закладу, де вони утворюються, запропоновано ліцензувати в рамках господарської діяльності з медичної практики; 2) операції з видалення та утилізації вказаних відходів запропоновано ліцензувати в межах господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами за одночасного закріплення додаткових технологічних, організаційних і кадрових вимог до здійснення зазначених операцій у відповідних ліцензійних умовах;

оптимізації ставок податку за розміщення побутових відходів шляхом: 1) диференціювання названих ставок за часовим критерієм; 2) диференціювання цих ставок залежно від підвиду, морфологічного складу або фізико-хімічного стану побутових відходів; 3) використання пільг для заохочення платників відповідного податку до будівництва об'єктів оброблення та утилізації побутових відходів;

концесійної форми державно-приватного партнерства у сфері поводження з побутовими відходами, а саме запропоновано розробити й затвердити примірні концесійні договори на створення, поліпшення або експлуатацію різних об'єктів поводження з побутовими відходами;

системи джерел фінансування у сфері поводження з мінеральними відходами з обґрунтуванням створення у складі державного бюджету спеціального цільового Державного фонду поводження з мінеральними відходами, уточненням його призначення та джерел формування.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані: 1) у правотворчій діяльності при розробленні нових і внесенні змін до чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів; 2) у правозастосовній діяльності судових, інших державних органів і посадових осіб; 3) у практичній діяльності суб'єктів господарювання та інших учасників відносин у сфері поводження з відходами; 4) у викладацькій і науково-дослідній діяльності.

Основні результати дисертаційного дослідження використано в національній доповіді «Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: вектори реального поступу» (п. 8.3.3 «Регуляторні повноваження органів регіональної влади у сфері управління природними ресурсами», с. 784, 785), підготовленій у рамках Цільової програми наукових досліджень «Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів у посткризовий період» (виконувалася протягом 2012–2016 років) при координації Державної установи «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України» (довідка від 24.10.2017 р. № 01-11/209).

Також основні результати дисертації, зокрема щодо співвідношення прав та обов'язків власника відходів, зв'язку економічної доцільності використання останніх з явищем їх безхазяйності, закріплення повноважень у сфері поводження з відходами за Мінекономрозвитку, удосконалення фінансування в цій сфері та екологічного оподаткування операцій з розміщення відходів, розвитку концесійної форми державно-приватного партнерства у сфері поводження з побутовими відходами та впорядкування відносин власності на ресурсоцінні мінеральні відходи, використано кафедрою менеджменту зовнішньоекономічної діяльності та міжнародного бізнесу ПВНЗ «Українсько-американський університет Конкордія» для розроблення навчально-методичних матеріалів і при викладанні дисциплін «Конкурентоспроможність підприємства», «Міжнародний менеджмент» та «Макроекономіка» (довідка від 24.04.2018 р. № 24-04/18-6).

Окрім цього, положення дисертації щодо правового режиму мінеральних відходів, накопичення яких віднесено до техногенних родовищ корисних копалин, представляють інтерес і враховуються в нормотворчій та іншій діяльності Державної служби геології та надр України (довідка від 26.04.2018 р. № 7263/02/02-18).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною й завершеною працею, підготовленою на основі дослідження наукових, нормативно-правових джерел та емпіричних даних з критичним осмисленням існуючих наукових поглядів і законодавчих підходів. Особистий внесок автора до публікацій, підготовлених у співавторстві, зазначено у списку праць, опублікованих за темою дисертації.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та пропозиції, що містяться у дисертації, доповідалися й обговорювалися на: Всеукраїнській науково-практичній конференції «Правове забезпечення економічного розвитку та екологічної безпеки суспільства» (Вінниця, 2015); XI Міжнародній науковій інтернет-конференції «Питання сучасної науки і освіти» (Київ, 2015); Міжнародній науково-практичній конференції «Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні» (Одеса, 2016); Conferința internațională științifico-practică «Conceptul de dezvoltare a statutului de drept în Moldova și Ucraina în contextul proceselor de eurointegrare» (Chișinău, Republica Moldova, 2016); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання державотворення в Україні» (Київ, 2017); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання реформування правової системи України» (Дніпро, 2017); Міжнародній науково-практичній конференції «Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення» (Запоріжжя, 2017).

Публікації. Результати дисертації опубліковано у 16 наукових працях, з яких: 1 стаття – у науковому періодичному виданні іншої держави; 7 статей –

у наукових фахових виданнях України; 7 публікацій – за матеріалами конференцій; 1 публікація – у колективній монографії.

Структура та обсяг дисертації зумовлені метою й завданнями дослідження. Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, десяти підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації – 258 сторінок, з них основного тексту – 177 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 370 найменувань і 5 додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

1.1. Поняття відходів та поводження з відходами

Поняття «відходи» й «поводження з відходами», поряд із присутністю в інших галузях знань і навіть загальному слововжитку, мають власне значення у праві і є юридичними термінами. У теорії під юридичним терміном прийнято вважати слово або словосполучення, що виражає поняття з правової сфери суспільного життя та має визначення в юридичній літературі (нормативно-правових актах, юридичних словниках, довідниках, енциклопедіях, наукових працях тощо) [1, с. 482]. Як спеціальні терміни «відходи» та «поводження з відходами» входять до терміносистеми екологічного права й фонду юридичної мови взагалі.

Оскільки їх визначення закріплені у нормативно-правовому порядку, відповідні поняття належать до так званої «кодіфікованої» правової лексики [2, с. 35], яка є найбільш стійкою та необхідною як для правотворчості, так і правореалізації. Законодавчі визначення (дефініції) відходів і поводження з відходами є різновидом нормативно-правових приписів, які «узагальнюють найістотніші ознаки й взаємозв'язки правового явища» [3, с. 100] та не просто його пояснюють, а містять умови, за яких «приводяться в дію» інші норми права (виконують роль своєрідних гіпотез [4, с. 120]).

Так, класифікація певних матеріалів, що утворюються підприємством, як відходів є умовою для покладення на підприємство обов'язків у сфері поводження з відходами, визначених законом, та юридичної відповідальності за їх невиконання. Негативна ж ідентифікація з відходами, навпаки, виключає таке покладення. Приміром, Господарський суд Харківської області у своєму рішенні від 24 вересня 2012 р. по справі № 5023/4014/12 наголошував: «Враховуючи, що піддони ... не втратили своїх споживчих властивостей ... , то класифікувати їх як відходи ... неможливо. За таких умов, у відповідача

відсутній обов'язок відносно утилізації, знешкодження або ... розміщення спірних піддонів, так як вони не є відходами» [5].

Крім нормативно-правових актів, поняття «відходи» та «поводження з відходами» можуть також визначатися в енциклопедіях, словниках і науковій літературі. На відміну від нормативно-правового, такі визначення позбавлено нормативного вираження та пов'язаної з ним обов'язкової сили, їм властива «формальна й семантична множинність» [6, с. 65], динамічність, зумовлена співіснуванням різних наукових підходів і шкіл та безперервним розвитком наукової думки. Значення наукових дефініцій відходів та поведження з відходами полягає в тому, що вони слугують основою для вдосконалення законодавчих визначень.

Основоположним нормативно-правовим актом, що закладає юридичне значення відходів, є Закон про відходи, відповідно до ст. 1 якого відходами є будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення [7]. Без будь-яких змін таке змістовне наповнення поняття відходів пропонується проектами закону України про відходи (у новій редакції) від 16 червня 2016 р. № 4838 [8] та від 21 червня 2017 р. № 6602 [9].

За окремими ознаками визначення відходів у законодавстві України відповідає дефініції цього поняття у праві ЄС. Зокрема, рамкова Директива 2008/98/ЄС про відходи (далі – Директива 2008/98/ЄС) розглядає останні як будь-яку речовину чи предмет, від яких власник позбувається, має намір чи зобов'язаний позбутися [10]. Більшість держав-членів ЄС, зокрема Велика Британія [11], Італія [12], Болгарія [13] та інші, імплементували директивне визначення відходів або шляхом рецепції (текстуального відтворення), або шляхом відсилання до цієї Директиви.

В європейській правовій традиції термін «відходи» символізує єдність двох елементів – об'єктивного (будь-яка речовина чи предмет) і суб'єктивного (власник позбувається, має намір чи зобов'язаний позбутися) [12]. При цьому смислоутворююче поняття «позбуватися» (discard) роз'яснюється Судом ЄС, у різних рішеннях якого встановлено, що: поняття «позбуватися» стосується і утилізації, і видалення відходів; не важливо, яка ринкова вартість відповідних дій – позитивна, нейтральна чи негативна; поняття «позбуватися» охоплює як умисні/заплановані дії власника щодо речовин або предметів, так і неумисні/випадкові дії (відбувається це з відома чи без відома власника); місце зберігання речовин та матеріалів не впливає на вирішення питання про те, є вони відходами чи ні [14, с. 10–11].

У літературі визначення відходів законодавством ЄС характеризується як нечітке [15, с. 152], формальне [16, с. 123] та дуже широке [17, с. 281], із чим можна частково погодитись. Разом з тим необхідно брати до уваги, що поняття «відходи» не може розглядатися у відриві від інших основоположних понять законодавства ЄС, таких, як «побічний продукт», «припинення режиму відходів», що обмежують його обсяг та конкретизують зміст. Також обсяг поняття «відходи» вміщає різні за фізичним станом, джерелами утворення, екологічними властивостями, економічною цінністю й іншими критеріями об'єкти, внаслідок чого є гранично широким. Виходячи із закону формальної логіки про зворотне відношення між обсягом і змістом поняття, зміст поняття «відходи» у праві ЄС відбиває лише ті юридичні ознаки, що спільні для всього роду або більшості позначуваних об'єктів. Зміст підпорядкованих понять як, наприклад, «небезпечні відходи», «біо-відходи», «міські відходи» та «інертні відходи», встановлюється підсумовуванням родової та видових дефініцій.

Окремий інтерес становить розвиток наукової юридичної думки щодо розуміння поняття «відходи».

Так, Н.О. Корнякова (Максіменцева) вважає, що відходи, окрім інших ознак, можуть утворюватися не лише внаслідок людської діяльності, але й функціонування інших біологічних істот, мають власника та повинні бути

попереджені, утилізовані або видаленні з метою забезпечення охорони навколишнього природного середовища (далі – НПС) та захисту життя і здоров'я людей [15, с. 153]. Безвідходність природи, у т. ч. й живої, з одного боку, та багатоманітність людської діяльності, до якої належить утримання свійських тварин та диких тварин у неволі, з іншого, піддають сумніву обґрунтованість першої з пропонованих ознак відходів. Не можна погодитися також з ідентифікацією відходів за наявністю власника, оскільки значна їх частка є безхазяйною, та опущенням у меті поводження з відходами його спрямованості на збереження (заміщення) природних ресурсів.

В.О. Юрескул пропонує суттєво урізати обсяг поняття «відходи» шляхом включення у його законодавче визначення такої ознаки, як відсутність в Україні на теперішній момент відповідних технологій та виробничо-технологічних і/або економічних передумов для їх утилізації й перероблення. Одночасно об'єкти, для утилізації та перероблення яких існують технології й передумови, автор убачає доцільним вивести зі складу відходів і віднести до вторинних ресурсів [18, с. 45–47]. Як наслідок, відходами вважатимуться лише предмети, матеріали та речовини, призначені для видалення.

Розмежування вторинних ресурсів і відходів за вказаною вище ознакою більше нагадує «гру» понять, аніж прагнення до реальних трансформацій в управлінні матеріальними потоками. Зокрема, це засвідчує й сам автор, коли пропонує прийняти закон України «Про побутові відходи та вторинні ресурси побутового походження» [19, с. 5], де відносини у сфері поводження з цими групами об'єктів становитимуть єдиний предмет регулювання.

Коригування напрямів, зон та інтенсивності правового регулювання поводження з матеріалами й об'єктами, придатними до утилізації, можливо здійснювати в рамках правового режиму відходів, що підтверджує досвід ЄС. Ієрархія дій з відходами як ключовий засіб правового впливу на відповідну сферу в ЄС передбачає не тільки стимулювання утилізації в цілому, але й ранжування її різновидів за ступенем їх пріоритетності (в порядку зниження

пріоритетності: підготовка до повторного використання; перероблення; так звана «енергетична» та інші види утилізації [10]).

На думку В.А. Зуєва, дефініція поняття відходів повинна містити три загальні характеристики, а саме: 1) зовнішня форма (предмети, матеріали або речовини); 2) неможливість використання їх за первинним призначенням або подальшого використання в місці утворення; 3) необхідність здійснити певні дії щодо їх повторного використання, перероблення, утилізації або ліквідації [20, с. 92]. Дискусійним аспектом представленого підходу є ідентифікація об'єктів як відходів за неможливістю їх використання. З правового погляду, причини невикористання цих об'єктів не мають значення: рівною мірою це може бути комерційний розрахунок, престижні міркування власника або інші причини, не пов'язані з об'єктивною неможливістю використання.

На відміну від попереднього підходу, М.В. Федунь відводить ключову роль при визначенні відходів суб'єктивному фактору та пропонує розуміти останні як предмети, матеріали та речовини, що втратили свої корисні якості для їх власника [21, с. 12]. Однак таке розуміння виключає класифікацію як відходів тих об'єктів, від яких власник позбувається випадково, при тому, що корисні властивості цих об'єктів все ще представляють для нього інтерес.

Передусім, для уточнення законодавчого визначення відходів потрібен поглиблений аналіз окремих його юридичних ознак на предмет їх теоретичної обґрунтованості та практичної доцільності.

Перша з таких ознак – сфера утворення відходів, яку закон ототожнює з процесами виробництва і споживання [7]. Оцінка окремих матеріалів і речовин щодо походження з цієї сфери не дозволяє однозначно визнати їх відходами. Наприклад, такими є опале листя, гілля та інші рослинні залишки від зелених насаджень у населених пунктах. Ідентифікація їх як відходів пов'язана з людською діяльністю щодо штучної зміни ландшафтів та біоти, однак вони не з'являються як прямий наслідок процесів виробництва або споживання. При цьому окремі осередки природного середовища (наприклад, частини лісових масивів), що стали компонентами населених пунктів або інших антропогенних

систем, також «набувають» здатність до вироблення відходів. Причини цього криються в порушенні природних зв'язків між такими осередками й іншими елементами природи та їх асиміляції техногенною сферою (природні процеси протікають за «каскадним» принципом перетворення корисних речовин, який не передбачає енергетичних втрат та відходоутворення [22, с. 42; 23, с. 14, 16], але за умови невтручання у них людини).

Ще однією спірною юридичною ознакою відходів є повна або часткова втрата ними споживчих властивостей [7]. По-перше, такі властивості можуть об'єктивно залишатися, однак у власника зник до них інтерес. Так, поміщення продовольчого продукту у спеціальну тару для сміття не завжди обумовлене закінченням строку його придатності, передчасним псуванням, неналежною якістю чи іншими об'єктивними причинами. У низці випадків це може статися через зміну смакових пріоритетів власника, медичні протипоказання та інші обставини, що тісно пов'язані з конкретною особою. Окрім цього, позбутися від певних об'єктів власник може неумисно (внаслідок помилки, неухважності тощо), без наміру до здійснення таких дій. По-друге, не всі відходи взагалі піддаються оцінці за споживчими властивостями. Переконливим прикладом є органи, тканини, частини тіла та ембріони людини як різновиди епідемічно небезпечних медичних відходів [24].

Наступною ознакою, що потребує критичного осмислення та справила значний вплив на практику, є відсутність подальшого *використання* відходів за місцем утворення чи виявлення. Іншими словами, речовини й предмети, що використовуються в місці їх утворення чи виявлення, не повинні вважатися відходами. Системний аналіз усіх юридичних ознак відходів разом ставить такий висновок під сумнів. Так, згідно із законом позбутися відходів власник може двома способами – утилізацією або видаленням. При цьому утилізація полягає у використанні відходів як вторинних матеріальних чи енергетичних ресурсів [7]. Отже, з'являється протиріччя, оскільки відходи – це одночасно і об'єкти, для яких немає подальшого використання, і об'єкти, які власник використовує, має намір чи зобов'язаний використати для того, щоб позбутися

від них. Від розв'язання висвітленого протиріччя нерідко залежить результат вирішення спорів про відшкодування екологічної шкоди.

Показовою в окресленому плані є справа за позовом першого заступника прокурора Черкаської області в інтересах держави до ТОВ «Круг-Древпром» про відшкодування шкоди, завданої внаслідок засмічення земельної ділянки. Господарськими судами першої та апеляційної інстанції у задоволенні позову було відмовлено через те, що залишки власного виробництва (щепа, тирса деревини) використовуються відповідачем як товар для продажу та паливо для енергетичних комплексів, тому в розумінні закону не вважаються відходами [25; 26]. Водночас Вищий господарський суд України визнав такий висновок помилковим, адже подальше використання відповідних матеріалів «свідчить про їх утилізацію». Відповідно, вони є відходами [27].

Попри обґрунтовану позицію Вищого господарського суду України, практика господарських судів нижчих інстанцій залишається суперечливою. Так, Господарський суд Запорізької області в рішенні від 30 січня 2012 р. по справі № 30/5009/7305/11 дійшов висновку, що бита цегла, щебінь і відсів не належать до будівельних відходів, оскільки відповідач «не має наміру позбуватися їх шляхом утилізації, а ... має намір використати ці матеріали при ремонті бетонного покриття майданчика» [28] (постановою Донецького апеляційного господарського суду від 20 березня 2012 р. це рішення залишено без змін [29]). При цьому значення поняття «утилізація», встановлене Законом про відходи, господарськими судами не враховувалося.

Зважаючи на викладене, розглянуті вище юридичні ознаки пропонується виключити з визначення відходів у згаданому Законі [7]. Відповідні зміни полегшать ідентифікацію речовин, матеріалів і предметів як відходів, чим буде виключено можливість маніпулятивного вилучення окремих об'єктів з-під правового режиму останніх та уникнення на цій підставі покладених законом обов'язків щодо поводження з відходами і юридичної відповідальності за їх невиконання.

Недоліком визначення відходів, що простежується як у законодавстві України, так і законодавстві ЄС, є неможливість відносити до них об'єкти, які не мають власника або власник яких невідомий (безхазяйні). Закон наполягає, що відходами є тільки ті речовини, матеріали й предмети, які мають власника, бо ідентифікація відбувається за його діями чи обов'язками. Оптимальним способом усунення виявленого недоліку є віднесення об'єктів з ознаками безхазяйності до відходів за умови їх кодування як таких спеціальним класифікатором (Національним переліком відходів, проект якого розроблено у 2016 р. у рамках адаптації законодавства України до права ЄС).

Таким чином, в уточненому варіанті відходами пропонується вважати будь-які речовини, матеріали та предмети, у т. ч. товари (продукцію), від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення, а також речовини, матеріали та предмети, які не мають власника або власник яких невідомий і включені до Національного переліку відходів [30, с. 47–48].

З техніко-юридичного погляду, головна мета законодавчої дефініції, зокрема й наведеної вище, – це забезпечення одноманітності в розумінні правових велінь, у зв'язку з чим у межах законодавства одне поняття, як правило, повинно мати одне визначення [6, с. 68]. Для поняття відходів такий канон юридичної техніки не витримано, свідченням чого є варіативність його законодавчих визначень, отже й неоднозначність та «розмитість» змісту, що стримує передусім практику поводження з відходами.

Подібно до початкової редакції Закону про відходи від 5 березня 1998 р., на підзаконному рівні відходи продовжують розумітися як будь-які речовини, матеріали та предмети, що утворюються в процесі людської діяльності, не мають подальшого використання за місцем утворення чи виявлення та від яких власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення [31].

Інші підзаконні нормативно-правові акти розкривають поняття відходів схожим чином, однак, з тією відмінністю, що «...власник повинен їх позбутися

шляхом утилізації чи видалення» (цю дефініцію запозичено із Закону про відходи у редакції від 7 березня 2002 р.) [32; 33; 34]. Аналогічне визначення містить ДСТУ 4462.0.01:2005 «Охорона природи. Поводження з відходами. Терміни та визначення понять» [35]. У цьому сенсі юридичне значення має лише обов'язок власника, а його добровільні дії, зокрема ті, що вказують на намір позбутися відходів, ігноруються.

Окремим техніко-юридичним дефектом терміносистеми законодавства про відходи є використання родового поняття відходів у значенні видового, чим порушуються їх родо-видові зв'язки.

Так, Закон України «Про альтернативні види палива» розглядає відходи як шлаки та відходи промисловості, сільського господарства, комунально-побутових та інших підприємств, які можуть бути джерелом або сировиною для видобутку чи виробництва альтернативних видів палива [36]. У наведеному визначенні описуються не відходи як род матеріалів і речовин, а лише їх частина, придатна для отримання альтернативних видів палива.

Для забезпечення єдності й узгодженості термінології законодавства про відходи та її одноманітного розуміння, значення відходів потребує уніфікації шляхом: 1) закріплення його дефініції, сформульованої вище, винятково в Законі про відходи; 2) відсилання до цього Закону нормативно-правовими актами, що вживають відповідне поняття [37, с. 125].

Поряд із відходами, іншим фундаментальним поняттям для сфери, що досліджується, є «поводження з відходами».

Закон про відходи розкриває зміст поведження з відходами шляхом перелічення дій, які його становлять. Зокрема, ними є: 1) дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів; 2) дії, спрямовані на здійснення операцій з відходами – їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження й захоронення; 3) контроль за вказаними операціями та нагляд за місцями видалення [7]. У представленому змісті присутні смислові прогалини та інші дефекти, що обтяжують реалізацію норм законодавства про відходи. Приміром, закон не

інформує, в якому значенні ним вживаються поняття «контроль» і «нагляд» у контексті поводження з відходами.

Отже, закріплена законом дефініція поводження з відходами потребує уточнення, для здійсненні якого необхідно окремо враховувати термінологію законодавства про відходи ЄС.

Відповідно до Директиви 2008/98/ЄС, поводження з відходами (waste management) являє собою збирання, перевезення, утилізацію та видалення відходів, включаючи контроль за цими операціями та догляд за місцями видалення відходів, а також дії брокерів чи дилерів [10]. Основні розходження із законодавством України полягають у тому, що: 1) запобіжні дії (заходи), які мають місце на стадії до утворення відходів, в ЄС не визнаються поводженням з ними; 2) в українському законодавстві відсутні поняття «дилер» і «брокер». В ЄС брокерами є підприємства, що організують видалення або утилізацію відходів від імені інших осіб, а дилерами – підприємства, головні в купівлі та подальшому продажі відходів [10]. Далі зупинимося на перевагах і недоліках законодавства України та ЄС стосовно визначення поводження з відходами.

Як відзначалося, першою групою дій, що класифікуються національним законодавством як поводження з відходами, є дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів. Зміст такого запобігання законодавство не роз'яснює, що обтяжується безсистемним вживанням низки споріднених за змістом понять: «зменшення обсягів утворення відходів»; «зведення до мінімуму утворення відходів»; «мінімізація обсягів утворення відходів» [7]. Отже, постає питання щодо співвідношення в контексті утворення відходів понять «запобігання», «зменшення» й «мінімізація» (можна припустити, що мінімізацією є гранично можливе зменшення відходоутворення).

У Законі про відходи (преамбула, ч. 2 ст. 12, п. «а» ч. 1 ст. 17, ст. 31 і т. д.) поняття «запобігання утворенню відходів» і «зменшення обсягів утворення відходів» переважно вживаються через сполучник «або» (рідше – «та»), що вказує на ставлення до них як нетотожних та невідпорядкованих один одному. В окремих випадках друге поняття використовується незалежно від першого

(наприклад, у складі такої конструкції, як «заходи щодо утилізації відходів та зменшення обсягів їх утворення» [7]).

Якщо уявити, що зменшення, у т. ч. й мінімізація, має наслідком скорочення виробництва відходів до певного рівня, тоді запобігання означає повне виключення процесу відходоутворення. Однак суворе розрізнення часткового та повного уникнення відходів позбавлене практичного сенсу, оскільки перше завжди тяжіє до другого як до кінцевої мети (ідеалу). Отже, цілком логічно й обґрунтовано розглядати зменшення утворення відходів як проміжну стадію їх запобігання, що знаходить підтримку в праві ЄС.

Зокрема, Директива 2008/98/ЄС визначає запобіжні дії щодо відходів (waste prevention) як заходи, здійснені до того, як речовина, матеріал або продукт стане відходами, що *зменшують*: 1) кількість відходів, включаючи ті, що утворилися внаслідок повторного використання продуктів чи подовження їх життєвого циклу; 2) шкідливий вплив відходів на довкілля та здоров'я людини; 3) вміст небезпечних речовин у матеріалах і продуктах [10]. На практиці перша форма запобіжних дій щодо відходів іменується кількісною, а третя – якісною [14, с. 28].

Можна помітити, що законодавство ЄС обмежує юридичне розуміння цих запобіжних дій часом, що триває до моменту фізичної появи відходів, їх утворення. Ймовірніше за все, мотивом такого рішення є прагнення ствердити пріоритет запобіжних дій на «довідходній» стадії перед діями з вже існуючими відходами, тобто поводженням з ними в актуальному сенсі. Разом з тим це ніяк не означає, що принцип превентивних дій, закріплений ст. 191 Договору про функціонування ЄС [38], не поширюється на стадію після утворення відходів. Тлумачення змісту норми ст. 13 Директиви 2008/98/ЄС виводить на те, що поводження з відходами також має попереджувальну спрямованість у смислі запобігання загрозам від операцій з відходами для навколишнього середовища та здоров'я людини.

Висвітлена грань чітко проглядається й у законодавстві України на фоні відбитого законом принципу запобіжного характеру заходів щодо охорони

НПС [39], як і державної екологічної політики в цілому. Присутність цього еколого-правового принципу в Законі про відходи виявляється, наприклад, у частому вживанні конструкції «запобігання шкідливому впливу відходів на НПС та здоров'я людини» [7]. Без особливих застережень таке запобігання необхідно пов'язувати з усім життєвим циклом продукції, включаючи й фазу відходів як завершальну. У фазі відходів запобіжні дії «пронизують» кожну операцію – від збирання до видалення й утилізації, перешкоджаючи втратам для об'єктів еколого-правової охорони, а також матеріальним, енергетичним та іншим втратам.

Таким чином, запобіжні дії щодо відходів, у т. ч. як правове явище, за критерієм існування відходів можна поділити на запобіжні дії в стадії до їх утворення (довідходній стадії), які визнаються вищим пріоритетом державної політики у відповідній сфері, та запобіжні дії в стадії відходів, завданням яких є попередження негативних наслідків і втрат від операцій з останніми.

Наступним завданням є встановлення взаємозв'язку запобіжних дій, що передують появі відходів, із поводженням з ними.

На теперішній час законодавець намагається йти європейським шляхом вирішення такого завдання, відмовляючись від ідеї поєднання передуючих запобіжних та подальших дій з утвореними відходами у змісті поводження з ними. Таку «новелу» пропонують проекти закону України про відходи від 16 червня 2016 р. № 4838 [8] і від 21 червня 2017 р. № 6602 [9]. Водночас право ЄС в цьому аспекті є певною мірою мінливим і непослідовним.

Так, прямі приписи Директиви 2008/98/ЄС засвідчують суміжність, але не перетинання поводження з відходами із запобіжними діями щодо відходів у їх директивному розумінні. Окрім самої дефініції поводження з відходами, про це сигналізують положення щодо ієрархії дій з відходами та низка інших норм Директиви. Однак у Рішенні Ради від 24 лютого 1997 р. «Про Стратегію Співтовариства щодо управління відходами», що окремо підтверджено у п. 7 преамбули Директиви 2008/98/ЄС, запобіжні дії позиціонуються як вищий пріоритет у поводженні з відходами [10; 40].

Нестійке положення запобіжних дій стосовно поводження з відходами в праві ЄС значною мірою пояснюють різні підходи до їх розуміння. Дефініція запобіжних дій у ст. 3 Директиви 2008/98/ЄС, яка наводилася вище, вкладає в них організаційно-технологічний зміст, свідченням чого є включення до таких дій повторного використання продуктів та подовження їх життєвого циклу. Проте Додаток IV до Директиви серед прикладів запобіжних дій наводить заходи й іншого змісту, зокрема сприяння дослідженням у відповідній сфері, проведення інформаційних кампаній для підприємців і споживачів, введення економічних інструментів регулювання і т. д. [10]. Настільки широке значення запобіжних дій порушує логічну «стрункність» ієрархії дій з відходами, адже перелічені приклади заходів можуть стосуватися і її нижчих ланок, приміром, перероблення, хоча згадуються тільки у взаємозв'язку із запобіганням.

Таким чином, у праві ЄС вимальовуються вузький та широкий підходи до запобіжних дій щодо відходів, які недостатньо чітко розмежовані. Вузький підхід є більш прийнятним для ієрархії дій з відходами та зближує запобіжні дії, що мають місце на стадії до утворення відходів, із поводженням з ними. Широкий підхід застосовується з метою розроблення багатоаспектних програм запобіжних дій щодо відходів.

Взяття за основу вузького підходу до розуміння явища запобіжних дій щодо відходів дає достатні підстави для відступу від однобічного розуміння поводження з ними, сприйнятого законодавством більшості країн світу, у т. ч. й членів ЄС. Як вірно наголошує фінський еколог Є. Понгракз, поводження з відходами означає контроль над видами діяльності, що пов'язані із відходами. У цьому сенсі не важливо, чи існують вже відходи або ще ні [41, с. 131]. На практиці Єврокомісія також визнає формальність відмежування запобіжних дій від поводження з відходами [14, с. 28], що з високою вірогідністю може стати імпульсом для змін у праві ЄС.

В українському законодавстві про відходи від початку був закладений перспективний, або, образно кажучи, «випереджальний», зміст поводження з відходами з ознакою у формі дій, спрямованих на запобігання утворенню

відходів. Проте існує необхідність коригування відповідної ознаки шляхом урахування не тільки кількісних, але й якісних запобіжних дій щодо відходів з уточненням, що такі дії є організаційно-технологічними. Вказане уточнення обмежуватиме сприйняття запобіжних дій вузьким підходом, зв'язок якого із поведженням з відходами окреслено вище. Приміром, аналогічне уточнення містить Модельний закон СНД «Про відходи виробництва та споживання», згідно з яким запобігання утворення відходів розцінюється як поведження з останніми [42].

Центральною групою дій, що становлять поведження з відходами, є дії, спрямовані на здійснення відповідних операцій. До таких операцій належать збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення (перероблення), утилізація, видалення, знешкодження й захоронення відходів [7]. Залежно від співвідношення між собою, вказані операції можна поділити на основні та підпорядковані, з огляду на що будується їх ієрархія.

До основних необхідно віднести такі операції, як збирання, перевезення, утилізація та видалення відходів. Закон визначає їх так: збирання – діяльність, пов'язана з вилученням, накопиченням і розміщенням відходів у спеціально відведених місцях чи об'єктах, включаючи їх сортування з метою подальшої утилізації чи видалення; перевезення – транспортування відходів від місць їх утворення або зберігання до місць чи об'єктів оброблення, утилізації або видалення; утилізація – використання відходів як вторинних матеріальних чи енергетичних ресурсів; видалення – здійснення операцій з відходами, що не призводять до їх утилізації [7].

До підпорядкованих належать операції, які «поглинаються» основними операціями і є їх елементами, а саме сортування, знешкодження, оброблення (перероблення), зберігання й захоронення відходів. Їхнє залежне положення підтверджує те, що: сортування відходів здійснюється під час їх збирання та попереднього оброблення (перероблення); знешкодження відбувається при обробленні (переробленні) відходів; оброблення (перероблення) є елементом збирання відходів (первісне оброблення), а також їх видалення та утилізації;

зберігання є складовою таких операцій, як збирання, видалення та утилізація; захоронення є способом видалення відходів [7; 32; 43].

З метою оптимізації складу відомостей про операції з відходами, що містяться у визначенні поняття «поводження з відходами», систематизації сукупності відповідних операцій пропонується закріпити в цьому визначенні лише основні операції.

Значною мірою законодавча термінологія щодо операцій з відходами є застарілою та не задовольняє потреб соціально-економічного та екологічного розвитку України. Так, Закон про відходи ототожнює операції з оброблення й перероблення відходів та розглядає їх як підготовчий етап перед безпечним зберіганням, перевезенням, утилізацією чи видаленням останніх [7].

Незважаючи на це, у Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (далі – Стратегія екологічної політики до 2020 року) [44] та проектах законів [8; 9] перероблення (іноді замість перероблення пропонується поняття «матеріальна утилізація») набуває значення утилізації відходів як кінцевих технологічних дій, за допомогою яких поновлюється життєвий цикл матеріалів і речовин.

У законодавстві ЄС перероблення (recycling) фігурує як ключова операція у п'ятиступеневій ієрархії дій з відходами (після запобіжних дій, підготовки до повторного використання та перед енергетичною й іншою менш продуктивною утилізацією та видаленням). Завдяки переробленню відходи перетворюються на продукти, матеріали або речовини, які можуть бути використані з первісною чи новою метою [10]. Повторення цих перетворень організує рух матеріального потоку за траєкторією «замкненого» (кругового) циклу, а одержані внаслідок перероблення об'єкти наділяються новими споживчими властивостями й відповідають усім законодавчим вимогам до тієї чи іншої продукції [45, с. 41, 54].

У перспективі в законодавстві України також намічається розгалуження операцій з утилізації, за якого, окрім перероблення, будуть уведені підготовка до повторного використання та енергетична утилізація.

Зокрема, енергетична утилізація дає можливість реалізувати потенціал відходів як джерела енергії або енергетичної сировини. Для окремих категорій відходів, наприклад, органічної складової відходів виробництва, енергетична утилізація може виступати найбільш ефективною з економічного, соціального й екологічного поглядів операцією. Її здобутком є одержання альтернативної (з біомаси, біогазу) або традиційної електричної та/або теплової енергії. При енерговикористанні відходів, придатних для перероблення, потрібно брати до уваги, що перероблення дозволяє заощадити у три-п'ять разів більше енергії, ніж одержується через спалення цих відходів [46, с. 43]. За вказаних обставин енергетична утилізація не є оптимальною операцією.

Загалом перегляд та оновлення термінологічного апарату законодавства щодо операцій з відходами є першорядним завданням правової реформи в цій сфері, спрямованої на створення сприятливих правових умов для розбудови в Україні економіки вторинного ресурсокористування («кругової» економіки) і її зростання.

Додатковими діями, що доповнюють юридичний зміст поводження з відходами й виступають продовженням попередньої групи дій, є контроль за операціями з відходами та нагляд за місцями їх видалення [7].

Включення контролю за операціями з відходами до поводження з ними без будь-яких застережень позбавляє смислоутворюючу понятійну одиницю «поводження» однозначного змісту. У науці екологічного права контроль за суб'єктним критерієм поділяється на державний, відомчий, виробничий (первинний), громадський і самоврядний [47, с. 103]. Отже, суб'єктами поводження з відходами в аспекті контролю за згаданими операціями можна визнати не лише суб'єктів господарювання як операторів, але й органи влади з контрольними повноваженнями, наприклад, Мінприроди щодо контролю за транскордонним перевезенням небезпечних відходів.

Елементом юридичної техніки Закону про відходи є поняття суб'єктів у сфері поводження з відходами, до переліку яких закон відносить громадян України, іноземців та осіб без громадянства, а також підприємства, установи

та організації усіх форм власності, діяльність яких пов'язана із поводженням з відходами [7]. Уповноважені органи влади в цьому переліку не згадуються, з чого випливає, що їх діяльність не є пов'язаною із поводженням з відходами. Така правова позиція окремо підкріплюється практикою господарських судів (на прикладі місцевих рад). Зокрема, розглядаючи касаційну скаргу у справі за позовом Державного управління екології та природних ресурсів у Донецькій області до Новотроїцької селищної ради, Вищий господарський суд України визнав, що місцеві ради не належать до установ, діяльність яких пов'язана із поводженням з відходами [48].

Водночас для позначення переліку осіб, діяльність яких пов'язана із поводженням з відходами, поняття «суб'єкти у сфері поводження з відходами» не є коректним, оскільки віддзеркалює приналежність цих суб'єктів до сфери відносин загалом, а не конкретної діяльності. З викладених міркувань більш прийнятним є поняття «суб'єкти поводження з відходами», де зроблено наголос на провадженні певними особами відповідного виду діяльності. Подібним чином у ст. 2 Господарського кодексу України вдало розмежовано й встановлено родо-видові зв'язки понять «учасники відносин у сфері господарювання» та «суб'єкти господарювання». До учасників цих відносин, крім власне суб'єктів господарювання, належать також органи державної влади та ОМС, наділені господарською компетенцією, й інші учасники [49].

Отже, уповноважені органи влади є учасниками відносин у відповідній сфері, проте не суб'єктами поводження з відходами. Враховуючи зазначене, контроль за операціями з відходами необхідно розглядати не відокремлено, а як складову таких операцій, тобто як первинний (виробничий) контроль, що здійснюється самостійно суб'єктами господарювання - операторами.

Ще одним додатковим напрямом діяльності, що був транспонований до змісту поводження з відходами із Базельської конвенції та права ЄС, є нагляд за МВВ. В оригінальних версіях відповідних джерел права така конструкція виглядає як «after-care of disposal sites» [10; 50]. У вітчизняній юридичній мові термін «нагляд» вкоренився як вид державного контролю по забезпеченню

законності, дотримання норм та виконання загальнообов'язкових правил, що містяться у законах і підзаконних актах [51]. У наведеному значенні нагляд є формою діяльності державних органів, зважаючи на що застосування цього терміну в контексті, що розглядається, є недоречним. Прийнятним варіантом перекладу словосполучення «after-care» є «догляд», що необхідно розуміти як утримання МВВ у стані, який виключає погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

Таким чином, з урахуванням викладеного, пропонується вдосконалити визначення поняття «поводження з відходами» шляхом уточнення, що ним є організаційно-технологічні дії запобіжного характеру на стадії до утворення відходів, операції з їх збирання, перевезення, утилізації та видалення, включаючи первинний (виробничий) контроль за цими операціями й догляд за місцями видалення.

1.2. Право власності на відходи

Першоосною правового регулювання відносин у сфері поведження з відходами є положення закону про те, що всі речовини, матеріали та предмети, які входять до категорії відходів, є об'єктом права власності [7].

По-перше, наявність у Законі про відходи вказаної норми, а також місце її розташування у тексті Закону вказують на первісність відносин власності на відходи щодо інших відносин, які утворюють відповідну сферу.

По-друге, законодавчий постулат «відходи – це об'єкт права власності» є категоричним і виражає волю держави виключити перебування відходів поза рамками відповідних речових правовідносин. У суперечливому безхазяйному стані відбувається деперсоніфікація *тягаря власності* на відходи, що загрожує виходом ризику спричинення шкоди життю, здоров'ю людини та довкіллю за грань прийнятного рівня.

За загальним правилом цивільного законодавства власник зобов'язаний утримувати майно, що йому належить, якщо інше не встановлено договором

або законом [52]. Як універсальний юридичний обов'язок, тягар власності на відходи включає декілька складових: здійснити певні дії (активний обов'язок) чи утриматися від таких дій (пасивний обов'язок); реагувати на законні вимоги уповноваженої особи; нести юридичну відповідальність за невиконання або неналежне виконання вищевказаних обов'язків [53, с. 106].

Інтерес до цивільно-правової категорії «тягар власності» в її системній єдності з відходами як специфічним різновидом речей та майна багато в чому обумовлено їх шкідливими екологічними властивостями, що часом набувають гіпертрофованого виразу (надзвичайно небезпечні відходи). Притаманність відходам таких негативних якостей, поряд із тим, що окремі їх види є цінним джерелом вторинної сировини (відповідно, мають ознаки економічного блага), вимагає ставлення до них передусім як до екологічного анти-блага [54, с. 10, 12]. Звідси – об'єктивна потреба в постійному контролі над відходами, що від початку повинен забезпечуватися їх власником, який є хоча й не єдиним, але первинно зобов'язаним, генеральним носієм відповідного тягара.

Для більшості видів майна, залученого до цивільного та господарського обороту, традиційно використовується заборонний режим правового впливу на власника через покладення на нього пасивного обов'язку – утримуватися від використання права власності на шкоду правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, не погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі [52]. Стосовно власника відходів наведений обов'язок зберігається, проте визначальну роль у його правовому статусі відіграють *активні обов'язки*, що передбачають здійснення ним певних позитивних дій. Наприклад, сплачувати екологічний податок за розміщення відходів та вести їх первинний облік.

Обов'язки такого типу в концентрованому виразі передбачено у ст. 55 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Закон про охорону НПС), згідно з якою суб'єкти права власності на відходи повинні вживати ефективних заходів для зменшення обсягів утворення відходів, а також їх утилізації, знешкодження або розміщення [39]. Розгорнуті

переліки відповідних обов'язків закріплено у ст. ст. 15 (для фізичних осіб) та 17 (для суб'єктів господарювання) Закону про відходи. Обидва переліки, на відміну від переліків прав (ст. ст. 14 і 16 Закону), є невичерпними. До того ж окремі «права» суб'єктів господарювання у сфері поводження з відходами, наприклад, право на зберігання відходів у спеціально відведених місцях чи об'єктах відповідно до санітарних норм і правил утримання територій (п. «б» ст. 16 Закону) [7], за змістом є не правами, а активними обов'язками таких суб'єктів.

Найбільш виразно відповідні особливості проглядаються на прикладі небезпечних відходів, «пучок» обов'язків власника яких досягає граничного обсягу, а публічний інтерес у їх належному виконанні – найвищої позначки. Приміром, суб'єкти господарювання, у власності яких є хоча б один об'єкт поводження з небезпечними відходами, зобов'язані одержати ліцензію на здійснення операцій у сфері поводження з цими відходами, ідентифікувати згадані об'єкти та надавати інформацію про них відповідно до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки», мати декларацію безпеки і т. д. [7].

У зворотній залежності з обсягом і змістом обов'язків перебувають належні власнику правомочності володіння, користування та розпорядження відходами як об'єктом своїх майнових прав. Порівняно з правовим режимом власності на більшість інших видів майна, межі таких правомочностей *значно звужені*, внаслідок чого окремі з них, передусім розпорядження, більшою чи меншою мірою «розчиняються» в юридичних обов'язках.

Суттєве обмеження правомочності розпорядження відходами, аж до її «зростання» із встановленими законом обов'язками, присутнє у власників відходів високого класу небезпеки, серед яких можна виділити непридатні або заборонені до використання пестициди та агрохімікати, відпрацьовані оливи, небезпечні відпрацьовані хімічні джерела струму та ін. Так, суб'єкти господарювання зобов'язані здавати для утилізації тільки на спеціалізовані виробництва з утилізації, спеціалізованим підприємствам з утилізації чи на їх приймальні пункти небезпечні відпрацьовані хімічні джерела струму

(кислотні й лужні акумулятори, батареї тощо) ємністю 7 А/год та більше протягом трьох місяців з дня закінчення строку їх експлуатації або з дня оформлення документа про непридатність для експлуатації [55].

З цієї норми випливає, що власник зазначених небезпечних предметів не має права вирішувати на власний розсуд їх подальшу долю (відчужувати за договорами купівлі-продажу, міни, дарування, знищувати, змінювати властивості і т. д.), а строго зобов'язаний передати конкретним суб'єктам у встановлений законом строк. Невиконання або неналежне виконання такого обов'язку утворює склад адміністративного проступку, закріплений ст. 82-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

З огляду на викладене, власник відходів – насамперед зобов'язаний, а не управомочений суб'єкт, а саме право власності підкорено меті закріплення за ним обов'язків з екологічним змістом.

На тлі характеру й співвідношення прав та обов'язків власника відходів постає окреме питання правомірності припинення права власності на відходи шляхом відмови від такого права.

За загальним правилом, продиктованим ч. 1 ст. 347 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), особа може відмовитися від права власності на майно, заявивши про це або вчинивши інші дії, які свідчать про її відмову від названого права. У цьому разі моментом припинення права власності на майно, права на яке не підлягають державній реєстрації, є момент вчинення дії, яка свідчить про таку відмову [52]. Як односторонній правочин, відмова від права власності супроводжується лише припиненням прав та обов'язків певного суб'єкта як власника майна [56] без їх передавання іншій особі. Здійснення відповідної відмови передбачає повне та безумовне самоусунення власника від володіння, користування й розпорядження своїм майном та одночасно – від виконання усіх обов'язків, обумовлених тягарем власності на нього.

У представленому сенсі відмова від права власності на відходи означає невиконання встановлених законодавством вимог (загальних або спеціальних)

щодо їх утилізації або видалення, які адресовані власнику у формі активних обов'язків. Отже, така відмова не може бути правомірною, опосередковане підтвердження чого міститься у ст. 12 Закону про відходи й п. 9 Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 3 серпня 1998 р. № 1217. Зокрема, визначення уповноваженими органами власника безхазяйних відходів тягне повернення йому відходів з покладенням повної відповідальності за виконання умов поводження з ними та запобігання їх негативному впливу на довкілля [7; 57]. Звідси зрозуміло, що за відмовою від права власності на відходи законодавство юридичної сили не визнає. У зв'язку з цим варто наголосити на надмірній диспозитивності положень ст. 347 ЦК України, яка не містить застережень про те, коли відмова від права власності на певне майно, у т. ч. відходи, може заборонятися законом.

Відмінну думку щодо досліджуваного питання висловлює Р.В. Цалин, який обстоює принцип заборони вільної відмови власника від свого права власності на відходи. Згідно із цим принципом, власник все ж управнений відмовитися від такого права, однак лише способом та в місці, що визначені законодавством. При цьому згадана відмова, на думку автора, реалізується шляхом передавання відходів від власника до інших суб'єктів, зокрема й в обов'язковому порядку [58, с. 111]. З такою думкою не можна погодитися, адже, як вже було наголошено, відмова від права власності передбачає не передання прав і обов'язків іншій особі, а їх повне та безумовне припинення. Передання ж останніх у будь-якій формі означає відчуження, коли право власності безперервно переходить від одних суб'єктів до інших.

Відмову від права власності на відходи необхідно чітко відмежовувати від дій, які хоча й мають зовнішню схожість з нею, але є протилежними і по суті полягають у виконанні власником покладених на нього обов'язків щодо забезпечення екологічно безпечного та ресурсоефективного поводження з відходами. Так, винесення побутових відходів до спеціально відведеного та облаштованого для цього контейнера, який обслуговується виконавцем послуг

з вивезення вказаних відходів, необхідно розцінювати як належне виконання власником обов'язків щодо їх утилізації або видалення. Власник побутових відходів несе майнові витрати на забезпечення поводження з ними шляхом сплати за надані послуги відповідно до умов договору й тарифів.

Хоча здійснення вищеописаних дій і не пов'язано з відмовою від права власності на відходи, залишається актуальним питання, з якого саме моменту відповідне право переходить від попереднього до нового власника. Відповіді на це питання законодавство України не містить, зважаючи на що доцільно звернутися до зарубіжного законодавства. Зокрема, як передбачено ч. 5 ст. 283 Екологічного кодексу Республіки Казахстан, передання власником відходів суб'єктам, які виконують операції щодо їх збирання, утилізації, перероблення, зберігання, розміщення чи видалення, означає одночасно й перехід до таких суб'єктів права власності на відходи, якщо сторонами не укладено угоду на інших умовах [59]. Наведене правило попереджає виникнення спорів про визначення власника відходів, які рухаються ланцюгом різних суб'єктів, відповідальних за ті чи інші операції з ними.

Відмінний випадок – це винесення (вивезення) побутових відходів до спеціально не відведеного та не облаштованого для цього місця, наприклад, прибудинкової території багатоквартирного будинку, узбіччя вулиці, дороги, берегу водного об'єкта тощо. Такі дії мають кваліфікуватись саме як відмова від права власності на ці відходи, що призводить до появи стихійного звалища безхазяйних відходів, а через це – забруднення земельних, водних ресурсів, спалахів інфекційних захворювань й інших негативних наслідків. За даними Мінрегіону, у 2016 р. в Україні виявлено близько 27,5 тис таких звалищ [60], а за підрахунками Всеукраїнської екологічної ліги сукупна площа земель під стихійними звалищами та полігонами твердих побутових відходів (далі – ТПВ) перевищує територію природно-заповідного фонду [61, с. 6].

Таким чином, з урахуванням всього вказаного вище, відмова від права власності на відходи є неправомірною, на основі чого пропонується визнавати таку відмову нікчемною із закріпленням цього у ст. 8 Закону про відходи.

Викладені особливості права власності на відходи в його суб'єктивному смислі (як юридичний зв'язок власника з відходами через права й обов'язки) лише почасти узгоджуються з цивільно-правовим розумінням права власності як права особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб [52]. Відхід від абсолютної волі власника відходів, очевидний у силу його правового статусу, є адекватною відповіддю на екологічні ризики та загрози, що криє в собі діяльність у сфері поводження з відходами. Не випадково С.С. Алексєєв, засновуючись на досвіді передових країн, свого часу прогнозував не тільки посилення соціальної й гуманітарно-правової ролі тягаря власності, але й надання на цьому ґрунті окремого колу відносин власності, насамперед, тим, що зачіпають права і свободи людини, значення публічної категорії [62, с. 37].

З огляду на щільне зіткнення зі сферою публічних інтересів, природним правом людини на безпечне для життя й здоров'я довкілля, «опублічування» відносин власності на відходи виглядає цілком виправданим і справедливим. Беззастережне застосування до цих відносин класичного цивільно-правового режиму власності з переважаючим у ньому диспозитивним методом правового регулювання суперечило б справедливості, добросовісності та розумності як загальним засадам цивільного законодавства (ст. 3 ЦК України). Разом з тим останнім часом така тенденція спостерігається в окремих країнах. Приміром, із Федерального Закону Російської Федерації «Про відходи виробництва та споживання» у 2014 р. вилучено всі спеціальні норми, якими враховувалася специфіка відносин власності на відходи, та поширено на такі відносини дію положень цивільного законодавства [63].

Фундаментальні приватноправові принципи інституту права власності, а саме вільного розсуду власника у реалізації правомочностей, невтручання держави у здійснення права власності, непорушності цього права, переважно втрачають щодо відходів своє ідеалізоване призначення, покликане зміцнити особистісну та соціальну свободу людини. Навпаки, повне верховенство цих принципів у відносинах власності на відходи здатне спровокувати зворотний

ефект, сприяти порушенню конституційних прав та охоронюваних законом інтересів громадян й інших осіб в екологічній сфері.

Балансуючи на межі двох базових формул забезпечення правопорядку у державі – «дозволено усе, що не заборонено законом» та «дозволено лише те, що передбачено законом», які змістовно відтворюються у ст. 19 Конституції України, право власності на відходи за своєю суттю є змішаною категорією, що у певній пропорції поєднує і приватно-правові, і публічно-правові начала. Імперативно-зобов'язуючий підхід до правового статусу власника відходів, який вбачається в сукупності його активних обов'язків, суттєвому обмеженні окремих правомочностей, а також неможливості відмови від свого речового права в інтересах людини й суспільства, свідчить про примат у природі права власності на відходи публічно-правових начал [64, с. 68–71].

Є усі підстави стверджувати, що виразність таких рис у праві власності на відходи з плином часу буде зростати. Головним рушієм цього є адаптація законодавства України про відходи до права ЄС.

Центральною фігурою суб'єктного ланцюга поводження відходами за законодавством Співтовариства є їх власник. Це впливає вже з визначення відходів у Директиві 2008/98/ЄС, яка виводить останні із наміру або обов'язку власника позбутися певних речовин і предметів. Відповідно до цієї Директиви, власником відходів є їх виробник або фізична чи юридична особа, яка володіє відходами. Первісний виробник відходів або інший власник має право вибору – самостійно піклуватися про відходи, нести тягар власності на них, або доручити таке піклування дилеру, установі чи підприємству, яке обробляє відходи, приватному або публічному збирачу. Однак, за загальним правилом, перехід відходів від первісного виробника чи іншого власника до наведених суб'єктів з метою їх початкового оброблення не знімає з перших обов'язків із забезпечення повної утилізації або видалення відходів [10].

Для визначення суб'єктної належності тягаря власності на відходи важливим є залучення до фінансування та організації поводження з відходами не лише їх поточного, але й попереднього власника. Зокрема, відповідно до

ст. 14 Директиви 2008/98/ЄС на попереднього власника можуть покладатися витрати на поводження відходами [10]. По суті це є додатковою гарантією належного виконання обов'язків щодо поводження з відходами, у т. ч. й за рахунок особи, яка вже не має речових прав на відповідні відходи, фізично не володіє ними, проте все одно зобов'язана утримувати їх тоді, коли з тих чи інших причин цього не виконує поточний власник (його не встановлено, визнано неплатоспроможним тощо).

Іншим прикладом забезпечення належного виконання обов'язків щодо поводження з відходами є покладення відповідальності за організацію цієї діяльності, частково чи повністю, на виробника продукту, з якого з'явилися відходи (в рамках так званої «розширеної відповідальності виробника» (далі – РВВ)). Комплекс обов'язків виробника продукту може включати прийняття повернутих продуктів та відходів, що лишилися після використання таких продуктів, а також подальше поводження з ними та фінансові зобов'язання [10]. Приймаючи відповідні продукти та відходи від споживачів, виробник продукту знову набуває право власності на них у кінці їх життєвого циклу, коли з'являється необхідність позбутися цих продуктів як відходів. При цьому несприятливі фінансові й інші наслідки поводження із «вимушеною» власністю стимулюють виробника продукту до покращення якісних, безпекових та інших характеристик нової продукції (підвищення її технічної витривалості, завчасного пристосування до перероблення і т. д.).

Впровадження РВВ є невід'ємною складовою стратегії поводження з відходами не тільки в ЄС, але і в інших розвинених країнах світу. Наприклад, станом на січень 2013 р. у тридцяти п'яти штатах США діяло сімдесят п'ять окремих законів щодо РВВ для різних категорій продуктів – акумуляторів, електроніки, люмінесцентних ламп, ртутних термостатів, тари від пестицидів та ін. Застосування цього інструменту разом з іншими засобами дало змогу таким містам США, як Сан-Франциско, Сан-Дієго та Лос-Анджелес охопити переробленням більше двох третин сукупного обсягу відходів, тоді як раніше ці відходи підлягали захороненню або спаленню [65, с. 222, 237].

Суб'єктивне значення права власності на відходи, у якому ця категорія розглядалася вище, тісно пов'язано з поняттям «власницький інтерес».

Власницький інтерес розкриває психологічні аспекти ставлення особи до певних об'єктів і виражається в сприйнятті речі як своєї власної, готовності захищати свої права на цю річ, усвідомленні її потрібності тощо [66, с. 65, 67]. Джерелом підтримання власницького інтересу у власника відходів є його внутрішня мотивація до вилучення з них корисних властивостей, задоволення за їх рахунок потреб виробництва або споживання, одержання від здійснення права власності на відходи інших вигід і переваг.

Перспективи використання відходів у виробництві фактично з позиції власницького інтересу вперше розглядалися Карлом Марксом. У вторинному використанні великих мас ресурсоцінних відходів вчений убачав потужний потенціал для економії на умовах виробництва, а самі такі відходи розглядав як новий предмет торгівлі [67, с. 91].

Рівень власницького інтересу у володінні, користуванні і розпорядженні відходами прямо пропорційно залежить від ступеня економічної доцільності їх використання. Для оцінки такої доцільності вироблено низку показників: перелік природних ресурсів, що можуть заміщуватись вторинною сировиною, одержаною з відходів; необхідні обсяги утворення відходів, з яких може бути отримана вторинна сировина; попит на вторинну сировину та її споживча ціна; наявність технологій і устаткування для перетворення відходів на товар чи вторинну сировину та ін. [68, с. 24–25]. Очевидно, економічна недоцільність використання відходів призводить до зниження або повної втрати власником щодо них власницького інтересу.

Прямим свідченням відсутності економічної доцільності використання відходів, як наслідок – і власницького інтересу, є переважання операцій з видалення відходів над їх утилізацією. Так, у 2016 р. до спеціально відведених місць та об'єктів було видалено: хімічних відходів – 97 %; побутових та подібних відходів – 88 %; мінеральних відходів – 60 %; будівельних відходів – 100 % [69]. Частка утилізації по перерахованих категоріях відходів є або

незначною, або невеликою. Сталість цієї тенденції має наслідком безперервне накопичення відходів, незатребуваних у господарській діяльності, у т. ч. й ресурсоцінних. Відповідно, знижується рівень безпеки країни в екологічній, енергетичній та інших сферах.

Відсутність від початку або «згасання» власницького інтересу щодо відходів є однією з головних причин їх безхазяйності. Поняття «безхазяйні відходи» є узагальненою назвою відходів усіх видів (промислові, побутові, сільськогосподарські, будівельні і т. д.) та класів небезпеки, які не мають власника або власник яких невідомий [7]. Таке розуміння безхазяйних відходів цілком співпадає зі значенням цивільно-правової категорії «безхазяйна річ» (лат. «res nullius»), відбитим у ст. 335 ЦК України, що дозволяє класифікувати зазначені відходи як різновид безхазяйних речей.

На відміну від багатьох інших предметів матеріального світу, які є об'єктом привласнення і за своїми юридичними ознаками набувають форми майна, безхазяйні речі, отже, й безхазяйні відходи, внаслідок відсутності або невстановленості власника виключаються із суб'єктно-об'єктних відносин власності та виводяться із цивільного обороту [70, с. 7]. Іншими словами, такі речі існують лише природно – у просторі та часі, а не юридично – як об'єкт майнових прав, хоча такі права, перебуваючи в суперечному стані, можливо й належать певній особі [71, с. 67, 69].

Незважаючи на те, що безхазяйні відходи належать до безхазяйних речей, їм притаманні певні особливості, що вирізняють їх із загальної маси останніх. Насамперед, такі особливості обумовлені екологічно шкідливими фізичними, хімічними, біологічними або іншими властивостями відходів. На противагу більшості безхазяйних речей, які не створюють загрози для життя, здоров'я людини та довкілля, безхазяйні відходи, особливо ті, що належать до I-III класів небезпеки, здатні завдавати значної шкоди відзначеним об'єктам правової охорони.

Загалом з-поміж можливих суб'єктів права власності на відходи закон розрізняє громадян України, іноземців, осіб без громадянства, підприємства,

установи й організації усіх форм власності, територіальні громади, Автономну Республіку Крим і державу [7]. У рамках підтеми, що розглядається, найбільш проблемним і алогічним виглядає визнання територіальних громад та держави суб'єктами права власності на безхазяйні відходи. Так, на підставі закону територіальні громади визнаються власниками безхазяйних відходів, які знаходяться на їх території, а держава – власником усіх інших безхазяйних відходів (поряд із відходами, що утворюються на об'єктах комунальної або державної власності) [7]. Разом з тим безхазяйні відходи як такі, що не мають власника або власник яких невідомий, юридично неспроможні бути об'єктом права комунальної чи державної власності. Стан безхазяйності є лише підставою для набуття права власності на ті чи інші відходи, у т. ч. – територіальними громадами та державою, але сам по собі такий стан супроводжується «випаданням» відходів із правовідносин власності, що вже відзначалося з приводу безхазяйних речей.

Враховуючи таке, виникають сумніви щодо обґрунтованості позиції І.І. Каракаша, яку підтримує В.О. Юрескул, про відсутність безсуб'єктних, тобто безхазяйних, відходів через законодавчу гарантію їх приналежності на праві власності територіальним громадам [72, с. 45; 73, с. 102]. Наведена наукова позиція перекликається з юридичною практикою.

Зокрема, у період з 2010 по 2012 рік господарськими судами розглянуто низку спорів про відшкодування місцевими радами шкоди, заподіяної державі через забруднення земельних ресурсів несанкціонованими звалищами ТПВ. Задовольняючи позови про стягнення з місцевих рад суми спричиненої шкоди, суди виходили не лише з визначеної законом компетенції цих органів у сфері поводження з відходами, але й їх обов'язків як власників відходів. Наприклад, Господарський суд Тернопільської області в рішенні від 13 вересня 2011 р. по справі № 12/70/5022-1026/2011 зазначав: «Беручи до уваги, що ... територіальні громади є власниками відходів, що ... знаходяться на їх території і не мають власника або власник яких невідомий (безхазяйні відходи), ... відсутність контролю з боку сільської ради за раціональним

використанням та безпечним поводженням з відходами на своїй території є підставою для нарахування шкоди...» [74]. Із цього випливає, що для визнання права власності на безхазяйні побутові відходи за територіальною громадою, інтереси якої представляє сільська рада, господарському суду було достатньо факту наявності несанкціонованого сміттєзвалища.

Судове тлумачення норми ч. 2 ст. 9 Закону про відходи є довільним і, всупереч положенням чинного законодавства, надає можливість автоматично включати до складу об'єктів комунальної власності усі відходи з ознаками безхазяйності.

Не узгоджується викладений підхід і з процедурою виявлення та обліку безхазяйних відходів як невід'ємним етапом набуття права власності на них територіальними громадами. Ймовірному набуттю громадою відповідного права передуює складення постійно діючою комісією з питань поводження з безхазяйними відходами акту щодо кількості, складу, властивостей, вартості, ступеня небезпеки відходів для довкілля і здоров'я людини та вжиття заходів до визначення їх власника. Тільки на підставі цього акту ОМС вирішують питання про подальше поводження з відходами [57], зокрема й звернення їх у комунальну власність. Посилання на те, що ті чи інші безхазяйні відходи перейшли у власність певної територіальної громади, є обґрунтованим лише тоді, коли дотримано описану процедуру.

Наведені вище аргументи, однак, не знецінюють суспільного значення передання безхазяйних відходів до комунальної чи державної власності, адже наявність власника є першою та основною умовою виконання обов'язків із забезпечення належного поводження з ними. Наприклад, привласнення цих відходів територіальними громадами є природним з огляду на таке.

По-перше, перелік об'єктів комунальної власності є відображенням тих повноважень, що закріплені за системою місцевого самоврядування законом [75, с. 58]. Передумови набуття територіальними громадами права власності на безхазяйні відходи простежуються в таких повноваженнях відповідних органів, як організація збирання та видалення побутових відходів, створення

полігонів для їх захоронення, забезпечення ліквідації несанкціонованих і неконтрольованих звалищ відходів та ін.

По-друге, правовий режим комунальної власності передбачає соціально спрямоване здійснення права власності як територіальними громадами та їх уповноваженими органами, так і залученими на договірних засадах суб'єктами господарювання [76, с. 15]. За таких умов територіальна громада, набуваючи безхазяйні відходи у власність, самостійно піклується про задоволення свого публічного інтересу в екологічній сфері й дбає про дотримання екологічних прав мешканців відповідного села, селища або міста.

По-третє, комунальна власність призначена переважно для вирішення соціальних завдань, а не одержання прибутку, через що зазвичай є збитковою [76, с. 15; 77, с. 31]. Раніше зауважувалося, що одним із провідних факторів безхазяйності відходів є втрата щодо них власницького інтересу. Відповідно, територіальні громади, як правило, змушені набувати в комунальну власність ті категорії безхазяйних відходів виробництва та споживання, утилізація яких на цей час суттєво ускладнена або навіть неможлива. Зрештою, базовим орієнтиром управління об'єктами права комунальної власності такого типу є соціальний, а не економічний ефект, що полягає в підтриманні екологічного добробуту місцевого населення.

Таким чином, з урахуванням викладеного, пропонується уточнити, що територіальні громади є власниками безхазяйних відходів лише в разі, якщо набули відповідне право на них у порядку, встановленому законом. Аналогічного уточнення потребує також положення про визнання держави власником безхазяйних відходів, що знаходяться за межами території громад [78, с. 45–47].

1.3. Нормативно-правова основа поводження з відходами

Поводження з відходами як вид людської діяльності цілеспрямовано регулюється нормативно-правовими актами різної юридичної сили й галузевої належності (нормативно-правова основа поводження з відходами).

У галузевому («горизонтальному») зрізі система нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері поводження з відходами й утворюють цілісне законодавство про відходи, має складну структуру. В основі (стрижні) цієї системи лежить масив нормативно-правових актів, для яких зазначені відносини становлять виключний або переважний предмет регулювання.

Так, до основних законів цієї групи належать: «рамковий» Закон про відходи як системоутворюючий акт законодавства про відходи; закони України «Про хімічні джерела струму», «Про металобрухт», «Про утилізацію транспортних засобів», «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції». Крім законів, сюди також входять постанови КМУ (наприклад, постанова КМУ від 1 листопада 1999 р. № 2034 «Про затвердження Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів»), накази міністерств (приміром, наказ Мінрегіону від 4 травня 2012 р. № 196 «Про затвердження Правил експлуатації об'єктів поводження з побутовими відходами», наказ Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ) від 8 червня 2015 р. № 325 «Про затвердження Державних санітарно-протиепідемічних правил і норм щодо поводження з медичними відходами») та інші підзаконні нормативно-правові акти.

Поряд із основним масивом нормативно-правових актів, виключним або переважним призначенням яких є регулювання відносин у сфері поводження з відходами, зазначені відносини регламентуються також іншими актами екологічного, господарського, земельного, енергетичного й іншого законодавства в рамках ширшого предмета та сфери в цілому.

Так, Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» (екологічне законодавство) передбачено проведення відповідної оцінки щодо: операцій у сфері поводження з небезпечними відходами; операцій у сфері поводження з побутовими та іншими відходами обсягом 100 тонн на добу або більше; установок для промислової утилізації, видалення туш тварин та/або відходів тваринництва; утилізації, видалення, оброблення, знешкодження, захоронення побутових відходів [79]. Закон України «Про альтернативні джерела енергії» (енергетичне законодавство) встановлює засади використання біомаси та газу з органічних відходів у паливно-енергетичному комплексі [80].

Важливою складовою нормативно-правової основи поводження з відходами є акти господарського законодавства. Приміром, Закон України «Про державно-приватне партнерство» регулює відносини, що складаються у зв'язку з партнерством у сфері поводження з відходами, крім їх збирання та перевезення [81].

Останніми роками в юридичній науці інтерес до ролі господарсько-правових засобів в організації сфери поводження з відходами суттєво зріс.

Проблеми і перспективи розвитку господарсько-правового регулювання поводження з відходами, формування еколого-господарського правопорядку у сфері поводження з відходами, визначення відходів як об'єкта господарських відносин, забезпечення державно-приватного партнерства у відповідній сфері знайшли вираз у циклі робіт В.А. Зуєва [82; 83; 84; 85; 86; 87]. Правовим аспектам екологічного господарювання у сфері поводження з відходами присвячено монографію Д.Д. Задихайла [88]. Також, зважаючи на тематику досліджень, питань господарсько-правового регулювання в цій сфері торкався О.О. Гончаров [89; 90; 91; 92], однак за змістом автор не завжди дотримується обраної теми. Комплекс проблем господарсько-правового забезпечення обігу металобрухту розглядався в дисертації А.Р. Шимка [93].

З погляду В.А. Зуєва, потенціал еколого-правових засобів у регулюванні відносин сфери поводження з відходами є обмеженим, виходячи з чого існує необхідність розширення їх господарсько-правового регулювання [83, с. 47,

49]. Слушною в означеному контексті є думка О.В. Шаповалової про потребу активізації господарсько-правових засобів, які адекватні завданням концепції сталого розвитку [94, с. 1]. До групи цих засобів можна впевнено включити адміністративно-господарські санкції, у т. ч. адміністративно-господарський штраф, безоплатне вилучення прибутку (доходу) та обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання, що потенційно можуть застосовуватися за скоєння різних порушень правил і умов поведження з відходами [95, с. 61].

Дискусійним у літературі є питання про предметний і цільовий «ухил» у бік еколого-правового чи господарсько-правового регулювання Закону про відходи. Так, Н.Р. Малишева вважає, що Закон про відходи віднесений до актів екологічного законодавства формально й має здебільшого господарське, а не екологічне спрямування [96, с. 117]. В.А. Зуєв убачає розвиток цього Закону, як і всього законодавства про відходи, за вектором права екологічної безпеки, однак ставить питання про формування «права поведження з відходами» як підгалузі і екологічного, і господарського права [82, с. 144–145].

З огляду на тісний взаємозв'язок і взаємозалежність між цілями сталого розвитку, зокрема тими, що схвалені ООН у 2015 р. [97], соціально спрямоване поведження з відходами не може бути забезпечене в умовах протиставлення й конкуренції еколого-правових та господарсько-правових засобів регулювання. В основу регламентації відносин у відповідній сфері нормами обох галузей права доцільно покласти принципи системно-правової єдності, доповнення й сумісності (виходячи зі специфіки предмета кожної галузі) [98, с. 178–179] з гармонійним поєднанням галузевих цілей в *інтегрованій цілі* законодавства про відходи, яку буде сформульовано далі.

Нормативно-правову основу поведження з відходами необхідно розглядати не лише з позиції чинного, але й потенційного (перспективного) законодавства. Уявлення про нього дають загальна стратегія державної екологічної політики та плани дій з її реалізації, стратегії, плани і програми для сфери поведження з відходами, плани законодавчого забезпечення реформ та

адаптації національного законодавства до права ЄС, проекти нормативно-правових актів та інші джерела.

Так, тільки у Верховній Раді України VIII скликання з кінця 2014 р. було зареєстровано більше двадцяти законопроектів, націлених на врегулювання тих чи інших питань поводження з відходами. З-поміж них необхідно окремо назвати проект закону України про відходи від 21 червня 2017 р. № 6602, що має кодифікувати національний позитивний досвід правового регулювання із «вузловими» принципами і підходами права ЄС. Іншими проектами законів пропонуються зміни до системи оподаткування поводження з відходами [99; 100; 101], юридичної відповідальності в цій сфері відносин [102; 103; 104; 105], правил поводження з упаковкою та відходами упаковки [106; 107], з небезпечними відходами [108], механізму стимулювання використання відходів як альтернативного джерела енергії [104; 109] і т. д.

Разом з тим «спалах» регуляторної активності у сфері поводження з відходами переважно обмежується підготовкою проектів регуляторних актів (як правило, неузгоджених між собою), що «застигають» у проектному стані остаточно або на тривалий час. Таку тенденцію наочно ілюструє той факт, що станом на вересень 2017 р. жоден із зазначених проектів законів не пройшов навіть перше читання.

На тлі відповідних процесів все більш явними стають «викривлення» в структурі сфери правового регулювання поводження з відходами. У теорії права сфера правового регулювання розглядається як сукупність суспільних відносин, які *можливо й необхідно* впорядковувати за допомогою правових засобів [110, с. 91]. Кордони цієї сфери – межі правового регулювання, вихід державно-правового втручання за які є об'єктивно неможливим, свавільним або соціально невиправданим. При цьому предмет правового регулювання як якісно однорідна група відносин, врегульованих правовими нормами, складає хоча й основну, але тільки частину сфери правового регулювання.

Отже, простір за предметом до меж правового регулювання заповнюють відносини, які образно можна назвати «сірою зоною» вищевказаної сфери. У

контексті цього дослідження та виходячи з наведеного співвідношення понять «сфера», «межі» й «предмет правового регулювання», припустимо, що «сірою зоною» є відносини у сфері поводження з відходами (сукупно або певна їх «ділянка»), які можливо та необхідно врегулювати, проте не врегульовані або неналежно урегульовані правом. Зокрема, «сіра зона» може утворитися тоді, коли такі відносини впорядковані правом поверхнево чи неповно.

Спираючись на викладене вище, можна дійти висновку, що у правовому регулюванні у сфері поводження з відходами сьогодні превалює тенденція до постійного розширення його меж (передусім, унаслідок планування процесу адаптації українського законодавства до права ЄС) при відносній стійкості предмета (як відзначалося, проекти нормативно-правових актів тривалий час або ж ніколи не набувають юридичної сили). Це означає, що площа сукупної «сірої зони» у сфері правового регулювання поводження з відходами також пропорційно зростає [111, с. 84–85].

Опорне значення для цього дослідження має інтегрована, або єдина, загальна, ціль законодавства про відходи, яка разом із підпорядкованими цілями дрібніших функціонально-цільових елементів (нормативно-правових актів, норм права) забезпечує цілісність і цілеспрямованість правового впливу на досліджувані відносини.

Для вірного формулювання інтегрованої цілі законодавства про відходи в роботі використовується обґрунтований Г.Л. Знаменським комплексний підхід до цілей законодавства, що передбачає умовне виділення проміжних правових (спрямовані на зміну поведінки учасників відносин через заборони, дозволи й зобов'язання) та кінцевих неправових цілей (формують бажаний образ економічних та інших результатів) [112, с. 15].

Якщо суто правова форма цілей законодавства є універсальною, то його кінцеві цілі для сфери поводження з відходами потребують визначення. Так чи інакше відповідні цілі зумовлені природою відходів як техногенних об'єктів, які, з одного боку, становлять загрозу для об'єктів еколого-правової охорони, проте, з іншого, є ресурсом, що може бути використаний у виробництві різної

продукції (наприклад, альтернативного палива). Із зазначеного випливають дві основоположні цілі, досягнення яких має визначати спрямованість та зміст поводження з відходами – екологічна та економічна. Ще однією визначною ціллю такого поводження є соціальна ціль, яка асоціюється із одержанням певних соціальних результатів. Соціальний ефект від поводження з відходами є відчутним, приміром, через створення нових («зелених») робочих місць або під час забезпечення населення тепловою енергією, виробленою із вторинної сировини. Хоча в літературі розрізняється низка інших цілей поводження з відходами, зокрема енергетична й агрохімічна [113, с. 107], вони поглинаються відзначеною вище тріадою та не потребують виокремлення на рівні загальної мети законодавства про відходи.

Екологічна, економічна та соціальна цілі поводження з відходами мають бути урівноважені між собою, що надає цій діяльності сталого, гармонійного характеру. Відбиття цього аспекту в інтегрованій цілі згаданого законодавства узгодить її із цілями сталого розвитку ООН на 2016-2030 роки, з реалізацією яких пов'язується подальший розвиток України.

Таким чином, інтегрована (єдина, загальна) ціль законодавства про відходи полягає в забезпеченні підвищення та оптимального поєднання екологічної, економічної й соціальної ефективності поводження з відходами шляхом правового впливу на відповідні відносини [111, с. 82–83].

Єдину цільову спрямованість законодавства про відходи забезпечують положення Закону про відходи як основного та консолідуючого нормативно-правового акту в системі відповідного законодавства. Однак продуктивність виконання цим Законом сформульованої вище інтегрованої цілі стримується невірним або нечітким визначенням його *предмету регулювання*. Виявлений дефект має два протилежні вияви, перший із яких полягає у включенні до такого предмету відносин, які за своїм характером мають регламентуватися іншим законодавством, а другий – у безпідставному (механічному) вилученні з нього тих комплексів відносин, на які в більшій чи меншій мірі можливо й необхідно поширювати дію Закону про відходи.

Як встановлено в ч. 3 ст. 4 цього Закону, «особливості регулювання відносин щодо поводження з невлловлюваними газоподібними речовинами, що викидаються безпосередньо в повітря, речовинами, що скидаються із стічними водами у водні об'єкти (крім тих, які акумулюються і підлягають вивезенню у спеціально відведені місця складування) ... та іншими відходами визначаються відповідними законами» [7]. З представленої норми випливає, що в юридичному сенсі викиди в атмосферне повітря та стічні води також є відходами, основи поводження з якими закладено Законом про відходи, а особливості – іншими законами.

Засади правового регулювання діяльності із вивільнення в атмосферне повітря забруднюючих речовин або їх сумішей (викиди) встановлює Закон України «Про охорону атмосферного повітря» [114]. Правовий режим викидів, основні елементи якого визначено цим Законом, є відмінним від правового режиму відходів, що окремо підкреслює й В.І. Андрейцев [115, с. 312]. Так, ст. 5 відповідного Закону та ст. 7 Закону про відходи встановлено різні види нормативів у галузі охорони атмосферного повітря та у сфері поводження з відходами [7; 114]. «Перетинання» правових режимів викидів та відходів має місце лише у вимогах щодо охорони атмосферного повітря від забруднення виробничими, побутовими та іншими відходами, які стосуються спалювання таких відходів, їх утилізації й вивезення [114]. У цьому разі відходи та об'єкти поводження з ними розглядаються як джерела викидів.

Незважаючи на це, на практиці викиди іноді помилково ототожнюються з відходами, що тягне застосування норм законодавства про відходи не за їх призначенням. Наприклад, при розв'язанні спору про відшкодування збитків, заподіяних державі через наднормативні викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, Господарський суд Одеської області в рішенні від 6 лютого 2012 р. по справі № 4/73-10-2175 спирався на норми Закону про відходи та розглядав відповідні викиди як розміщення відходів [116].

Зарубіжне законодавство про відходи, як правило, містить пряме застереження, що газоподібні викиди в атмосферне повітря виключаються з

предмету регулювання цього законодавства. Наприклад, таке застереження є в Директиві 2008/98/ЄС [10] і Законі Фінляндії «Про відходи» [117].

Зважаючи на таке, відносини, що складаються у зв'язку з викидами забруднюючих речовин в атмосферне повітря, необхідно вилучити із предмету регулювання Закону про відходи.

Не є оптимальним і принцип узгодження предметів регулювання цього Закону та водного законодавства щодо стічних вод, згідно з яким водному законодавству відведена роль не основного, а додаткового регулятора у сфері поводження з такими водами [7].

За приписом Водного кодексу України, стічною є вода, що утворилася в процесі господарсько-побутової і виробничої діяльності (за винятком шахтної, кар'єрної та дренажної води), а також відведена з забудованої території, на якій вона утворилася внаслідок випадання атмосферних опадів. Подальші норми цього Кодексу підтверджують взаємозв'язок правових режимів стічних вод і відходів тим, що: стічні води можуть містити відходи, зокрема придатні до вилучення; як стічні води розглядаються кубові залишки та шлами, що утворюються в результаті очищення й знезараження таких вод; передбачено єдиний порядок захоронення забруднюючих речовин, відходів виробництва та стічних вод у глибокі підземні водоносні горизонти [118].

По-перше, дія законодавства про відходи поширюється на об'єкти, які утворюються внаслідок процесів очищення стічних вод (різноманітні осади, шлами, фракції тощо). Такий підхід відповідає законодавству ЄС, про що свідчить проект Національного переліку відходів, розроблений на його основі [119]. Класифікація означених об'єктів як стічних вод після відділення від загальної маси останніх є недоречною.

По-друге, норми законодавства про відходи можуть поширюватися на поводження із стічними водами, але за субсидіарним принципом, під яким в юридичній науці розуміється застосування норм однієї галузі законодавства до якісно однорідних відносин, що складаються у сфері регулювання іншої галузі. Використання субсидіарного принципу спрямовано на функціональну

взаємодію норм різних галузей законодавства, забезпечуючи їх збалансоване співвідношення й взаємозв'язок [120, с. 46, 48]. Так, з метою попередження дублювання положень законодавства про відходи у водному законодавстві норми Закону про відходи та пов'язаних із ним підзаконних нормативно-правових актів можливо та доцільно поширити за відповідним принципом на захоронення стічних вод у підземних водоносних горизонтах (на спеціально створених полігонах), адже така операція ідентична захороненню відходів.

Субсидіарний принцип регламентації відносин у сфері поводження із стічними водами встановлено Директивою 2008/98/ЄС, що регулює зазначені відносини в межах, яких вони не охоплені іншим законодавством ЄС [10].

Таким чином, відносини у сфері поводження із стічними водами пропонується включити до предмету регулювання Закону про відходи за субсидіарним принципом, а саме поширити на них норми цього Закону в частині, що не врегульована водним та іншим законодавством України.

Протилежний вектор руху має тенденція щодо виключення з предмету регулювання Закону про відходи тих відносин, на які необхідно й доцільно поширювати дію його норм. До них належать відносини у сфері здійснення операцій з металобрухтом та у сфері поводження з ППТП.

Основні вимоги до здійснення операцій з металобрухтом встановлено спеціальним законом у цій сфері – Законом України «Про металобрухт», який є складовою законодавства про відходи [7]. У системі цього законодавства Закон України «Про металобрухт» займає відособлене положення, оскільки на відносини, які виникають у процесі здійснення операцій з металобрухтом, не поширюється Закон про відходи [121].

Як проголошено в преамбулі, Закон України «Про металобрухт» окремо спрямований на забезпечення екологічної безпеки при утворенні, збиранні та використанні металобрухту [121]. Однак така ціль не знаходить достатнього відображення в положеннях відповідного Закону, які в цілому мають слабкий екологічний відтінок. Норми цього Закону, що зачіпають екологобезпековий аспект поводження з металобрухтом, здебільшого є бланкетними, а екологічні

обов'язки суб'єктів господарювання в цій сфері носять загальний характер (зокрема, мати кваліфікованих спеціалістів, устаткування, засоби екологічної безпеки та забезпечити контроль за нею відповідно до законодавства [121]). На недостатній екологічній націленості Закону України «Про металобрухт» наголошував і В.А. Зуєв [87, с. 117].

Основним центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізацію державної політики у сфері здійснення операцій з металобрухтом є Мінекономрозвитку (в рамках державної промислової політики), у той час як компетенція органів влади у сфері екології звужується. Так, з 2012 р. імпорт металобрухту дозволено здійснювати без погодження з органом виконавчої влади в галузі охорони НПС за місцем, де має проводитися його переробка. Поряд із цим у 2015 р. скасовано ліцензування операцій з металобрухтом, яке мало окремою метою досягнення екологічного ефекту від цих операцій [93, с. 11].

На фоні виразної ресурсно-сировинної спрямованості Закону України «Про металобрухт» стає очевидною недоцільність (з погляду на єдину ціль законодавства про відходи) повного й безумовного виключення з предмету регулювання Закону про відходи відносин, що виникають у сфері здійснення операцій з металобрухтом. Забезпечення балансу економічних, соціальних та екологічних цілей при проведенні таких операцій потребує залучення засобів і способів регулювання, передбачених Законом про відходи та пов'язаними з ним підзаконними нормативно-правовими актами. Наприклад, окремі види металобрухту, зокрема шлаки металургійного виробництва, можуть виявляти небезпечні властивості. При заготівлі, переробці та металургійній переробці таких видів металобрухту необхідно дотримуватися вимог щодо поводження з небезпечними відходами, закріплених відзначеними нормативно-правовими актами. На користь цього переконливо свідчить і зарубіжний досвід правового регулювання.

Директива 2008/98/ЄС поширюється на відносини у сфері поводження з відходами металів, зокрема встановлює вимоги до їх роздільного збирання,

збільшення обсягів перероблення, припинення режиму відходів і т. д. На виконання положень цієї Директиви регламентами Ради ЄС та Єврокомісії затверджено критерії припинення режиму відходів для мідного лому [122] й інших видів металобрухту. У процесі адаптації національного законодавства до Директиви 2008/98/ЄС відповідні положення потребують урахування.

У Республіці Білорусь баланс цілей державної політики у відповідній сфері значною мірою підтримується тим, що відносини, які виникають при поводженні з ломом та відходами чорних і кольорових металів, регулюються законодавством про відходи, якщо інше не передбачено законодавством про промисловість та іншим спеціальним законодавством [123]. Такий підхід є гнучким і дозволяє оптимально узгодити законодавство, що охоплює згадані відносини. З огляду на це, він може бути взятий за основу при модернізації законодавства України, що регулює здійснення операцій з металобрухтом, і цілком сумісний із курсом наближення цього законодавства до права ЄС (за умови зваженості винятків із загальних положень).

Таким чином, відносини у сфері здійснення операцій з металобрухтом пропонується віднести до предмету регулювання Закону про відходи, якщо інше не передбачено спеціальним законодавством про металобрухт. Однак, у цілях попередження зловживання винятками у відзначеному спеціальному законодавстві, доцільно вказати положення Закону про відходи, відступ від яких не допускається. Наприклад, такими є положення щодо поводження з небезпечними відходами (ст. 34 Закону) та порядку надання письмової згоди (повідомлення) на їх транскордонне перевезення (ст. 34-1 Закону). Також до переліку загальних положень, що не можуть змінюватися законодавством про металобрухт, у перспективі необхідно віднести ті, що будуть запозичені із Директиви 2008/98/ЄС та інших нормативно-правових актів Співтовариства про відходи. Зокрема, до них належать норми щодо ієрархії дій з відходами, побічних продуктів, припинення режиму відходів, переліку відходів, РВВ, повторного використання та перероблення відходів, маркування небезпечних відходів та низка інших, що мають вагоме значення для забезпечення охорони

навколишнього середовища, екологічної безпеки та ресурсної ефективності при поводженні з металобрухтом. При цьому спеціальне законодавство про металобрухт може конкретизувати й доповнювати такі норми.

Ознаки дублювання та неповноти має правове регулювання відносин у сфері поводження з відносно новою категорією речовин і матеріалів – ППТП, юридична поява якої зумовлена прийняттям у 2015 р. Закону України «Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною» та віднесенням до такої категорії колишніх відходів тваринного походження.

Як визначено в згаданому вище Законі, ППТП є туша або частини туш забитих, загиблих тварин, сировина та продукти тваринного походження, що не призначені або визнані непридатними для споживання людиною. Залежно від ступеня ризику для здоров'я людини та тварини такі продукти поділяються на три категорії [124], виходячи з яких визначаються або мають визначатися правила поводження з ними. Наприклад, ст. 14 Закону України «Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною» містить припис, що ППТП, які належать до категорії I, підлягають виключно видаленню [124]. Основні способи (операції) видалення таких продуктів – їх спалювання та захоронення, що також є ключовими операціями поводження з відходами. Отже, постає питання про зміст і вимоги до таких однойменних операцій щодо ППТП, з одного боку, та відходів, з іншого.

Подібно до Закону про відходи, видалення ППТП у спеціальному законі розкривається як здійснення операцій (спалення, захоронення або інші методи, дозволені законодавством), що не призводять до утилізації названих продуктів [124]. Поняття «спалення» та «захоронення» Законом України «Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною» не визначено, однак значення другого поняття встановлюється за допомогою аналогії із Законом про відходи (остаточне розміщення ППТП у спеціально відведених місцях чи об'єктах таким чином, щоб довгостроковий шкідливий вплив відповідних продуктів на НПС та здоров'я людини не перевищував

установлених нормативів). Спеціальних вимог щодо спалення й захоронення ППТП вищевказаним Законом не передбачено, а згадуваний у ньому порядок поводження з такими продуктами, що належать до категорій I-III, до цього часу не затверджено. При цьому дія Закону про відходи не поширюється на відносини у сфері поводження з відповідними продуктами [7], що виключає можливість застосування його правил до спалення та захоронення ППТП.

З огляду на потреби правової регламентації названих відносин, а також принципи взаємодії та взаємозалежності різних галузей законодавства, передусім суміжних, безумовне вилучення поводження з цими продуктами з предмету регулювання Закону про відходи не є прийнятним рішенням. Так, згідно з п. «b» ч. 2 ст. 2 Директиви 2008/98/ЄС, зі сфери застосування цієї Директиви в межах, яких вони охоплені законодавством Співтовариства, виключаються ППТП, але за винятком тих, які призначені для спалювання, захоронення або перетворення на біогаз чи компост [10]. У регламентах ЄС № 1069/2009 та № 142/2011, які встановлюють санітарно-ветеринарні норми щодо ППТП, уточнено, що на спалювання таких продуктів поширюються вимоги директив 2008/98/ЄС та 2010/75/ЄС про промислові викиди (змінила Директиву 2000/76/ЄС про спалювання відходів), на захоронення – положення директив 2008/98/ЄС і 1999/31/ЄС про захоронення відходів (далі – Директива 1999/31/ЄС). Окрім цього, згаданими регламентами передбачено, що експорт та імпорт ППТП, змішаних або забруднених небезпечними відходами, має здійснюватися з дотриманням Регламенту № 1013/2006 про перевезення відходів та Базельської конвенції [125; 126].

Отже, в ЄС правове регулювання поводження з ППТП будується за субсидіарним принципом, згідно з яким санітарно-ветеринарне законодавство є основним, а законодавство про відходи – додатковим регулятором такого поводження. «Співпраця» між зазначеними галузями законодавства в питанні відповідного регулювання дає змогу забезпечити його повноту та уникнути зайвого дублювання норм, що вже існують у законодавстві про відходи та є цілком застосовними до однорідних відносин.

З метою досягнення повноти, завершеності та узгодженості правового регулювання відносин у сфері поводження з ППТП в Україні пропонується також використовувати субсидіарний принцип, тобто включити до предмету регулювання Закону про відходи ті із вказаних відносин, що за характером споріднені з відносинами у сфері поводження з відходами та не потребують (повною мірою або частково) спеціальних санітарно-ветеринарних правил. На теперішній час наявні норми Закону про відходи на пов'язаних нормативно-правових актів можливо й необхідно поширити на захоронення ППТП та їх імпорт і експорт у разі змішування або забруднення небезпечними відходами. Якість субсидіарного регулювання операції захоронення названих продуктів буде значно вищою із завершенням адаптації національного законодавства про відходи до Директиви 1999/31/ЄС. Субсидіарне регулювання Законом про відходи та іншими законами цієї галузі операцій спалювання та перетворення ППТП на біогаз чи компост стане можливим із наближенням законодавства про відходи до положень директив 2008/98/ЄС та 2010/75/ЄС про промислові викиди [127, с. 38–42] згідно з Угодою про асоціацію з ЄС.

На сучасному етапі розвиток нормативно-правової основи поводження з відходами в Україні визначають зовнішні чинники, основним з яких є правова інтеграція з ЄС і зокрема наближення національного законодавства до права відповідного наднаціонального утворення (також «*acquis communautaire*», або «*acquis ЄС*»).

На позначення процесу наближення національного законодавства до *acquis ЄС* вживаються різні поняття, зокрема «адаптація», «апроксимація» та «гармонізація».

В юридичному сенсі адаптація розглядається як односторонній процес поступового зближення, приведення законодавства України у відповідність до норм права ЄС, що відбувається передусім у погоджених сторонами сферах [128, с. 22; 129, с. 26; 130]. Поняття «апроксимація» походить з англomовних версій міжнародних договорів (наприклад, із Угоди про асоціацію з ЄС [131]), та є синонімом адаптації. Гармонізація полягає у приведенні законодавства до

відповідності з *acquis communautaire*, відбувається в межах ЄС і є статутним обов'язком його держав-членів [128, с. 19, 22], через що застосування цього поняття в контексті досліджуваної проблеми не є доречним.

Враховуючи законодавче закріплення та усталеність використання, далі процес наближення національного законодавства про відходи до *acquis* ЄС позначатиметься поняттям «адаптація».

Адаптація національного законодавства про відходи до *acquis* ЄС як складова правової реформи має декілька цілей. Як справедливо зауважує Н.Р. Малишева, переважна більшість заходів з гармонізації екологічного законодавства інспірована не екологічними потребами, а міркуваннями зовнішньої торгівлі [132, с. 26]. Подібна ситуація має місце й щодо адаптації зазначеного вище законодавства до права ЄС, виходячи із чого перша ціль такої адаптації – зовнішньоторговельна. Названа ціль чітко проглядається у ст. 1 Угоди про асоціацію з ЄС і полягає у входженні України у внутрішній ринок ЄС та створенні зони вільної торгівлі. При цьому узгоджені еколого-правові стандарти виконують допоміжну (технічну) роль для спрощення торгівельних відносин. Другу ціль можна позначити як зовнішньополітичну. Її суть вичерпно розкрита в законодавстві з питань адаптації й зводиться до виконання Україною критеріїв, що висуваються до правових систем держав-кандидатів на членство в ЄС [130]. Останньою, третьою, ціллю власне є ціль законодавства про відходи, регулююча спроможність та кінцева корисна дія якого можуть бути підвищені завдяки адаптації.

Реалізація останньої цілі є основним критерієм оцінки результативності процесу адаптації і не повинна підмінятися показниками кількості, діяльності, активності й витрачених ресурсів як проміжними. Разом з тим відстежувати результативність адаптації законодавства про відходи до *acquis* ЄС за таким критерієм на сьогоднішній день не уявляється можливим, бо її попередній етап (до укладення Угоди про асоціацію з ЄС) був скоріше ознайомчим, а нинішній ще не виявив правотворчої плідності.

Характерною вадою організації процесу адаптації законодавства про відходи до права ЄС на обох етапах є непослідовність та неузгодженість його планування, включаючи контроль за виконанням планів. Наприклад, жоден із щорічних планів заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС [130], розроблених на 2005-2013 роки, не передбачав наближення національного законодавства про відходи до базових правил, закріплених трьома директивами ЄС в цій сфері – рамковою директивою про відходи, Директивою 1999/31/ЄС та Директивою 2006/21/ЄС про поводження з відходами видобувних підприємств (далі – Директива 2006/21/ЄС). Поряд із цим зазначені плани заходів хаотично ставили завдання з адаптації до норм не основного, а додаткового законодавства ЄС про відходи, передусім директив 94/62/ЄС про упаковку та відходи упаковки, 2002/96/ЄС про відходи електричного та електронного обладнання (далі – ВЕЕО), які також не були виконані.

Окрім планової, на етапі партнерства й співробітництва з ЄС мала місце так звана «позапланова», або оперативна адаптація законодавства про відходи до права ЄС, обсяги і строки якої встановлювались «антикризовим» рішенням певного органу (Верховної Ради України, Ради національної безпеки і оборони України). Так, згідно з рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 25 квітня 2013 р., Уряд України був зобов'язаний забезпечити адаптацію відповідного законодавства до директив 94/62/ЄС, 2008/98/ЄС, 2006/21/ЄС та 1999/31/ЄС протягом шести місяців [133], що відкидало саму ідею адаптації як послідовного та планомірного процесу. Подібні втручання в хід адаптації законодавства про відходи до асquis ЄС не здатні її пришвидшити, тим більше покращити продуктивність.

Чинна фаза адаптації законодавства про відходи до асquis ЄС пов'язана з розбудовою зв'язків між Україною та ЄС у форматі асоціації. Додаток XXX до Глави 6 Розділу V Угоди про асоціацію з ЄС зобов'язує Україну поступово наблизити своє законодавство до трьох «опорних» директив ЄС у відповідній сфері – Директиви 2008/98/ЄС (рамкова), Директиви 1999/31/ЄС і Директиви

2006/21/ЄС – за конкретними напрямками й строками наближення. Як наслідок, принцип доцільності адаптації, чільний для її попереднього етапу [134, с. 22], щодо цих директив втратив свою силу (це не стосується інших директив ЄС у сфері поводження з відходами). Новий принцип – обов'язковості адаптації – дає свободу вибору лише способів і методів досягнення поставлених Угодою про асоціацію з ЄС завдань [135, с. 106].

Загалом рамки процесу адаптації законодавства України про відходи до визначених Угодою про асоціацію з ЄС директив окреслюють декілька планів (загальних і розгорнутих) з різними строками виконання поставлених завдань. Так, три розбіжні кінцеві терміни розроблення проекту закону України «Про відходи видобувної промисловості» визначено в Плані заходів з імплементації Угоди на 2014-2017 роки, схваленому розпорядженням КМУ від 17 вересня 2014 р. № 847-р (грудень 2017 р.), Плані законодавчого забезпечення реформ в Україні, затвердженому постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII (IV квартал 2015 р./2016 р.), а також Плані імплементації Директиви 2006/21/ЄС (грудень 2015 р.) [136; 137; 138]. При цьому станом на квітень 2018 р. проект цього закону не підготовлено. Внутрішні протиріччя в плануванні адаптації зазначеного вище законодавства стримують її нормальне протікання, позбавляють цей процес прозорих контрольних точок та дають підстави для маніпуляцій.

Усе відзначене вище дає змогу обґрунтувати такий важливий напрям удосконалення адаптації законодавства України про відходи до права ЄС, як зміцнення планових засад відповідного процесу шляхом виключення явища позапланової (оперативної) адаптації та узгодження між собою різних планів з адаптації за строками виконання запланованих заходів.

Практичне співіснування на сучасному етапі двох різновидів адаптації законодавства про відходи до права ЄС – обов'язкової, що прямо зумовлена зобов'язаннями України за Угодою про асоціацію з ЄС, та доцільної, яка надає державі право самостійного вибору курсу наближення (джерел *acquis* ЄС) – за обмеженості ресурсів виводить на необхідність розстановки пріоритетів [135,

с. 106; 139, с. 132]. При розподілі організаційних, матеріальних, часових та інших ресурсів пріоритет має обов'язкова адаптація, невідкладність якої продиктовано як міжнародно-правовими зобов'язаннями, так і системним устроєм законодавства про відходи. Його реформування шляхом наближення до права ЄС доцільно розпочинати з базисних підходів (система поводження та ієрархія дій з відходами, критерії припинення режиму відходів, правила ідентифікації відходів, РВВ і т. д.), на яких відтак «надбудовуватимуться» додаткові (спеціальні) підходи до поводження з ВЕЕО, відходами упаковки, відходами батарей і акумуляторів та ін.

Зворотна послідовність адаптації законодавства, образно кажучи «згори до низу», загрожує виникненням колізій, дублюванням приписів та іншими дефектами в нормативно-правовій основі поводження з відходами. Так, проект закону України «Про відходи електричного та електронного обладнання», розроблений в рамках проекту Twinning до завершення процесу адаптації законодавства до Директиви 2008/98/ЄС і прийняття нової редакції закону про відходи, містить дефініції низки основних понять («поводження з відходами», «підготовка до повторного використання», «оброблення»), визначає засади діяльності організацій РВВ й охоплює інші загальні питання [140], що виходять за межі його мети та предмету регулювання.

Отже, наступним напрямом удосконалення адаптації законодавства України про відходи до права ЄС пропонується визнати реорганізацію такого процесу за критерієм пріоритетності з виділенням першої (здійснюється за принципом обов'язковості) та другої (здійснюється за принципом доцільності) черг відповідної адаптації.

Окрім розглянутих вище, адаптація законодавства України про відходи має й інший суттєвий недолік, який полягає у зведенні її до уніфікації та текстуального відтворення норм права ЄС безвідносно до національних умов розвитку різних сфер суспільного життя та пов'язаних із цим можливостей реалізації адаптованого законодавства. Так, нещодавно розроблений проект закону України від 21 червня 2017 р. № 6602 «Про внесення змін до Закону

України «Про відходи» (щодо імплементації вимог директив ЄС у сфері поводження з відходами)» має на меті забезпечити закріплення та подальше впровадження в Україні засадничих підходів щодо поводження з відходами, встановлених директивами 2008/98/ЄС та 1999/31/ЄС, без додаткових витрат для державного та місцевих бюджетів, суб'єктів господарювання й громадян [9; 141]. При цьому вартість практичного втілення положень директив у сфері поводження з відходами, включених до Угоди про асоціацію з ЄС, попередньо оцінювалася фахівцями у 5,3 млрд євро [142, с. 53].

У науці екологічного права неодноразово відзначалося, що адаптація та гармонізація екологічного законодавства з міжнародним правом і правом ЄС не є тотожними «технічній» уніфікації, копіюванню чи «підгонці» правового регулювання [132, с. 33–34; 143, с. 84], тому при їх здійсненні потребують врахування особливості правової системи України, її соціальне й економічне положення [144, с. 80]. У такому ракурсі адаптація законодавства про відходи до *acquis communautaire* матиме високу результативність щодо покращення екологічних, економічних і соціальних показників поводження з відходами, якщо буде забезпечено її нерозривний зв'язок з відповідною сферою відносин, зокрема економічними, технічними, технологічними, культурними й іншими умовами, які цю сферу утворюють, а також наявними можливостями реалізації імплементованих норм. Зокрема, побудова за таким принципом обов'язкової адаптації дасть змогу здійснювати вибір найбільш прийнятних інструментів та способів досягнення поставлених директивами завдань зважаючи на стійкі внутрішньодержавні тенденції утворення та накопичення відходів, їх видовий і компонентний склад, доступні напрями використання і т. д. [145, с. 316].

Загалом досконала нормативно-правова основа є однією з ключових умов належного правового забезпечення поводження з відходами. Згідно із тлумачним словником слово «забезпечувати» має декілька значень, серед яких «створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось» [146, с. 18]. Виходячи із цього, правове забезпечення поводження з відходами можна визначити як створення необхідних і достатніх умов для екологічно,

економічно й соціально ефективного поводження з відходами за допомогою правових засобів.

Висновки до розділу 1

Дослідження, проведене в цьому розділі дисертації, дозволило одержати такі основні результати:

1. Уточнено визначення поняття «відходи», якими є будь-які речовини, матеріали та предмети, у т. ч. товари (продукція), від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення, а також речовини, матеріали та предмети, які не мають власника або власник яких невідомий і включені до Національного переліку відходів.

Удосконалено визначення поняття «поводження з відходами» з уточненням, що ним є організаційно-технологічні дії запобіжного характеру на стадії до утворення відходів, операції з їх збирання, перевезення, утилізації та видалення, включаючи первинний (виробничий) контроль за цими операціями й догляд за місцями видалення.

2. Доопрацьовано положення щодо права власності на відходи в його суб'єктивному розумінні з конкретизацією, що: у структурі тягара власності на відходи вирішальну роль відіграють активні обов'язки, які передбачають здійснення власником певних позитивних дій; власник відходів є насамперед зобов'язаним, а не управомоченим суб'єктом.

Запропоновано відмову від права власності на відходи як правочин визнавати нікчемною із закріпленням цього в Законі про відходи.

Обґрунтовано, що за своєю природою право власності на відходи є змішаною категорією, яка поєднує в певній пропорції і приватно-правові, і публічно-правові начала з вираженим превалюванням останніх.

Запропоновано уточнення, що територіальні громади або держава стають власниками безхазяйних відходів лише в разі, якщо набули відповідне право на них у порядку, встановленому законом.

3. Сформульовано інтегровану (єдину, загальну) ціль законодавства про відходи, яка полягає в забезпеченні підвищення та оптимального поєднання екологічної, економічної й соціальної ефективності поводження з відходами шляхом правового впливу на відповідні відносини.

Розроблено пропозиції щодо уточнення предмету регулювання Закону про відходи шляхом: 1) вилучення із нього відносин, що складаються у зв'язку з викидами забруднюючих речовин в атмосферне повітря; 2) включення до нього відносин у сфері поводження із стічними водами та у сфері поводження з ППТП за субсидіарним принципом; 3) віднесення до нього відносин у сфері здійснення операцій з металобрухтом, якщо інше не передбачено спеціальним законодавством про металобрухт.

Обґрунтовано напрями вдосконалення адаптації законодавства України про відходи до права ЄС, а саме: 1) зміцнення планових засад відповідного процесу шляхом виключення явища позапланової (оперативної) адаптації та узгодження між собою різних планів з адаптації за строками виконання запланованих заходів; 2) реорганізація такого процесу за критерієм пріоритетності з виділенням першої (здійснюється за принципом обов'язковості) та другої (здійснюється за принципом доцільності) черг адаптації.

Аргументовано, що адаптація законодавства України про відходи до права ЄС потребує забезпечення нерозривного зв'язку з національною сферою поводження з відходами, зокрема економічними, технічними, технологічними, культурними й іншими умовами, які цю сферу утворюють, а також наявними можливостями реалізації імplementованих норм.

Результати дослідження, викладені в цьому підрозділі, опубліковано в таких наукових працях: [30; 37; 64; 78; 95; 98; 111; 127; 135; 139; 145].

РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА ВИДІВ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

2.1. Організаційно-правове забезпечення поведження з відходами

З організаційним видом правового забезпечення в теорії екологічного права пов'язуються два спеціальні терміни, які застосовуються переважно у взаємозв'язку з категорією «екологічна безпека». Зокрема, до відзначених термінів належать «організаційно-правове забезпечення екологічної безпеки» [147, с. 18; 148; 149, с. 337; 150, с. 400] та «організаційно-правові форми забезпечення екологічної безпеки» [148; 151, с. 262; 152, с. 495]. За своїм обсягом останній термін є ширшим та, як зазначає В.І. Андрейцев, включає два основні блоки: 1) наявність узгоджених організаційно-правових структур (органів держави) з реалізації законодавства у сфері екологічної безпеки; 2) організаційно-функціональне забезпечення екологічної безпеки [148, с. 135–136]. Першому із вказаних блоків відповідає термін «організаційно-правове забезпечення», а другому – «функціонально-правове забезпечення».

З огляду на викладене, організаційно-правове забезпечення поведження з відходами пропонується розуміти як створення необхідних і достатніх організаційно-правових умов для здійснення такого поведження на засадах екологічної, економічної й соціальної ефективності через систему органів державної влади та місцевого самоврядування й реалізацію ними функцій і компетенції у сфері, що досліджується.

У межах наведеного розуміння явища, що досліджується, найперше, необхідно з'ясувати значення споріднених термінів «функції», «компетенція» та «повноваження» стосовно діяльності органів влади, адже в законодавстві вони, як правило, вживаються довільно (наприклад, у ст. ст. 23, 23-1, 25 і 25-1 Закону про відходи, де окреслено компетенцію Мінприроди та Мінрегіону у сфері поведження з відходами [7]).

Сучасна теорія права під функціями органу публічної влади розглядає основні напрями діяльності, в яких виявляється призначення цього органу в державному механізмі [153, с. 8–9]. Такі функції не завжди співпадають із функціями управління в певній сфері відносин, адже останні функції, зокрема облік, контроль, аудит, можуть виконувати не лише органи публічної влади, але й суб'єкти господарювання, громадськість та інші суб'єкти.

Державні органи та ОМС реалізують владні функції через компетенцію [153, с. 8–9], тобто сукупність встановлених в офіційній формі повноважень органу або посадової особи, які визначають можливість приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання тощо [154]. При цьому під повноваженнями розуміють сукупність прав і обов'язків державних органів, інших організацій та осіб, законодавчо закріплених за ними для здійснення покладених на них функцій [155].

На висвітленому співвідношенні термінів «функції», «компетенція» та «повноваження» ґрунтується подальше дослідження.

У галузевій літературі з екологічного права за напрямками роботи та повноваженнями розрізняють органи загальної, спеціальної, галузевої та функціональної компетенції в екологічній сфері [156, с. 167]. Насамперед, заслуговують на увагу органи спеціальної компетенції, для яких забезпечення формування та/або реалізація державної політики у сфері поводження з відходами є одним із визначальних напрямів діяльності.

На теперішній час до основного кола цих органів входять Мінприроди, Мінрегіон, Держекоінспекція, МОЗ та Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, компетенція якої з 2016 р. включає ліцензування діяльності й встановлення тарифів на послуги з перероблення та захоронення побутових відходів.

Як органи спеціальної компетенції у сфері поводження з відходами в науковій літературі також розглядаються Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна лісова охорона [157, с. 129], Державне агентство лісових

ресурсів України та Державна служба України з надзвичайних ситуацій [158, с. 222]. Водночас необхідно враховувати, що в основі класифікації органів як носіїв спеціальної компетенції можуть лежати різні критерії, зокрема роль компетенції у сфері поводження з відходами у функціональному призначенні певного органу [158, с. 222] або покладення на нього спеціальних завдань у цій сфері [157, с. 128]. З огляду на таке, коло органів спеціальної компетенції не має «суворих» меж і може бути як розширено, так і звужено залежно від обраного критерію їх виділення.

«Інноваційні» перетворення системи органів спеціальної компетенції у сфері поводження з відходами пропонує Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року, схвалена розпорядженням КМУ від 8 листопада 2017 р. № 820-р (далі – Стратегія управління відходами – 2030), яка на першому етапі своєї реалізації (2017-2018 роки) передбачає створення відособленого ЦОВВ з питань управління відходами, діяльність якого повинна спрямовуватися КМУ через Міністра екології та природних ресурсів [159]. Вид цього органу (агентство, служба, інспекція), орієнтовне коло його функцій та наданої для їх виконання компетенції Стратегія не називає.

Згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» до системи таких органів належать міністерства, що забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, та інші ЦОВВ, які виконують лише окремі функції з реалізації державної політики (служби, агентства та інспекції). Як служба ЦОВВ утворюється в разі, коли більшість його функцій складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам; як агентство, якщо переважають функції з управління об'єктами державної власності, а як інспекція – коли основними є контрольні-наглядові функції за дотриманням законодавства [160].

Переважаюча частка функцій Мінприроди щодо реалізації державної політики у сфері поводження з відходами пов'язана з видачею документів дозвільного характеру, ліцензуванням, погодженням, реєстрацією та іншими діями владного характеру, результатом яких є надання адміністративних

послуг фізичним та юридичним особам. Гіпотетично саме такі функції мають бути передані від Мінприроди до нового ЦОВВ, що згадується в Стратегії управління відходами – 2030. Отже, прийнятною формою для цього органу є служба.

Разом з тим само по собі, без обґрунтування необхідності, утворення такої служби не може вважатися заходом з удосконалення відповідної системи органів спеціальної компетенції.

На сьогоднішній день у межах структури Мінприроди утворені й діють: 1) управління поводження з відходами та екобезпеки, у т. ч. відділ поводження з відходами (4 особи); 2) управління з питань оцінки впливу на довкілля та дозвільно-ліцензійної діяльності, у т. ч. відділ оцінки впливу на довкілля (5 осіб), відділ дозвільно-ліцензійної діяльності та контролю (8 осіб), відділ поводження з пестицидами та агрохімікатами (4 особи) [161]. На відповідні структурні підрозділи Міністерства покладено основну частину його функцій з реалізації державної політики у сфері поводження з відходами. У разі збільшення їх обсягу спочатку доцільно розглянути можливість змін у структурі та шатному розписі Мінприроди, що здатні забезпечити високий рівень ефективності виконання вказаних функцій без створення окремого органу. Один із варіантів полягає в перетворенні управління поводження з відходами та екобезпеки на департамент та виокремлення в ньому декількох відділів (3-4), призначених для здійснення функцій, про які йшлося вище.

На користь пропонованого варіанту свідчить і досвід розвинених країн, де основні функції у сфері поводження з відходами закріплено законом за ЦОВВ у сфері екології. Зокрема, у США й Данії таким органом є Агентство з охорони навколишнього середовища (EPA) [162; 163], у Франції – Агентство з навколишнього середовища і управління енергією (Ademe) [164], у Фінляндії – Міністерство охорони навколишнього середовища [117], а у Швейцарії – Федеральне відомство з охорони навколишнього середовища (FOEN) [165].

Спеціальні органи влади, що наділені винятково функціями у сфері поводження з відходами, існують в окремих федеративних країнах, а також

Іспанії, але не на центральному, а субнаціональному (суб'єкти федерації, автономні області) або нижчому територіальному рівні. Приміром, у США з 1992 р. функціонує Агентство з управління відходами округу Сонома (штат Каліфорнія) [166]. На території Фландрії (адміністративний регіон Бельгії) функції із забезпечення управління відходами й матеріалами, рекультивації ґрунтів та запобігання їх забрудненню з 1981 р. здійснює Публічне агентство відходів (OVAM) [167; 168, с. 19–21]. У Каталонії (автономна область Іспанії) функції у сфері поводження з побутовими, промисловими, будівельними відходами та гноєм свійської худоби виконує Агентство з питань відходів (ARC) [169, с. 11]. Проте в більшості інших адміністративно-територіальних одиниць названих країн питання поводження з відходами не вилучаються з відання органів, що суміщають різні функції в екологічній сфері.

Таким чином, викладене свідчить, що створення спеціальної державної служби, на користь якої буде передано функції з реалізації державної політики у сфері поводження з відходами, не є інституційно необхідним. Оптимальним шляхом збільшення ефективності виконання таких функцій є вдосконалення організаційної структури Мінприроди з одночасним здійсненням заходів щодо підвищення кваліфікації кадрів.

Наближення до цілей сталого суспільного поступу, послаблення зв'язку між економічним зростанням та погіршенням екологічної ситуації в проєкції на поводження з відходами вимагає адекватної участі в його організаційно-правовому забезпеченні державних органів, ключовою метою яких є розвиток економіки і торгівлі. Головним у системі таких органів є Мінекономрозвитку.

На сьогоднішній день екологізація економіки і, навпаки, посилення ролі економічних важелів в охороні довкілля та підтриманні екологічної безпеки в середовищі людського існування визначають зміст і спрямованість розвитку більшості країн та наднаціональних утворень. Зокрема, пріоритетною метою Сьомої екологічної програми ЄС до 2020 р. є ресурсоефективна, «зелена» та низьковуглецева економіка [170], у розбудові якої особливої уваги приділено поводженню з відходами та матеріальними ресурсами в цілому.

В Україні відповідних питань торкаються: Державна програма розвитку внутрішнього виробництва, затверджена постановою КМУ від 12 вересня 2011 р. № 1130 (визначає напрями екологізації виробництва, охоплюючи й поводження з відходами) [171]; Стратегія екологічної політики до 2020 року (екологізація окремих галузей економіки, використання економічних засобів в екологоохоронних цілях) [44]; Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 (націлена на стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом) [172].

Відповідно, реалізація напрямів, завдань та цілей, поставлених цими документами, багато в чому зумовлена виконанням функцій та компетенції, що покладені на Мінекономрозвитку.

У контексті поводження з відходами питання узгодження економічних та екологічних пріоритетів знайшли вираз у Стратегії управління відходами – 2030. Особливістю цієї Стратегії є її спрямованість на докорінну перебудову процесів виробництва та споживання, завдяки чому прогнозується досягнення як екологічних, так і економічних та соціальних цілей. Між іншим, одним із чільних принципів Стратегії є перехід до економіки замкненого циклу, який означає максимально тривале використання продуктів, матеріалів і ресурсів при мінімальному утворенні відходів [159].

Концепція економіки замкненого циклу, або «кругової» економіки (англ. «circular economy») запозичена Україною з політики й права ЄС та його членів. Так, в ЄС у 2014 р. підготовлено попередню програму [173], а у 2015 р. – план дій Співтовариства з переходу до кругової економіки [174]. У ФРН розвиток економіки замкненого типу регламентовано окремим законом від 24 лютого 2012 р. «Про стимулювання економічного циклу та забезпечення екологічно безпечного поводження з відходами» (KrWG) [175]. Як різновид форм сталого господарювання, «кругова» економіка має на меті захист підприємств ЄС від нестачі ресурсів та нестабільних цін, створення робочих місць, збереження енергії та ресурсів, попередження зміни клімату, виснаження біорізноманіття,

забруднення повітря, ґрунту й води [174, с. 2]. Отже, вона цілком відповідає інтегрованій цілі законодавства про відходи.

Останніми роками спостерігається поступова активізація діяльності Мінекономрозвитку як органу галузевої та функціональної компетенції у сфері поводження з відходами, що узгоджується з проголошеним у Стратегії прагненням до розвитку «кругової» економіки [159]. Значною мірою такі зміни обумовлено укладенням у 2016 р. Меморандуму між Мінприроди, Мінекономрозвитку, Мінрегіоном, GIZ (Німецьке товариство міжнародного співробітництва) та Європейським банком реконструкції та розвитку щодо намірів співпраці в побудові в Україні ефективної системи поводження з відходами. Перед Сторонами Меморандуму поставлено такі цілі: докладання зусиль для реформування вищезазначеної системи; забезпечення проведення моніторингу полігонів та звалищ ТПВ; розроблення національної стратегії (виконано) та національного плану поводження з відходами; доопрацювання рамкового закону про відходи. Для досягнення вказаних цілей Сторони, у т. ч. Мінекономрозвитку, взяли на себе низку обов'язків (удосконалювати правове регулювання; сприяти створенню інфраструктури; надавати організаційну та технічну підтримку та ін.) [176].

Загалом участь Мінекономрозвитку в цьому проекті кореспондується з його функціями із забезпечення формування та реалізації державної політики економічного і соціального розвитку, державної політики у сферах розвитку підприємництва та державно-приватного партнерства, державної промислової та інвестиційної політики і т. д. [177]. У розвинених країнах ЦОВВ подібного профілю, зокрема Федеральне міністерство економічного співробітництва та розвитку Німеччини (BMZ) та Міністерство економіки і фінансів Франції, у межах свого призначення забезпечують підвищення ефективності поводження з відходами та перехід на засади «кругової» економіки [178; 179].

Разом з тим сьогодні організаційно-правовим підґрунтям для діяльності Мінекономрозвитку у сфері поводження з відходами є його загальні функції та повноваження, що ним кореспондують, з яких опосередковано виводиться

належність окремих питань цієї сфери до відання Міністерства. При цьому відсутність чітко визначених повноважень знижує інтенсивність діяльності Мінекономрозвитку конкретно в такій сфері, адже органи державної влади зобов'язані діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [180]. Підвищити інтенсивність та рівень продуктивного впливу Мінекономрозвитку на сферу поводження з відходами можливо шляхом уточнення відповідних повноважень.

Передусім, до повноважень названого Міністерства необхідно віднести участь у розробленні та реалізації національних стратегій, планів і програм у сфері поводження з відходами (їх економічної частини). На теперішній момент Мінекономрозвитку фактично долучено до відповідних процесів, однак його повноваження щодо цього законодавчо не закріплено (підставами залучення цього Міністерства до виконання таких завдань частково є Меморандум, що розглядався вище, та Стратегія управління відходами – 2030).

Окремого уточнення потребують повноваження Мінекономрозвитку, що пов'язані із державно-приватним партнерством у сфері поводження з відходами. Загальні повноваження цього ЦОВВ із формування та реалізації державної політики у сфері державно-приватного партнерства встановлено відповідним законом [81] та положенням про Міністерство [177]. Проте вони не є вичерпними й можуть бути конкретизовані або доповнені зважаючи на стан та особливості конкретної сфери застосування згаданого партнерства. Зокрема, поглибленню партнерських відносин у сфері поводження з відходами між державним та приватним секторами сприятиме доповнення повноважень Мінекономрозвитку розробленням і затвердженням примірних концесійних та інших договорів у цій сфері з ознаками державно-приватного партнерства. Укладання таких договорів забезпечить приплив інвестицій з недержавного сектору в об'єкти цього партнерства, що є умовою покращення екологічних, економічних і соціальних показників поводження з відходами.

У руслі поступового зближення національної економіки з принципами замкнутого матеріального «кругообігу» до повноважень Мінекономрозвитку

доцільно включити забезпечення підвищення конкурентоспроможності ринку окремих товарів, що виробляються з вторинної сировини. Товари (продукція), одержувані шляхом перероблення та іншої утилізації ресурсоцінних відходів, складають основу вторинного ресурсокористування, збільшення обсягів якого є важливим орієнтиром сталого соціального й економічного зростання. Види таких товарів потребують узгодження з напрямками та пріоритетами розвитку вторинного ресурсокористування, розроблення яких заплановано Стратегією управління відходами – 2030 [159].

Помітний заохочувальний вплив як на запобігання появи відходів, так і їх подальше використання може сприяти забезпечення Мінекономрозвитком сприятливих умов для просування на ринку продукції тривалого використання й продукції, пристосованої до подальшого перероблення, для чого зазначене Міністерство необхідно наділити відповідним повноваженням. Виробництво та споживання продукції з такими характеристиками є метою інституту РВВ, що підкреслено у ст. 8 Директиви 2008/98/ЄС [10]. Серед зразків цієї продукції можна назвати ту, що відповідає стандартам C2C («cradle-to-cradle», або «від колиски до колиски») та пройшла передбачену сертифікацію [181].

Окреслені повноваження Мінекономрозвитку пропонується закріпити в Розділі IV Закону про відходи шляхом його доповнення статтею 24-1.

Належне здійснення Мінекономрозвитком вищенаведених повноважень сприятиме розвитку екологічного підприємництва у сфері поводження з відходами. За визначенням А.Г. Бобкової, екологічним підприємництвом є інноваційна діяльність суб'єктів господарювання з виробництва продукції, виконання робіт і надання послуг екологічного призначення, спрямована на забезпечення екологічної безпеки, раціональне використання природних ресурсів, підвищення рівня охорони навколишнього середовища з метою отримання прибутку [182, с. 207–208]. У разі прийняття спеціального закону України «Про екологічне підприємництво», пропонованого в юридичній літературі [183, с. 58; 184, с. 73], відповідні повноваження можуть бути уточнені в цьому законі з урахуванням його мети та предмету регулювання.

Окремої уваги заслуговує територіальна ланка організаційно-правового забезпечення поводження з відходами. Ключовими органами, що реалізують загальну компетенцію у відповідній сфері на території областей, районів, міст, районів у містах, селищ і сіл, є місцеві державні адміністрації (далі – МДА) та ОМС.

Тривалий час діяльність самоврядних інституцій у сфері поводження з відходами залишалася малоефективною, що спричинено такими основними факторами: надмірно висока концентрація повноважень у сфері поводження з відходами в системі органів виконавчої влади; недостатність матеріально-фінансових ресурсів для реалізації повноважень ОМС (наприклад, зношеність комунальної техніки, серед якої й сміттєвози, становить близько 75 % [185]); нерозвиненість відносин співробітництва територіальних громад, зокрема в галузі сталого розвитку своїх територій.

Підвищення якості організаційно-правового забезпечення поводження з відходами на територіальному рівні тісно пов'язано із переоцінкою значення ОМС в реалізації екологічної функції держави й одночасно своєї природної мети із забезпечення благополуччя та сталого існування місцевих громад. У цьому контексті заслуговують на увагу наявні здобутки реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що створюють передумови для екологічного й економічного оздоровлення сфери поводження з відходами.

Вагомим здобутком цієї реформи є визначення організаційно-правових засад співробітництва територіальних громад, принципів, форм і механізмів такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю (Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII) [186].

Перший досвід показує, що перспективною формою співробітництва територіальних громад у розв'язанні проблеми відходів є реалізація ними спільних проектів. Так, протягом 2015 р. трьома територіальними громадами Полтавської області за підтримки GIZ успішно реалізовано спільний проект

«Сміттєва революція в громадах м. Червонозаводське, с. Токарі та с. Піски – як приклад вдалого співробітництва територіальних громад», у результаті якого: встановлено контейнери для збирання ТПВ у селах Токарі та Піски; забезпечено населення приватного сектору міста Червонозаводське, сіл Токарі та Піски спеціальними мішками для збирання ТПВ; придбано для вивезення відходів сміттєвоз; поширено отриманий досвід співробітництва через засоби масової інформації [187; 188, с. 12].

Іншим здобутком вищезгаданої реформи є створення правової основи для добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст (Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII) [189], важливе завдання чого – поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій. Інтеграція ресурсів культурно, географічно, соціально-економічно та екологічно споріднених територіальних громад у вирішенні питань своєї життєдіяльності надає значні переваги для здійснення повноважень у сфері поводження з відходами, покладених на ОМС [190, с. 115–116].

Водночас у світлі відповідної реформи постають питання, вирішенням яких обумовлюється досягнення екологічних, економічних і соціальних цілей законодавства про відходи на всій території України. Першим із таких питань є плановане передання основної частини повноважень у сфері поводження з відходами від районних та обласних МДА до системи ОМС, що здійснюється в рамках процесу децентралізації влади.

Чинне законодавство наділяє МДА як суб'єктів організаційно-правового забезпечення поводження з відходами організаційними (організація ведення обліку утворення, оброблення, знешкодження, утилізації, видалення відходів), координаційними (координація підприємництва у сфері поводження з відходами), дозвільними (видача дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами), контрольними (здійснення контролю за діяльністю об'єктів поводження з відходами) та іншими повноваженнями [7], що за своїм обсягом переважають повноваження, закріплені за системою ОМС.

Згідно зі Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» територіальні громади, а отже й органи, що представляють їх інтереси, повинні самостійно вирішувати питання місцевого значення, свого добробуту та відповідати за розвиток всієї країни [172]. З огляду на поставлену кінцеву мету, ОМС мають отримати достатній обсяг повноважень у сфері поводження з відходами, але за умови підкріплення цих повноважень адекватними ресурсами. Насамперед, об'єктом перерозподілу на користь ОМС є повноваження, що на теперішній час покладені на МДА.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р, передбачає перетворення МДА на контрольно-наглядові органи в системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів ЦОВВ на певній території [191]. Проектом закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 1 липня 2015 р. № 2217а пропонується альтернативний шлях, що полягає в ліквідації МДА, переданні їх повноважень виконавчим комітетам районних і обласних рад (планується утворити) та уведенні посад префектів, відповідальних за здійснення виконавчої влади в районах і областях, містах Києві та Севастополі [192].

Як вже відзначалося, ключовим питанням, що має бути вирішене під час здійснення відповідної реформи, є розмежування (перерозподіл) повноважень, у т. ч. у сфері, що досліджується, між органами виконавчої влади та ОМС на засадах децентралізації влади [191]. Вищезгаданою Концепцією не уточнено, у який спосіб має відбуватись такий перерозподіл, що свідчить про її гнучкість у цьому питанні.

У спеціальній літературі з конституційного та адміністративного права децентралізація розглядається не лише як формування власних (самоврядних) повноважень ОМС, але й як передання їм повноважень державних органів у формі *делегування* (О.Д. Крупчан, Г.В. Бублик, А.М. Онупрієнко та ін.) [193, с. 152]. Особливістю інституту делегування є те, що «переміщені» до системи

ОМС повноваження зберігають державно-правову природу, внаслідок чого органи державної влади контролюють як виконання таких повноважень, так і використання наданих для цього ресурсів [194].

Завдяки дотриманню принципу субсидіарності (передання повноважень на той рівень управління, що здатен забезпечити максимальну ефективність їх виконання) та спрямованості на консенсус між національними та місцевими інтересами делегування як форма децентралізації влади набула поширення в європейських та інших розвинених країнах (Італія, ФРН, Швеція, Фінляндія, Японія і т. д.) [194]. Варто наголосити, що Європейською хартією місцевого самоврядування делегування повноважень державних органів визнається як додатковий спосіб формування компетенції ОМС на засадах децентралізації [193, с. 153]. При цьому Хартія допускає можливість здійснення державного контролю за ефективністю виконання делегованих повноважень [195].

Своєю чергою, в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади посилення організаційної, матеріальної та іншої спроможності ОМС пов'язується із здійсненням ними як власних, так і делегованих повноважень [191].

Використання інституту делегування може мати практичний сенс і в плані передання від МДА до ОМС окремих повноважень у сфері поводження з відходами, оскільки певною мірою знизить ризик «дезінтеграції публічного управління» та «забезпечить стан керованості та контрольованості відповідної сфери» [193, с. 154] з боку держави. У зв'язку з цим у теорії справедливо наголошено, що децентралізація влади має супроводжуватися пропорційним посиленням державного контролю [196, с. 126], зокрема й щодо реалізації повноважень, названих вище.

Таким чином, повноваження у сфері поводження з відходами, здійснення яких становить значний національний (загальнодержавний) інтерес та потребує керівництва й контролю державних органів, пропонується передавати ОМС в рамках децентралізації шляхом їх делегування. До відповідних повноважень необхідно віднести: організацію розроблення та

здійснення регіональних і місцевих планів (програм) поводження з відходами, забезпечення реалізації загальнодержавних планів (програм); здійснення державного обліку у сфері поводження з відходами; організацію ведення обліку утворення, оброблення, знешкодження, утилізації, видалення відходів, їх паспортизації; видачу документів дозвільного характеру, у т. ч. дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами та висновку з оцінки впливу на довкілля. Інші повноваження МДА у відповідній сфері доцільно передавати ОМС в порядку децентралізації шляхом їх закріплення за цими органами як власних (самоврядних), виконання яких забезпечено заборонами на втручання органів державної влади чи їх посадових осіб [197].

Повноваження ОМС у сфері поводження з відходами, що делегуються їм від МДА, необхідно вичерпно визначити в Законі про відходи.

Наступним питанням є розмежування повноважень у сфері поводження з відходами всередині системи ОМС.

Ст. 21 Закону про відходи містить сукупні (підсумовані) повноваження у сфері поводження з відходами ОМС усіх видів та рівнів адміністративно-територіального устрою. Зокрема, до кола зазначених повноважень належать: організація збирання й видалення побутових відходів, у т. ч. відходів дрібних виробників, створення полігонів для їх захоронення, організація роздільного збирання корисних компонентів таких відходів; затвердження місцевих і регіональних програм поводження з відходами та контроль за їх виконанням; вжиття заходів для стимулювання суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність у відповідній сфері; інші повноваження [7]. Суб'єктну належність окремих із таких повноважень може бути встановлено за допомогою інших законів України (про охорону НПС, «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про благоустрій населених пунктів» і т. д.). Приміром, згідно із останнім Законом, розроблення та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів покладається на виконавчі органи місцевих рад [198].

Разом з тим більшість самоврядних повноважень у сфері поводження з відходами, закріплених Законом про відходи, потребують розмежування між

різними органами та ланками місцевого самоврядування. Ускладнює ситуацію й очікуваний обсяг повноважень, що мають надійти від державних органів у межах реформи з децентралізації влади. Умовою ефективного виконання як наявних, так і перспективних повноважень у сфері поводження з відходами є їх чітке розмежування в системі ОМС, що включає такі послідовні етапи:

1) розмежування у вертикальній системі ОМС, яка складається з трьох рівнів: базовий (сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи); районний (районні ради, їх виконавчі органи); регіональний (обласні ради, їх виконавчі органи). На цьому етапі важливу роль відіграє принцип субсидіарності, яким зокрема враховуються кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, присутні на певному рівні адміністративно-територіального устрою для здійснення відповідних повноважень. Також при реалізації зазначеного етапу доцільно керуватися масштабом публічного інтересу у виконанні тих чи інших повноважень (обмежується він однією територіальною громадою або є спільним для громад району чи області), що в поєднанні з іншими критеріями дасть змогу зафіксувати їх на оптимальному рівні місцевого самоврядування;

2) розмежування в горизонтальній системі ОМС, тобто між радами та їх виконавчими органами. Проходження цього кінцевого етапу стане можливим після формування власних виконавчих органів обласних та районних рад [190, с. 117–118].

2.2. Функціонально-правове забезпечення поводження з відходами

Характер поводження з відходами в країні або на певній її території, зокрема рівень екологічної безпечності цієї діяльності, свідчить про якість її функціонально-правового забезпечення, під яким розглядається створення необхідних і достатніх правових умов для екологічно, економічно і соціально ефективного поводження з відходами шляхом здійснення органами державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання й іншими суб'єктами відповідних функцій управління. При цьому такими функціями в

теорії екологічного права вважають напрями організаційно-правового впливу на відносини у сфері природокористування та охорони довкілля [47, с. 86].

У науковій літературі функції управління у сфері природокористування, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки як багатогранне явище класифікуються за багатьма критеріями. За критерієм суб'єктів управління зазначені функції поділяють на: 1) функції, що реалізують органи влади; 2) функції, що реалізують суб'єкти господарювання; 3) функції, що реалізують органи влади та інші соціальні суб'єкти [199, с. 175].

Оскільки зазначений поділ береться за основу, функціонально-правове забезпечення поводження з відходами в цій роботі має широке значення, яким охоплюються як функції органів влади, так і функції інших суб'єктів.

До першої групи належать функції, монополізовані органами державної влади та місцевого самоврядування: стандартизація й нормування; екологічне ліцензування та видача документів дозвільного характеру.

До другої групи входять функції, що здійснюють самостійно суб'єкти господарювання, а саме: впровадження систем екологічного керування (менеджменту) в організації; екологічний аудит; екологічне декларування.

Третю, найбільш численну, групу складають функції, відповідальність за реалізацію яких розподілено між уповноваженими органами та іншими учасниками правовідносин: екологічний моніторинг; екологічний контроль; оцінка впливу на довкілля; облік; планування; програмування; інформування; дослідження; інші функції.

Сьогодні на передній план управління у сфері поводження з відходами дедалі більше пересуваються функції, що являють собою інформаційну опору стратегії й тактики дій держави та інших суб'єктів щодо розвитку зазначеної сфери, у т. ч. інших напрямів управлінської діяльності. Передусім, до таких функцій управління справедливо віднести облік, моніторинг та дослідження, здійснення яких спрямовано на одержання повної, достовірної й своєчасної інформації про явища, процеси та зв'язки у відповідній сфері, необхідної для прийняття виважених управлінських, правотворчих та інших рішень.

У літературі облік у галузі природокористування та охорони довкілля визначається як хронологічне, систематичне або комбіноване нагромадження, групування та узагальнення інформації про стан навколишнього середовища, динаміку його змін, джерела впливу на нього, здійснення природоохоронних заходів та іншої екологічно важливої інформації [156, с. 200]. Мета обліку в екологічній сфері полягає в забезпеченні органів влади, підприємств, установ та організацій інформацією, необхідною для прийняття екологічно значущих рішень і реалізації екологічної політики [200, с. 565]. Подібну мету переслідує й облік у сфері поводження з відходами, хоча націлений також на виконання економічних завдань (облік відходів як матеріальних ресурсів).

На теперішній час такий облік за формою та змістом не задовольняє потреб управління у сфері поводження з відходами, що передусім зумовлено неналежним правовим регулюванням відносин, що складаються у зв'язку з його здійсненням. Незадовільний стан цього регулювання визнано однією з головних перешкод у виконанні Україною Порядку денного на XXI століття [201, с. 210]. Далі окремі проблеми правової організації відповідного обліку буде розглянуто у взаємозв'язку з його основними складовими.

Організаційно облік у сфері поводження з відходами включає первинний (виробничий) та вторинний (державний) облік, що разом становлять єдиний і неподільний механізм.

Відповідно до законодавства первинним обліком відходів є реєстрація у формах первинних облікових документів, зокрема картках, журналах, анкетах, відомостей про відходи під час їх утворення на підприємстві та здійснення операцій поводження з ними [202]. Облік відходів є складовою обліку у сфері в цілому, який включає також і реєстрацію відомостей про об'єкти або місця поводження з ними. Первинними обліковими документами у сфері поводження з відходами є: форма первинної облікової документації № 1-ВТ «Облік відходів та пакувальних матеріалів і тари»; паспорти відходів; паспорти МВВ; реєстрові карти об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів; акти приймання-передачі відходів; товарно-транспортні накладні і т.

д. Законодавством передбачено також спеціальні облікові документи, зокрема паспорти хвостосховищ, де зберігаються зола, шлами, шлаки та інші відходи виробництва [203].

На основі даних первинного обліку ведеться державний облік у сфері поводження з відходами, що розрізняється за органами, уповноваженими на його здійснення, предметом, територіальним масштабом (загальнодержавний, регіональний), формою організації (реєстр, банк даних тощо) і т. д.

Загальнодержавна (національна) ланка відповідного державного обліку передбачає формування й ведення Мінприроди: інформаційно-аналітичних систем і банків даних про обсяги утворення та поводження з відходами, державного банку даних щодо впроваджених в Україні технологій утилізації відходів [7]; Державного реєстру суб'єктів господарювання, які здійснюють приймання та/або розбирання транспортних засобів, що утилізуються [204]. Поряд із цим Мінприроди є держателем і адміністратором єдиного реєстру декларацій про відходи [205], а також станом на квітень 2018 р. продовжує вести Ліцензійний реєстр на провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами [206].

Регіональна ланка державного обліку у сфері поводження з відходами охоплює складання й ведення двох пооб'єктних реєстрів, а саме реєстру місць видалення відходів і реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів, що забезпечується обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями [7; 43; 207]. Разом із банками даних про обсяги утворення та поводження з відходами такі реєстри є основними формами державного обліку в цій сфері.

У межах обох ланок такого обліку Державна служба статистики України та її територіальні органи проводять державне статистичне спостереження щодо утворення та поводження з відходами за формою № 1-відходи (річна) відповідно до типових форм первинної облікової документації [208].

З погляду В.А. Зуєва, існуюча система державного обліку відходів є вертикально орієнтованою, де інформація іде від суб'єктів господарювання до

Мінприроди («від низу до верху»). Автор убачає, що ця система забезпечує стратегічне бачення сфери, але має суттєві вади в площині горизонтальних зв'язків між різними суб'єктами обліку [209, с. 256–257]. Не оспорюючи цю позицію, шляхом аналізу законодавства та практики можна переконатись, що й «вертикаль» державного обліку у сфері поводження з відходами має не менш виразні недоліки, а саме:

1) на національному рівні не передбачено здійснення обліку об'єктів утворення та поводження з відходами. Складання й ведення пооб'єктних реєстрів, про які йшлося вище, обмежено регіональним рівнем управління, внаслідок чого має місце брак об'єктивних даних щодо кількості полігонів і звалищ ТПВ, їхнього екологічного стану, завантаженості, паспортизації, рекультивациі і т. д. в масштабі країни та за регіонами, де облік здійснюється неналежним чином. Особливо відчутним дефіцит даних виявився на фоні надзвичайної ситуації на Грибовицькому звалищі, у зв'язку з чим у 2016 р. КМУ доручав Мінприроди та МДА провести інвентаризацію місць видалення побутових відходів [210];

2) значний обсяг даних, необхідних для прийняття управлінських рішень, не охоплюється жодною з ланок державного обліку. Наприклад, до них можна віднести кількісно-якісні дані щодо несанкціонованих звалищ відходів. Певною мірою на розв'язання цієї проблеми спрямовано проект Мінприроди «Інтерактивна мапа», що дає можливість громадянам надсилати звернення з геоприв'язкою та фотоматеріалами про виявлені місця вказаних звалищ. Окремим «шаром» Інтерактивної мапи є так званий «Реєстр місць стихійних звалищ», який станом на квітень 2018 р. надає інформацію щодо місцезнаходження невеликої кількості звалищ на території семи областей України [211]. Проте місце такого реєстру в системі державного обліку у сфері поводження з відходами не встановлено, матеріальні та процесуальні питання його ведення законодавчо не врегульовано;

3) згадані раніше банки даних, формування й ведення яких покладено на Мінприроди [7], фактично не створені;

4) сукупність (суму) елементів державного обліку у сфері поводження з відходами не систематизовано, що ускладнює ув'язування між собою різних облікових даних та їх подальше використання.

Таким чином, принципи організації й стан державного обліку у сфері поводження з відходами не відповідають вимогам управління в такій сфері відносин.

Зважаючи на характер недоліків, названий державний облік потребує вдосконалення за такими напрямками: 1) систематизація обліку та усунення його фрагментарності; 2) поєднання в межах єдиної облікової системи усіх рівнів державного обліку з відображенням ситуації у сфері поводження з відходами в різних масштабах (місцевому, регіональному, національному); 3) розширення предмету обліку, створення додаткових облікових підсистем.

Із третім напрямом пов'язано заходи щодо модернізації державного обліку у сфері поводження з відходами, заплановані Стратегією управління відходами – 2030, зокрема впровадження: 1) національного реєстру об'єктів утворення, здійснення операцій у сфері поводження з відходами, найкращих доступних технологій поводження з відходами; 2) державного реєстру відходів та вторинних ресурсів, що утворюються та накопичені в Україні; 3) спеціальних посуб'єктних реєстрів (суб'єктів господарювання, які здійснюють збирання та перевезення промислових відходів, виробників електричного та електронного обладнання (далі – ЕЕО) та ін.) [159]. Водночас виконання цих заходів: не забезпечить повноцінного втілення першого та другого напрямів удосконалення відповідного державного обліку; потребує доопрацювання положень Стратегії, які не узгоджені між собою за кількістю реєстрів, їх назвами, змістом і обсягом даних, що підлягатимуть реєстрації і т. д.; створить додаткові проблеми щодо розмежування відходів і вторинних ресурсів (більш детально ця проблема розглядалася в підрозділі 1.1).

Оптимальним способом реалізації намічених напрямів є врегулювання питань впровадження та ведення єдиної державної системи збору, оброблення, зберігання, захисту та використання відомостей про відходи, пов'язані з ними

об'єкти та суб'єкти, процеси і явища. Прогрес у розвитку технологій і нові (підвищені) вимоги до інформаційного забезпечення суб'єктів управління у сфері поводження з відходами та громадськості обумовлюють те, що вказану систему доцільно будувати на геоінформаційних засадах. Згідно із Законом України «Про державний земельний кадастр» геоінформаційною системою є інформаційна (автоматизована) система, що забезпечує збирання, оброблення, аналіз, моделювання та постачання геопросторових даних (даних про об'єкти реального світу, що характеризуються певним місцеположенням на Землі й визначені у встановленій системі просторово-часових координат) [212]. Така система містить масив даних з графічною візуалізацією [213]. Можливості геоінформаційних систем у вирішенні завдань управління у відповідній сфері відносин значно ширші за можливості «звичайних» інформаційних систем. Приміром, геоінформаційна система передбачає цифрове картографування, що суттєво полегшує сприйняття інформації [214], спрощує надання до неї відкритого доступу з метою реалізації прав та законних інтересів громадян.

Різноманітність відомостей, які обліковуватимуться через відзначену вище єдину державну систему, а також наявність у ній геоінформаційних ресурсів свідчать, що найбільш прийнятною для неї формою є *кадастр*. В юридичній енциклопедії під редакцією Ю.С. Шемшученка поняття «кадастр» визначено як систематизований банк кількісних і якісних даних щодо певного об'єкта [154]. У галузевій еколого-правовій літературі конкретизовано, що кадастром є збір даних, який включає якісне та кількісне описання об'єктів і явищ, у т. ч. їх фізико-географічну характеристику, класифікацію, відомості про динаміку, ступінь вивченості та еколого-соціально-економічну оцінку з прикладенням картографічних та статистичних матеріалів [215, с. 63].

Україні властива достатньо розвинена система екологічних кадастрів. Її фундаментом є Державний земельний кадастр, на основі якого функціонують Державний водний кадастр, Державний лісовий кадастр, Державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин, Державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інші кадастри. Особливе кадастрове

відгалуження становить Державний кадастр сховищ радіоактивних відходів, який забезпечує оперативний контроль за місцезнаходженням і переміщенням, умовами зберігання й захоронення радіоактивних відходів та використанням потужностей з їх зберігання [216].

Питання впровадження Державного кадастру відходів як самостійної форми обліку даних про відходи та пов'язані з ними об'єкти і явища ставилося на порядок денний ще в жовтні 2005 р. постановою Верховної Ради України «Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення» [217]. З огляду на погіршення стану сфери поводження з відходами, зумовлені цим екологічні, економічні та інші втрати, адаптацію законодавства про відходи та системи управління в такій сфері до стандартів ЄС, вимоги сталого розвитку, актуальність цього питання істотно зросла.

Нині державний облік у сфері поводження з відходами на основі державних кадастрів відходів ведеться в Російській Федерації та Республіці Казахстан.

Зокрема, російський Державний кадастр відходів має таку структуру: 1) федеральний класифікаційний каталог відходів; 2) державний реєстр об'єктів розміщення відходів; 3) банк даних про відходи та технології утилізації й знешкодження відходів різних видів [63]. Подібно до третього елемента цього Кадастру, впровадження в Україні Банку даних про відходи та технології їх використання і знешкодження як окремої форми державного обліку у сфері, що розглядається, пропонує Н.О. Максименцева [218, с. 83].

Своєю чергою, Державний кадастр відходів виробництва та споживання Республіки Казахстан є зводом уніфікованих відомостей щодо: 1) кожного об'єкта розміщення відходів; 2) видів відходів, їх походження й фізико-хімічних властивостей, компонентного складу, кількісних, якісних показників, технічних, гідрогеологічних та екологічних умов зберігання, захоронення й скидання; 3) технологій їх використання та знешкодження [59].

Відмітними ознаками кадастрів обох країн є доволі проста структура та обмеженість у відомостях, що підлягають обліку, у зв'язку з чим моделі цих кадастрів не можуть бути покладені в основу Державного кадастру відходів України. Належний рівень інформаційного забезпечення суб'єктів управління у сфері поводження з відходами та громадськості вимагає ширшого спектру правових, екологічних, економічних, просторових та інших даних, зібраних, оброблених і систематизованих у цьому кадастрі. При визначенні оптимальної структури, обсягу й змісту даних Державного кадастру відходів необхідно окремо враховувати зобов'язання України з адаптації свого законодавства про відходи до положень права ЄС.

Для зручності групування й оперування однорідними відомостями в структурі Державного кадастру відходів доцільно виділити *банки даних* як основні елементи, до яких включатимуться реєстри, картографічні матеріали, статистичні довідки та інші дрібніші елементи. Зважаючи на це, Державний кадастр відходів як геоінформаційну систему пропонується поділити на п'ять банків даних, серед яких:

1) Банк даних про відходи як система геопросторових та інших відомостей (кількісних і якісних) про утворення та поводження з відходами з урахуванням їх класифікації, компонентного складу, екологічних і ресурсних властивостей, економічної оцінки, права власності на них, адміністративно-територіального устрою, видів економічної діяльності і т. д.

2) Банк даних про об'єкти утворення та поводження з відходами як система геопросторових та інших відомостей про розташування, власників, операторів, характеристики таких об'єктів (видові, технічні, екологічні і т. д.), межі територій, які ними обслуговуються, природоохоронні заходи та заходи контролю й моніторингу, паспортизацію, план поводження з відходами для певних категорій МВВ, документи дозвільного характеру та ліцензії, а також даних про ідентифікацію, кількість та склад відходів. Важливими елементами, які доцільно інтегрувати до цього Банку даних, є реєстри окремих категорій об'єктів утворення та поводження з відходами (наприклад, реєстр закритих

місць видалення відходів видобувної промисловості (мінеральних відходів), створення якого є обов'язком України відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС [219]) з картографічною візуалізацією їх відомостей.

3) Банк даних про несанкціоновані звалища відходів як система геопросторових та інших відомостей про спеціально не відведені місця складування (звалювання) побутових, промислових, будівельних та інших відходів, зокрема їх екологічні й інші характеристики, власників (якщо таких встановлено), власників та/або користувачів земельної ділянки, на якій знаходиться звалище, вжиті природоохоронні заходи, обсяги, компонентний склад і властивості відходів та ін.

4) Банк даних про найкращі доступні технології поводження з відходами як система геопросторових та інших відомостей про впроваджені в Україні ресурсощадні, безвідходні й маловідходні технології, а також технології їх збирання, перевезення, утилізації та видалення, включаючи й підпорядковані операції (оброблення, знешкодження і т. д.), що забезпечують максимальний рівень охорони навколишнього середовища та екологічної безпеки в умовах економічної та технічної можливості їх застосування. Не порушуючи прав промислової власності, держава сприятиме просуванню таких технологій на ринку, розширенню географічних і галузевих меж їх впровадження.

5) Банк даних про суб'єктів утворення та поводження з відходами як система геопросторових та інших відомостей про різні категорії суб'єктів, діяльність яких призводить до утворення відходів або полягає в поводженні з ними. Дані щодо предметно однорідних груп відповідних суб'єктів можуть об'єднуватися в реєстри, частину з яких вже створено (Державний реєстр суб'єктів господарювання, які здійснюють приймання та/або розбирання транспортних засобів, що утилізуються), а інші формуватимуться в рамках адаптації законодавства про відходи до права ЄС. Приміром, до них належать реєстр суб'єктів господарювання, що здійснюють збирання та перевезення відходів, реєстр виробників ЕЕО, реєстр виробників батарейок, батарей та акумуляторів й інші реєстри [10; 159; 219].

Враховуючи статус Мінприроди як органу, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері поводження з відходами, питання створення й ведення Державного кадастру відходів пропонується віднести до повноважень відповідного Міністерства.

Основні положення щодо Державного кадастру відходів, зокрема його структурні елементи (банки даних), склад відомостей, що включатимуться до них та вказане повноваження Мінприроди доцільно закріпити в окремій статті Розділу V Закону про відходи.

Поряд із даними обліку, інформаційним підґрунтям управління у сфері поводження з відходами є дані моніторингу.

В екологічному законодавстві під моніторингом довкілля (екологічним моніторингом) розглядається система спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про стан довкілля, а також прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних рішень про запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки [220]. У науковій літературі екологічний моніторинг класифікується за багатьма критеріями, зокрема його призначенням, територіальним масштабом та об'єктом [221, с. 10]. За об'єктом можна виділити такий різновид, як моніторинг поводження з відходами.

Загальні положення щодо моніторингу поводження з відходами, які і усіх інших видів екологічного моніторингу, закріплено Законом про охорону НПС та постановою КМУ від 30 березня 1998 р. № 391 «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля» (мета, принципи, завдання, суб'єкти, об'єкти моніторингу і т. д.). Відповідним Положенням серед об'єктів згадуються звалища промислових і побутових відходів, проте єдиним органом, уповноваженим на проведення моніторингу таких звалищ є Республіканський комітет Автономної Республіки Крим з охорони НПС [220].

Спеціальні норми щодо моніторингу поводження з відходами містить Закон про відходи. Згідно зі ст. 29 Закону, виробники, власники відходів, а також Мінприроди, обласні, Київська та Севастопольська міські державні

адміністрації провадять моніторинг місць утворення, зберігання та видалення відходів з метою визначення та прогнозування впливу останніх на НПС, своєчасного виявлення негативних наслідків, їх відвернення та подолання [7]. У наведеному положенні виявляються такі недоліки:

1) перелік об'єктів моніторингу обмежений лише місцями утворення, зберігання та видалення відходів, тоді як інші важливі об'єкти, зокрема місця збирання та утилізації відходів, несанкціоновані звалища, а також соціальні явища й процеси, пов'язані з поводженням з відходами, не входять до цього переліку;

2) перелік суб'єктів моніторингу є неповним. По-перше, у ньому не згадуються суб'єкти господарювання, хоча їх участь у моніторингу довілля в цілому впливає зі ст. 22 Закону про охорону НПС [39] та п. п. 4, 10, 12 і 16 згаданого раніше Положення про державну систему моніторингу довілля [220]. По-друге, у такому переліку відсутні органи, що згідно з їх метою та покладеними функціями також потребують визнання суб'єктами моніторингу поводження з відходами, а саме МОЗ та ОМС.

Певні орієнтири щодо впровадження системи моніторингу поводження з ТПВ містять методичні рекомендації, затверджені наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 2 жовтня 2008 р. № 295. Разом з тим ці рекомендації не мають обов'язкової сили та охоплюють лише полігони ТПВ у фазі до закриття [222], чим зумовлено їх малопомітний вплив на стан поводження зі згаданими відходами.

У певній частині моніторинг поводження з відходами перетинається із моніторингом земель (систематичні спостереження й проведення оцінки стану земель під гноєсховищами та місцями захоронення токсичних промислових відходів [223]), вод (спостереження за показниками стану ґрунтових вод у межах впливу полігонів захоронення ТПВ [224]) і т. д. Однак регламентація таких питань у межах інших складових моніторингу довілля не компенсує відсутності юридично організованої моделі системи моніторингу поводження з відходами.

Отже, правове регулювання моніторингу поводження з відходами на сучасному етапі характеризується фрагментарністю та неповнотою, що негативно відбивається на відправленні інших функцій управління у відповідній сфері, зокрема планування, програмування, інформування і т. д.

Необхідність підвищення якості моніторингу поводження з відходами окремо відзначалася в рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 25 квітня 2013 р. [133]. Оптимальним шляхом виконання цього завдання є розвиток цілісної правової моделі системи зазначеного моніторингу, здатної забезпечити всеохопну інформаційну підтримку, якісний прогностичний і науково-методичний супровід управління у сфері поводження з відходами.

З огляду на таке, потребує правової визначеності низка матеріальних і процесуальних аспектів організації та здійснення моніторингу поводження з відходами, а саме: спеціальні принципи створення й функціонування системи цього моніторингу; його мета й завдання; об'єкти та суб'єкти моніторингу, взаємовідносини між ними; дані, одержувані за результатами спостережень, збирання, оброблення та аналізу первинної інформації; способи моніторингу та послідовність дій на різних стадіях; особливості здійснення моніторингу різних об'єктів (природних, техногенних, природно-техногенних, соціальних) і різного типу (загального, оперативного, фонового); напрями прогнозування та науково-методичного супроводу управління в досліджуваній сфері.

З-поміж відзначених опорних положень організації цілісної правової моделі системи моніторингу поводження з відходами окремого дослідження заслуговують питання формування в її межах блоку (підсистеми) *соціального моніторингу*, який до теперішнього часу не одержав належної уваги ні з боку науки екологічного права, ні з боку суб'єктів правотворчості.

В юридичній науці та законодавстві закріпився погляд на екологічний моніторинг загалом та моніторинг поводження з відходами зокрема як на систему спостережень, подальшого перетворення та використання інформації про стан навколишнього середовища, його окремих компонентів, а також стан природно-техногенних та техногенних об'єктів, що впливають на навколишнє

середовище та екологічну обстановку в цілому. За вказаного погляду з «поля зору» моніторингу «випадають» соціальні індикатори стану певної сфери, що послаблює інформаційно-забезпечувальну спроможність відповідної функції управління.

Керуючись усталеним підходом до екологічного моніторингу та враховуючи специфіку соціального моніторингу поводження з відходами, останній можна визначити як систему спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження й аналізу інформації про явища та процеси соціального характеру, що сигналізують про стан сфери поводження з відходами й зміни в ньому (бажані або небажані з погляду державної політики), прогнозування їх розвитку та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень.

Одне з чільних завдань соціального моніторингу полягає у відстеженні результативності виховних, освітніх та інформаційних заходів і програм у сфері поводження з відходами, вироблення рекомендацій з їх коригування, прогнозування пов'язаних із цими заходами й програмами змін у суспільній свідомості. У цьому плані прообразом моніторингу є вивчення громадської думки щодо екологічно безпечного поводження з побутовими відходами, рекомендоване Мінрегіоном для визначення дієвості заходів із формування відповідної думки [225]. Водночас таке вивчення носить факультативний характер та не означає організації структурованої інформаційної системи з узгодженим набором елементів, якою є моніторинг.

Ще одним важливим завданням соціального моніторингу поводження з відходами може бути спостереження за кризовими та конфліктними подіями (ситуаціями) соціального характеру, що склалися у зв'язку з впровадженням реформ, прийняттям управлінських рішень, бездіяльністю органів влади тощо у відповідній сфері, прогнозування змін та розроблення рекомендацій щодо попередження виникнення подібних ситуацій (оперативний моніторинг). Так, потенційним об'єктом оперативного соціального моніторингу поводження з відходами були поведінка та дії мешканців приватного сектора м. Луцьк, які у

2016 р. чинили стійкий супротив встановленню індивідуальних контейнерів для збирання ТПВ [226].

Соціальний моніторинг поводження з відходами може здійснюватися за допомогою методів соціологічних досліджень (спостереження, опитування, у т. ч. анкетування та інтерв'ювання, експертне оцінювання, аналіз документів і т. д.) та статистичних спостережень.

До об'єктів цього моніторингу необхідно віднести поведінку, дії і думку населення, що дають уявлення про: забезпечення роздільного збирання ТПВ, укладання договорів з виконавцями послуг на їх вивезення; активність щодо участі в прийнятті рішень у сфері поводження з відходами, у т. ч. розміщенні об'єктів поводження з відходами, підготовці проектів нормативно-правових актів та ін.; виконання обов'язків щодо повернення продукції виробникові із завершенням її життєвого циклу; динаміку попиту на екологічну (виготовлену з вторинної сировини, пристосовану до перероблення, тривалої експлуатації тощо) та шкідливу продукцію; участь в акціях і заходах, присвячених проблемі відходів; трансформацію масової і групової екологічної свідомості в аспекті ставлення до різних способів і методів поводження з відходами і т. д.

До кола суб'єктів соціального моніторингу поводження пропонується включити Мінприроди, державні органи статистики, МДА та ОМС. Критерії розмежування між цими органами повноважень щодо такого моніторингу потребують додаткового уточнення.

З метою закріплення пропонованої цілісної правової моделі системи моніторингу поводження з відходами доцільно внести зміни до ст. 29 Закону про відходи, встановивши загальні засади здійснення цього моніторингу, та деталізувати їх шляхом регламентації відзначених вище матеріально-правових і процесуально-правових аспектів, включаючи особливості щодо соціального моніторингу, на рівні положення про відповідний моніторинг, затвердженого постановою КМУ.

Окрім обліку та моніторингу, важливою функцією управління у сфері поводження з відходами, що розглядається в цій роботі, є дослідження (на це

прямо вказує норма ч. 1 ст. 16 Закону про охорону НПС). Відповідно до цього Закону з метою розроблення наукових основ охорони НПС та раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки в Україні проводяться систематичні комплексні наукові дослідження, координацію та узагальнення результатів яких здійснюють НАН України та Мінприроди [39]. Цінність зазначеної функції управління впливає й із положень Закону про відходи, яким науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів проголошено основним принципом відповідної державної політики [7].

Серед державних органів, що залучаються до координації, узагальнення й проведення досліджень в екологічній сфері та сфері поводження з відходами провідне місце належить Мінприроди. Між іншим, відповідне Міністерство встановлює порядок планування і контролю за виконанням науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт у підвідомчій сфері та впровадженням їх результатів, є замовником науково-дослідних робіт з питань, що входять до його компетенції [227]. Дослідницьку складову містить також оцінка впливу на довкілля, участь Мінприроди у якій і видача ним відповідного висновку є обов'язковою умовою провадження планованої діяльності у низці випадків, передбачених законом. Наприклад, у разі здійснення операцій з оброблення, перероблення, утилізації, видалення, знешкодження й захоронення побутових та інших відходів обсягом 100 тонн на добу або більше [79].

У розвинених країнах, зокрема США, дослідження є однією з найбільш важливих функцій державного управління у сфері поводження з відходами. Так, Агентство з охорони навколишнього середовища США діє як провідна науково-дослідна організація з питань екології і здоров'я людини світового масштабу. Наукові розробки є фундаментом для прийняття цим Агентством рішень та здійснення інших функцій управління. Між іншим, його діяльність науково-дослідного характеру провадиться на основі спеціальної програми та планів з її реалізації терміном на чотири роки. У складі Агентства функціонує більше трьох десятків науково-дослідних лабораторій, наукових центрів та

консультативно-дорадчих органів, включаючи регіональні, що забезпечують науковий супровід процесу державного управління [228; 229; 230].

Примноження ролі досліджень у складі державного управління у сфері поводження з відходами є необхідним і для України, адже наявного науково-дослідного супроводу недостатньо як на етапі формування, так і реалізації державної політики у відповідній сфері. Частковому вирішенню окресленого завдання сприятиме створення й діяльність комплексного Наукового банку сталого поводження з відходами з віднесенням питань його формування та ведення до компетенції Мінприроди. Такий Банк може слугувати засобом акумуляції наукових знань у сфері поводження з відходами, їх систематизації, узагальнення та подальшого використання в діяльності Мінприроди й інших уповноважених органів. До нього доцільно включати національні та світові наукові й науково-технічні результати в цій сфері за різними галузями знань (хімічні науки, економічні науки, юридичні науки і т. д.). Основновоположним принципом роботи пропонованого Банку необхідно визнати його відкритість для суб'єктів наукової і науково-технічної діяльності та інших зацікавлених суб'єктів [231, с. 181–183].

2.3. Економіко-правове забезпечення поводження з відходами

Однією з гарантій екологічно, економічно й соціально ефективного поводження з відходами є належне економіко-правове забезпечення такого поводження.

В екологічному законодавстві та законодавстві про відходи конструкція «економіко-правове забезпечення» не зустрічається. Однак Закон про відходи містить Розділ VII «Економічне забезпечення заходів щодо утилізації відходів і зменшення обсягів їх утворення» [7], а Закон про охорону НПС – Розділ X «Економічний механізм забезпечення охорони навколишнього природного середовища» [39]. При цьому в обох законах опущено правову складову.

Різні конструкції, якими позначається система юридично закріплених економічних заходів в екологічній сфері, використовуються в науці.

Одні вчені, серед яких В.М. Комарницький, застосовують конструкцію «економічний механізм охорони довкілля» [232, с. 110], що кореспондує юридичній техніці чинного законодавства.

Інші науковці оперують конструкцією «економіко-правовий механізм» (природокористування, охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки та ін.), проте вкладають у неї різне значення.

Гранично широке розуміння економіко-правового механізму (охорони довкілля) пропонує В.В. Костицький, що виділяє в ньому чотири сторони – організаційно-правову (правові норми), інституційну (уповноважені органи), функціональну (функції щодо охорони довкілля) та економічну (економічні регулятори) [200, с. 172–173].

Вузький підхід до економіко-правового механізму, якого дотримується більшість науковців, охоплює лише одну, економічну, сторону із чотирьох перелічених. Наприклад, С.В. Кузнєцова під економіко-правовим механізмом природокористування та охорони НПС розглядає закріплену в законодавстві систему економічних заходів та стимулів, спрямованих на забезпечення охорони такого середовища, екологічної безпеки та організацію раціонального природокористування [233, с. 135]. Таке розуміння досліджуваної конструкції узгоджується за значенням з «економічним забезпеченням» та «економічним механізмом» у наведених раніше законах.

Нарешті, у науково-юридичному слововжитку поступово вкорінюється й конструкція «економіко-правове забезпечення», свідченням чого є захищена у 2015 р. кандидатська дисертація В.О. Костенко на тему «Економіко-правове забезпечення використання та охорони земель». В авторському баченні таке забезпечення являє собою систему визначених законодавством організаційно-економічних заходів з приводу використання та охорони земель [234, с. 8]. Тобто, у цьому сенсі економіко-правове забезпечення є тотожним економіко-правовому механізму в його вузькому значенні.

З огляду на поставлену мету й завдання цієї роботи, за основу береться вузький підхід до економіко-правового забезпечення поводження з відходами, у зв'язку з чим під цим забезпеченням розуміється створення необхідних і достатніх умов для екологічної, економічної й соціальної ефективності такого поводження шляхом здійснення передбачених законодавством заходів економічного характеру (економіко-правових заходів).

Виходячи зі ст. ст. 38 і 40 Закону про відходи, а також ст. ст. 41, 48 і 49 Закону про охорону НПС, основними економіко-правовими заходами у сфері поводження з відходами є фінансування, оподаткування, надання податкових пільг, кредитування, субсидування, дотування тощо та відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про відходи. Позитивний вплив на відповідну сферу можуть чинити й інші економіко-правові заходи, перелік яких не є вичерпним.

Капітальна модернізація об'єктів різних галузей господарювання, що дозволяє скоротити ресурсо- та відходомісткість продукції й використання у виробництві небезпечних речовин і матеріалів, освоїти нові напрями безпечної утилізації відходів тощо, як і поточні природоохоронні заходи в цій сфері потребують спрямування на такі цілі достатнього обсягу коштів. Основним еколого-правовим принципом залучення коштів на реалізацію відповідних екологічних (природоохоронних) заходів, який зокрема закріплено у ст. 191 Договору про функціонування ЄС [38], є принцип «забруднювач сплачує». Загалом суть цього принципу полягає в покладенні витрат на попереджувальні («початок труби») та ліквідаційні («кінець труби») екологічні заходи на осіб, що володіють джерелами завдання шкоди довкіллю та здоров'ю людини.

Узагальнені статистичні дані свідчать, що на теперішній час переважна частка витрат на охорону НПС забезпечується власними коштами підприємств та організацій. Наприклад, у 2016 р. із цього джерела профінансовано 68 % сукупних природоохоронних витрат, у 2015 р. – 78 % [235; 236]. Проте ці ж дані вказують і на низьку продуктивність такого фінансування, зокрема за показником співвідношення поточних витрат та капітальних інвестицій. У

структурі витрат на заходи у сфері поводження з відходами поточні витрати у 3-9 разів [235; 236; 237] перевищують капітальні інвестиції, що пов'язано зі слабким стимулюванням суб'єктів господарювання до оновлення основних фондів. У таких умовах процес реалізації положень *acquis communautaire* в Україні суттєво ускладнюється, адже він передбачає створення екологічно безпечних техніко-технологічних систем поводження з різними відходами, як і зменшення відходомісткості виробництва загалом.

Позитивним кроком у цьому плані може стати уведення РВВ як засобу втілення принципу «забруднювач сплачує». РВВ є механізмом повного або часткового перенесення витрат на поводження зі специфічними категоріями відходів з їх безпосередніх виробників на виробників, у т. ч. продавців та імпортерів, продуктів, з яких утворилися відходи. Витрати на поводження з поверненими відходами виробник продукту включає в собівартість нової продукції, що, збільшуючи її ціну, знижує конкурентоздатність на ринку. Відповідно, збитки підштовхують виробника до пошуку шляхів підвищення ефективності виробництва, покращення технічних характеристик продукції, пристосування її до тривалого використання, подальшого перероблення тощо.

Визначення правових засад та впровадження РВВ є обов'язком України згідно з Угодою про асоціацію з ЄС, який має бути виконано протягом 5 років з дати набуття чинності цією Угодою [219]. Розвинені країни використовують РВВ з 90-х років ХХ століття. З 1991 р. у світі було впроваджено близько 400 систем такої відповідальності [238, с. 13]. З недавнього часу власні системи РВВ закріплено законодавством Республіки Білорусь та Російської Федерації.

У рамках адаптації законодавства до положень Директиви 2008/98/ЄС та інших директив ЄС в Україні розроблено декілька проектів законів, ключовим з яких є проект закону України від 21 червня 2017 р. № 6602.

Як і в ЄС та США, ст. 14 цього проекту закону передбачає існування двох моделей РВВ – індивідуальної та колективної. При першій прийняття та поводження з відходами забезпечує один виробник самостійно, а при другій – декілька виробників разом шляхом членства в колективній організації [9].

Окремі проекти законів містять суперечливі зразки колективної моделі РВВ, конкуренція між якими відтерміновує момент уведення відповідного економіко-правового інструменту в дію на невизначений строк. Так, проект закону України від 30 вересня 2015 р. № 3198, який має на меті встановити розширену відповідальність для виробників упаковки, шин, ЕЕО та олив (мастил), проголошує принцип «один вид відходів кінцевого споживання продукції – одна саморегулююча організація» [103]. На контрасті із цим проект закону України від 5 лютого 2016 р. № 4028 «Про упаковку та відходи упаковки» не лімітує кількість колективних організацій, відповідальних за поводження з відходами упаковки [106].

Вищенаведений припис щодо кількості колективних (саморегулюючих) організацій перешкоджатиме вільному об'єднанню виробників продуктів, що передусім обтяжуватиме поводження зі специфічними потоками відходів у межах одного їх виду (приміром, інформаційно-комунікаційна техніка у складі ВЕЕО). Недоцільність закріплення відповідного обмеження підтверджується й досвідом застосування механізму РВВ в державах-членах ЄС. Наприклад, у Румунії колективний тягар поводження з ВЕЕО розподілено між численними асоціаціями виробників ЕЕО: ECO TIC Association, Romanian Association for Recycling RoRec, RECOLAMP Association, ENVIRON Association, ECOPOINT Association та ін. [239, с. 69].

В умовах недостатності коштів виробників і власників відходів, а також для фінансування заходів у цій сфері, визначених державними, регіональними та місцевими програмами або планами, велике значення відіграють екологічні фонди. В юридичній науці за різними критеріями такі фонди поділяються на бюджетні та позабюджетні, загальні та спеціальні [200, с. 667, 672].

До загальних бюджетних фондів, кошти яких можуть залучатися для забезпечення заходів у сфері поводження з відходами, належить Державний фонд охорони НПС (далі – Державний фонд). Постановою КМУ закріплено, що Державний фонд є складовою частиною Державного бюджету України, а його кошти спрямовуються за бюджетними програмами відповідно до планів

природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, а також кошторисів, що затверджують головні розпорядники бюджетних коштів [240]. Разом з тим Бюджетний кодекс України організацію та діяльність Державного фонду не регулює.

Як передбачено у ст. 47 Закону про охорону НПС, Державний фонд утворюється за рахунок частини екологічного податку, частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону НПС, а також добровільних внесків підприємств, установ, організацій, громадян та інших надходжень [39]. Однак питання про те, яка частка відповідних доходів має зараховуватися саме до Державного фонду, залишається відкритим. У Бюджетному кодексі України встановлено пропорції розподілу екологічного податку та грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону НПС між державним і місцевими бюджетами без урахування Державного фонду (частка Державного бюджету України становить 20 % екологічного податку і 30 % грошових стягнень за вищевказану шкоду [241]). Не відображається Державний фонд також у щорічних законах України про державний бюджет, на що звертає увагу Рахункова палата України [242, с. 131].

Участь Державного фонду у фінансуванні заходів у сфері поводження з відходами здійснюється через план природоохоронних заходів за відповідною бюджетною програмою, який складає та затверджує Мінприроди на підставі запитів, що подають замовники заходів [243]. Складність процедури розгляду запитів та відбору природоохоронних заходів для їх включення до плану призводить до того, що Державний фонд стає засобом акумуляції коштів на безповоротній основі, а не покриття ними пріоритетних екологічних витрат. Так, у 2014 р. витрати цього фонду в цілому становили 29,2 *млн* грн. [237], тоді як залишок невикористаних коштів станом на 1 липня 2014 р. склав 3,3 *млрд* грн. [242, с. 132]. У розрізі напрямів природоохоронних заходів, зокрема за напрямом «поводження з відходами», фінансова участь Державного фонду ще менш відчутна.

Малопомітну роль у задоволенні фінансових потреб сфери поводження з відходами відіграють і місцеві фонди охорони НПС (далі – місцеві фонди), які утворюються в складі спеціальних фондів місцевих бюджетів. Джерела їх наповнення, не рахуючи пропорційних відмінностей, аналогічні Державному фонду. Протягом 2014 р. місцевими фондами витрачено 158,4 *млн* грн. [237], що дорівнює близько 0,7 % загального обсягу екологічних витрат за цей рік.

Як матеріальна основа екологічної політики, місцеві фонди «прив'язані» виключно до цільового фінансування програм природоохоронних заходів на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (наприклад, це визначено в Положенні про Київський міський фонд охорони навколишнього природного середовища, затвердженому рішенням Київської міської ради від 26 лютого 2010 р. № 18/3456 [244]) й не можуть використовуватися іншим чином. Таке обмеження значною мірою пояснює заниженість їх видатків порівняно з надходженнями.

Окремим бар'єром для ефективної роботи Державного та місцевих фондів є неповнота Переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, затвердженого постановою КМУ від 17 вересня 1996 р. № 1147 [245]. Значення цього Переліку полягає в тому, що ним визначаються рамки для відбору природоохоронних заходів, фінансування яких повністю або частково забезпечується з державного та місцевих бюджетів. До них належать і заходи з раціонального використання й зберігання відходів виробництва та побутових відходів.

Неповнота згаданого Переліку виявляється у відсутності в ньому запобіжних заходів щодо відходів, у т. ч. заходів із впровадження без- або маловідходних технологій і систем. У результаті цього відповідні заходи залишаються «поза зоною досяжності» коштів Державного і місцевих фондів, чим зневажаються як їхній пріоритет в ієрархії поводження з відходами, так і базовий принцип превентивності природоохоронних заходів взагалі. Отже, відповідний Перелік стосовно видів діяльності з раціонального використання

й зберігання відходів виробництва та побутових відходів необхідно доповнити заходами, відзначеними вище.

Окрім загальних фондів, перспективним джерелом фінансування заходів у сфері поводження з відходами є спеціальні екологічні фонди, призначені для забезпечення реалізації окремих екологічних проблем чи програм [200, с. 673]. Перевагою спеціальних екологічних фондів перед загальними є максимальна концентрація фінансових ресурсів на вирішенні проблеми, що має виняткове суспільне і державне значення та виокремлюється з сукупності інших проблем певної сфери. Утворення таких фондів викликане потребами в особливому режимі мобілізації (залучення) цільових коштів, уникненні їх розпорошення на другорядні заходи та кращому контролю за продуктивністю використання. Відомий приклад спеціального екологічного фонду – так званий «Суперфонд» США, призначений для фінансування екологічних заходів з розчищення місць, забруднених небезпечними відходами. «Суперфонд» США створено у 1980 р. на підставі Закону «Про вжиття всеохопних заходів з охорони довкілля, компенсацію та відповідальність» (CERCLA) [246].

За критерієм зв'язку з державним або місцевими бюджетами спеціальні екологічні фонди поділяються на бюджетні та позабюджетні. Відповідно до п. 8 ст. 13 Бюджетного кодексу України, створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, ОМС та іншими бюджетними установами не допускається [241], внаслідок чого таких спеціальних фондів для фінансування заходів у сфері поводження з відходами не існує. Не є поширеною й практика формування спеціальних бюджетних фондів вказаного призначення. Виняток із загального правила – Державний фонд поводження з радіоактивними відходами, що є складовою спеціального фонду Державного бюджету України [241; 247].

В юридичній літературі та окремих документах стратегічного характеру пропонується низка фондів, мета яких полягає в покритті витрат на заходи у згаданій раніше сфері. Так, Н.О. Максименцева та В.О. Юрескул убачають за доцільне створення цільового Фонду поводження з відходами [18, с. 199–200;

218, с. 109], а Стратегією управління відходами – 2030 передбачено формування Фонду (в іншій версії цієї ж Стратегії – фондів) управління промисловими відходами. Цільове призначення останнього Фонду/фондів – фінансування проектів з екологічної модернізації і створення інфраструктури поводження з промисловими відходами, у т. ч. шляхом надання фінансової допомоги суб'єктам господарювання (позик, грантів тощо) [159].

Вже з назв наведених фондів можна з'ясувати, що мета їх діяльності є ближчою не до спеціальних, а до загальних фондів, за рахунок ресурсів яких можуть фінансуватися відмінні за характером та значенням заходи в межах однієї сфери (поводження з відходами) чи її певної підсфери (поводження з промисловими відходами). У зв'язку з цим ступінь концентрації на виконанні пріоритетних завдань, що є найвищим у «чистих» спеціальних фондів, буде зменшено. Звідси – створення як згаданого цільового Фонду поводження з відходами, так і Фонду/фондів управління промисловими відходами не можна визнати прийнятним шляхом збільшення ефективності фінансування у сфері поводження з відходами.

Вибір оптимального шляху модернізації системи джерел фінансування у сфері поводження з відходами полегшує виділення першорядних і найбільш ресурсоемних проблем цієї сфери, з метою фінансової підтримки вирішення яких пропонується сформувати підсистему спеціальних цільових фондів. Так, окремі фонди відзначеного типу доцільно створити для розв'язання проблем накопичення мінеральних відходів (пропозиції щодо створення відповідного фонду розроблено в підрозділі 3.3) та побудови інфраструктури поводження з побутовими відходами на основі принципів найкращих доступних технологій, самодостатності та наближеності.

Фінансування як захід економіко-правового забезпечення поводження з відходами нерозривно пов'язано з екологічним оподаткуванням. Екологічні податки виконують фіскальну (означає формування й мобілізацію фінансових ресурсів), компенсаційну (полягає у здійсненні платником витрат на повне або

часткове усунення екологічної шкоди), стимулюючи (спонукає до позитивних змін у поведінці й характері діяльності) та інші важливі функції.

Єдиним в Україні екологічним податком, що входить до механізму державного регулювання поводження з відходами, є податок за розміщення відходів. У спеціальному значенні, встановленому Податковим кодексом України (далі – ПК України), розміщення відходів розглядається як постійне (остаточне) перебування або захоронення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи об'єктах (місцях розміщення відходів, сховищах, полігонах, комплексах, спорудах, ділянках надр тощо), на використання яких отримано дозволи уповноважених органів [248]. Не є розміщенням відходів у розумінні Кодексу тимчасове зберігання утворених відходів у спеціально не відведених для цього місцях чи об'єктах до їх передання іншим суб'єктам господарювання. Тобто обсяги та види (класи) таких відходів не є об'єктом і базою оподаткування.

Виняток із об'єкта та бази оподаткування поширюється також на окремі види (класи) відходів як вторинної сировини, що розміщуються на власних територіях (об'єктах) суб'єктів господарювання. Зважаючи на принципи та напрями державної політики у відповідній сфері, визначені ст. 5 Закону про відходи, обґрунтованість цього виключення викликає заперечення.

По-перше, відходи як вторинна сировина – це завжди відходи, що мають високу ресурсну цінність і є основою для збереження природних ресурсів. З еколого-економічних міркувань бажано, щоб потоки ресурсоцінних відходів безперервно залучалися до нової фази виробництва за принципом замкненого матеріального «кругообігу». Проте «привілейоване» розміщення відходів як вторинної сировини без часових обмежень, регламентованих ПК України, та за відсутності витрат, зумовлених внесенням плати, сприяє їх накопиченню й тривалому вилученню із циклу виробництва та споживання.

По-друге, види (класи) відходів як вторинної сировини, розміщення яких звільнено від оподаткування, на цей час законодавчо не визначені. У початковій редакції ПК України відповідне виключення стосувалося лише тих

суб'єктів господарювання, що мали ліцензію на збирання й заготівлю окремих видів відходів як вторинної сировини, провадили статутну діяльність та надавали послуги в цій сфері. При невиконанні цих критеріїв та наявності дозволу на розміщення відходів спеціалізовані заготівельні підприємства мали сплачували податок на загальних підставах.

У 2014 р. ліцензування діяльності зі збирання та заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини було скасовано [249], внаслідок чого втратив чинність і перелік таких видів відходів. З цього моменту предмет норми ПК України, яка виключає з об'єкта та бази оподаткування окремі види (класи) відходів як вторинної сировини, що розміщуються на власних територіях (об'єктах) суб'єктів господарювання, є невизначеним. Така теза знаходить підтримку і в практиці адміністративних судів, яка виходить із необхідності з'ясування того, що є окремими видами відходів як вторинної сировини при визначенні об'єкта оподаткування відповідним податком (приміром, на цьому наголошено в постанові Донецького окружного адміністративного суду від 13 грудня 2011 р. у справі № 2а/0570/22251/2011 [250]).

Можливим способом вирішення окреслених проблем є переведення суб'єктів господарювання, які розміщують на власних територіях (об'єктах) окремі види (класи) відходів як вторинної сировини, до категорії пільгових платників податку за розміщення відходів. Пропонована податкова пільга полягає у сплаті половини від основної ставки податку, передбаченої ст. 246 ПК України. Разом з тим: 1) у ПК України необхідно встановити вичерпний перелік видів відходів як вторинної сировини, щодо яких надається пільга (передусім, до таких відходів необхідно віднести макулатуру, відходи скла, відходи пластмас, відходи гумові, у т. ч. зношені шини, відходи текстилю та відходи металевої упаковки); 2) пільга діятиме протягом одного року, що є стимулом до утилізації відходів. Після спливу цього строку розміщення таких відходів оподатковуватиметься на загальних підставах [251, с. 98–99].

Центральним елементом податку за розміщення відходів є його ставки. Відповідно до Закону про відходи такі ставки диференціюються залежно від

рівня небезпеки відходів та цінності території [7]. Їхній розмір може також залежати від виду відходів (люмінесцентні лампи, обладнання та прилади, що містять ртуть) та екологічних характеристик об'єкта розміщення (звалища, які не забезпечують повного виключення забруднення атмосферного повітря або водних об'єктів) [248].

Основними є ставки цього податку, які встановлюються залежно від класу небезпеки та рівня небезпечності відходів. Вони складають (у гривнях за 1 тону): для відходів I класу небезпеки (надзвичайно небезпечні) – 1405,65 грн.; для відходів II класу небезпеки (високонебезпечні) – 51,2 грн.; для відходів III класу небезпеки (помірно небезпечні) – 12,84 грн.; для відходів IV класу небезпеки (малонебезпечні) – 5 грн.; для відходів V класу небезпеки (малонебезпечні нетоксичні відходи гірничої промисловості) – 0,49 грн. [248].

Характерним недоліком таких ставок є непропорційне співвідношення між ними для відходів різних класів небезпеки [252, с. 111–112; 253, с. 10–11; 254, с. 8]. Розрахунок показує, що стосовно ставки для відходів I класу небезпеки ставка для відходів II класу є меншою більш ніж у 27 разів, а для відходів IV класу небезпеки – у 281 раз. Такий розрив між ставками майже нівелює стимулюючу функцію податку за розміщення щодо запобігання та розширення напрямів утилізації відходів нижчих класів небезпеки, частка яких у загальному обсязі відходів є найбільшою.

Вихід із такої ситуації Т.Л. Омеляненко убачає у вирівнюванні різниці між ставками податку за розміщення відходів для різних класів небезпеки, для цього пропонує зменшити ставку для відходів I класу небезпеки та збільшити ставки для відходів інших класів небезпеки, завдяки чому, наприклад, різниця між ставками для відходів I і II класів небезпеки має скоротитися до 3,3 разів, а для відходів I і IV класів небезпеки – до 67,5 разів [253, с. 11].

Разом з тим при обранні варіанту оптимізації розміру ставок податку за розміщення відходів необхідно враховувати не лише внутрішні, але й зовнішні чинники, що здатні вплинути на правове регулювання оподаткування такої операції. У цьому плані провідну роль на сучасному етапі відіграє адаптація

законодавства України про відходи до права ЄС, у рамках якої передбачається перехід до європейських принципів ідентифікації відходів. В ЄС юридичним підґрунтям для ідентифікації та у її складі класифікації відходів є їх перелік, схвалений рішенням Єврокомісії 2000/532/ЄС [255]. На базі Переліку відходів ЄС в Україні розроблено проект Національного переліку відходів, у якому їх види кодуються за шестизначним європейським і, за необхідності, додатковим двозначним національним кодом [119]. Очікується, що в середньостроковій перспективі нова система замінить чинний підхід до ідентифікації відходів, який включає також їх поділ за класами небезпеки. Отже, ранжування ставок податку за розміщення відходів вимагатиме інших критеріїв.

Держави-члени ЄС, що використовують подібні податки, визначають їх ставки за різними критеріями.

Одним із таких критеріїв, що зокрема використовується в Польщі, є код відходів, зазначений у їх національному переліку. Польський перелік відходів за своєю структурою складається з 20 розділів, які включають групи і підгрупи відходів, визначені Переліком відходів ЄС та національними органами влади. За оцінками фахівців, наслідком уведення в Польщі з 1 січня 1998 р. податку за розміщення відходів стало значне збільшення обсягів їх перероблення [256, с. 138; 257, с. 12], що можна пояснити врахуванням у процесі оподаткування еколого-економічних характеристик різних видів відходів. Як показують дані Організації економічного співробітництва та розвитку, ще у 2013 р. в Польщі перероблялося 29 % побутових відходів при тому, що рівень їх перероблення порівняно з 2000 р. зріс на 886 % [258, с. 50].

Альтернативним критерієм диференціації ставок податку за розміщення відходів може бути їх активність, тобто здатність до фізичних, хімічних або біологічних трансформацій. Так, у Великій Британії захоронення відходів оподатковується за двома ставками – основною (активні відходи) та зниженою (інертні відходи). З 1996 р. ставка податку за захоронення активних відходів зросла більш ніж в одинадцять разів і нині становить 84,4 фунта стерлінгів, що передусім зумовлено прагненням скоротити обсяги захоронення біо-відходів

[259, с. 11]. За даними Організації економічного співробітництва та розвитку, у 2013 р. потужності Великої Британії переробляли 43 % побутових відходів, тоді як 34 % продовжували складуватись на звалищах [258, с. 50]. Варто враховувати, що досягнення такого ефекту стало можливим завдяки дії різних економіко-правових заходів, серед яких вагому роль відіграють так звані «LATS» – схеми торгівлі квотами на захоронення відходів.

Оновлення критеріїв визначення ставок податку за розміщення відходів потребує розумного поєднання зарубіжного досвіду й національних підходів. У такому ракурсі заслуговує на увагу комбінований варіант встановлення нормативів плати за розміщення відходів, запропонований В.С. Міщенком і Г.П. Виговською. Його суть полягає в тому, що: передбачаються два базових нормативи (ставки) плати – для небезпечних та усіх інших категорій відходів [252, с. 223], що зовні нагадує британську систему оподаткування, але за змістом суттєво відрізняється з нею (активними є не лише небезпечні відходи, тоді як останні не обов'язково виявляють активність); для конкретного виду відходів базовий норматив коригується підвищувальним або понижувальним коефіцієнтом [252, с. 227–228], у чому проглядається схожість із польською системою оподаткування.

Ефективність поводження з відходами як кінцева мета законодавства про відходи має різні грані, зважаючи на що базові нормативи (ставки) плати (податку) за розміщення відходів не можуть ставитися в залежність лише від їх небезпечності, як це пропонується вище. Поряд із тим, що розміщення відходів пов'язано з певною мірою екологічного ризику, воно є мало- чи неефективною формою поводження з матеріальними ресурсами та передбачає витрати на утримання місця розміщення в належному стані. Із цього випливає, що до розрахунку базових ставок податку та коригуючих коефіцієнтів необхідно окремо включати показники ресурсної цінності (адже перехід на вторинну сировину скорочує споживання природних ресурсів) та вартісної оцінки розміщення відходів. Співвідношення рівня небезпечності, ресурсної цінності та вартості розміщення відходів як ключових детермінант ставок

податку, що досліджується, впливатиме на ієрархію його функцій. Так, при оподаткуванні розміщення органічних відходів переважатиме стимулююча функція, а інертних – фіскальна.

Таким чином, існування двох базових ставок податку за розміщення небезпечних та умовно безпечних відходів, на що орієнтують В.С. Міщенко і Г.П. Виговська, не враховує інших чинників, що можуть визначати розмір цього податку. Для їх врахування пропонується встановити єдину базову ставку з усередненим значенням, що буде збільшуватися або зменшуватися спеціальним коефіцієнтом для конкретного виду відходів [251, с. 98–99].

У ПК України додатково передбачено умови, за наявності яких ставки податку за розміщення відходів можуть підвищуватися в кратному розмірі. Приміром, за розміщення відходів на звалищах, які не забезпечують повного виключення забруднення атмосферного повітря або водних об'єктів, ставки збільшуються в три рази [248]. На практиці виконання цієї норми є досить складним завданням.

Передусім, проблематичним є встановлення факту, що певне звалище не забезпечує повного виключення відповідного забруднення. Як наголошено в роз'ясненні Державної фіскальної служби України, така характеристика місця розміщення відходів не є постійною, а залежить від результатів спостережень, контрольних замірів, які здійснюються з метою визначення його негативного впливу на НПС [260]. При цьому основне джерело інформації про екологічні характеристики певного звалища – його паспорт, який складається власником і затверджується уповноваженими органами [43]. Розділ VII паспорта містить відомості про забруднення НПС в районі МВВ, а саме підземних (грунтових) і поверхневих вод, ґрунтів та атмосферного повітря [261].

Разом з тим відсутність у паспорті МВВ даних щодо забруднення того чи іншого компонента НПС ще не є підставою для незастосування трикратної ставки податку за розміщення відходів. Аналіз гіпотези наведеної норми ПК України доводить, що збільшення ставки зумовлює не реальне, а потенційне забруднення атмосферного повітря або водних об'єктів. Таку позицію займає

й судова практика. Так, Сумський окружний адміністративний суд у постанові від 18 січня 2013 р. по справі № 2а-1870/7850/12 виходить із того, що для визначення ставки податку необхідно враховувати не фактичне забруднення навколишнього середовища через експлуатацію МВВ, а забезпечення повного виключення попадання забруднюючих речовин в атмосферне повітря та водні об'єкти внаслідок його експлуатації [262].

Ймовірність забруднення почасти встановлюється на підставі даних розділів III «Природно-геологічна характеристика МВВ», IV «Техніко-технологічна характеристика МВВ», VI «Відомості про системи спостережень (моніторинг) за якістю вод, ґрунтів та атмосферним повітрям у районі МВВ», XI «Категорія екологічної безпеки МВВ» паспорту МВВ [261]. З метою спрощення цього завдання такий паспорт пропонується доповнити розділом «Характеристики МВВ, які впливають на розмір податку за розміщення відходів», куди заносити відомості про виключення або присутність ризику забруднення. Щорічно або у позачерговому порядку ці відомості підлягають уточненню за результатами спостережень, контрольних замірів тощо.

2.4. Юридична відповідальність за правопорушення у сфері поводження з відходами

Невід'ємною умовою екологічно, економічно й соціально ефективного поводження з відходами є невідворотна, справедлива та доцільна юридична відповідальність за правопорушення у відповідній сфері. З ретроспективного погляду, під юридичною відповідальністю розуміють обов'язок певної особи зазнати несприятливі для неї наслідки в разі скоєння правопорушення. При цьому якщо власне ПСПВ є фактичною підставою притягнення до юридичної відповідальності, то правова підстава – це норма, яка закріплює склад такого правопорушення та заходи державного примусу, що застосовуються за його вчинення.

Відкритий перелік ПСПВ закріплено у ст. 42 Закону про відходи із тим застереженням, що за їх вчинення на винних осіб покладається дисциплінарна, адміністративна, цивільна чи кримінальна відповідальність [7]. У зазначеній нормі згадуються основні (традиційні) види юридичної відповідальності, які прямо називаються у ст. 92 Конституції України, хоча рівною мірою за окремі ПСПВ можуть встановлюватися й інші її види.

Найбільш поширеним видом юридичної відповідальності за ПСПВ є адміністративна відповідальність. Різні глави КУпАП містять близько трьох десятків складів адміністративних проступків, якими порушуються ті чи інші правила та вимоги щодо поводження з відходами.

Переважає більшість проступків, які посягають на правопорядок у сфері поводження з відходами, закріплюється Главою 7 КУпАП «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» [263]. Власне до ПСПВ належать проступки, передбачені ст. ст. 52, 53, 59, 59-1, 71, 72, 73, 79, 82, 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-5, 82-6, 82-7, 83, 91-3 та 91-4 цього Кодексу. Основна їх частка має формальний склад (порушення правил передачі відходів (ст. 82-5 КУпАП)). Матеріальний склад властивий проступкам, що посягають на встановлений режим охорони природних ресурсів. Приклад – пошкодження лісу відходами і покидьками (ст. 72 КУпАП).

До ПСПВ можна віднести окремі адміністративні проступки, включені до глав 10, 11 і 12 КУпАП, які також мають екологічний відтінок. Зокрема, Главою 10 Кодексу визнано протиправним звалювання сміття в смузі відводу автомобільних шляхів (ст. 141), Главою 11 встановлено відповідальність за порушення правил санітарного утримання місць загального користування, сходових кліток, ліфтів, під'їздів, придомових територій (ст. 150), а Глава 12 передбачає адміністративні стягнення за порушення порядку провадження господарської діяльності у сфері поводження з відходами (ст. 164).

Протягом останніх років було здійснено декілька спроб підвищити роль адміністративної відповідальності в забезпеченні законності й правопорядку у

сфері поводження з відходами. Незважаючи на прояви певних регуляторних намірів і підготовлені проекти законів [102; 103; 104; 105], виховна, каральна, превентивна та інші функції такої відповідальності є слабо вираженими й не гарантують належної реалізації цілей законодавства про відходи.

В юридичній науці окремі аспекти адміністративної відповідальності за ПСПВ досліджувалися в працях Т.Л. Антонової [264], Н.О. Максименцевої [218], А.О. Оскірко [265] В.О. Юрескул [18] та інших правників. Наприклад, Н.О. Максименцева зауважує, що розмір адміністративних штрафів за вказані правопорушення порівняно з «попередженою чи спричиненою шкодою» є досить низьким, із чого відтак виводить пропозицію про підвищення таких штрафів [218, с. 136]. Погоджуючись із цим, однак, варто наголосити, що порушена науковцем проблема є значно ширшою й полягає в недостатньому взаємозв'язку міри адміністративних стягнень з їх метою з огляду на ступінь суспільної шкідливості та характер відповідних проступків.

Загалом міру стягнення визначають два показники – якісний (його вид) і кількісний (його розмір), виходячи з яких далі розглядатимуться стягнення в межах санкцій за адміністративні ПСПВ (санкція може містити вказівку на декілька стягнень як альтернативних або як основних і додаткових).

Для визначення домірних санкцій за такі правопорушення необхідно орієнтуватися на мету стягнення, яка полягає у вихованні особи, що вчинила правопорушення, та запобіганні вчиненню нових правопорушень як цією, так і іншими особами [263]. Потенційна спроможність конкретної санкції сягнути цієї мети презюмується, однак ця презумпція може спростовуватися як у ході відстеження ефективності правозастосування, так і теоретичним шляхом.

Основним видом адміністративних стягнень, що передбачені КУпАП за ПСПВ, є штраф. Величина штрафу за правопорушення, закріплені Главою 7, коливається в діапазоні від двох до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі – НМДГ), а саме від 34 до 1700 грн. Максимальні розміри штрафів за ПСПВ встановлено в Главі 12 Кодексу. Наприклад, здійснення операцій поводження з небезпечними відходами без одержання ліцензії або з

порушенням умов ліцензування тягне накладення штрафу від однієї тисячі до двох тисяч НМДГ, а такі ж дії, вчинені особою повторно протягом року – від двох тисяч до п'яти тисяч НМДГ (ст. 164 КУпАП) [263].

Для більшості адміністративних ПСПВ розмір штрафів не переглядався з кінця 1990-х років та не узгоджується з наведеною вище метою стягнення. Наприклад, порушення правил транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів і агрохімікатів (ст. 83 КУпАП), що, як правило, належать до відходів 1 класу небезпеки, тягне накладення штрафу від трьох до семи, а для посадових осіб – від семи до десяти НМДГ. При цьому штраф за порушення вимог щодо поводження з будь-якими відходами, у т. ч. й нижчих класів небезпеки (ст. 82 КУпАП), є набагато вищим і становить від двадцяти до вісімдесяти НМДГ для громадян та від п'ятдесяти до ста НМДГ – для посадових осіб і громадян - суб'єктів підприємницької діяльності.

Інший приклад адміністративного ПСПВ, штраф за який встановлено безвідносно до мети стягнення та непропорційно ступеню шкідливості діяння, – це порушення правил ведення первинного обліку та подання звітності щодо утворення, використання, знешкодження та видалення відходів (ст. 82-1 КУпАП). Згідно з даними територіальних органів Держекоінспекції за 2015 і 2016 роки цей вид правопорушення є одним із найбільш характерних для відповідної сфери [266; 267]. Проте, попри підвищену вразливість його об'єкта до протиправних посягань, скоєння такого проступку загрожує штрафом від трьох до п'яти НМДГ, який не підвищувався з 1999 р.

Значно вищою й динамічною є шкала адміністративно-правових штрафів за ПСПВ в Республіці Білорусь. Відповідно до ст. 15.4 Кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення, порушення правил безпеки виробництва, зберігання, використання, транспортування, захоронення або іншого поводження з хімічними речовинами чи відходами тягне накладення штрафу від десяти до п'ятдесяти базових величин, а для індивідуального підприємця – від двадцяти до двохсот, для юридичної особи – від п'ятдесяти до тисячі базових величин [268]. Базова величина щорічно

переглядається. З 1 січня 2018 р. її затверджено на рівні 24,5 рубля [269], що дорівнює 338,34 грн. (за курсом НБУ на 27 лютого 2018 р.).

Ще більшою суворістю відзначається адміністративна відповідальність за ПСПВ в Болгарії. Закон Болгарії від 13 липня 2012 р. «Про поводження з відходами» розрізняє 200 адміністративних правопорушень, за вчинення яких передбачено штрафи в розмірі від 300 до 1 млн левів. Так, за нездійснення класифікації відходів на індивідуальних підприємців та юридичних осіб накладається штраф від 5 000 до 15 000 левів, за збирання, транспортування та/або оброблення відходів без одержання дозволу чи реєстраційного документа, коли це необхідно – від 7 000 до 20 000 левів. У разі вчинення правопорушень повторно сума штрафу подвоюється [13].

Таким чином, одним із чільних шляхів модернізації адміністративної відповідальності за ПСПВ необхідно визнати узгодження міри штрафів з їх метою (як виду адміністративних стягнень) виходячи зі ступеня соціальної шкідливості правопорушень. Виховна та превентивна цілі цього стягнення досяжні лише тоді, коли останній реально позначається на майновому стані правопорушника, на соціально-побутових умовах його життя чи результатах господарювання.

Окрім штрафів, значний потенціал щодо припинення та попередження протиправних діянь, пов'язаних з порушенням правил здійснення операцій з відходами, їх обліку, експлуатації спеціально відведених місць та об'єктів й інших, мають громадські та виправні роботи як окремі види адміністративних стягнень. Проте на сучасному етапі таких стягнень за ПСПВ чинний КУпАП не передбачає, чим послаблюється роль адміністративної відповідальності як засобу правової організації сфери, що досліджується.

Суть громадських робіт полягає в залученні особи, що вчинила ПСПВ, у вільний від роботи чи навчання час до безоплатної суспільно корисної праці, види якої щорічно визначаються ОМС [263; 270]. Доцільність уведення цього стягнення за ПСПВ зумовлено передусім характером відзначених робіт, які доволі часто пов'язані з реалізацією державної політики у сфері поводження з

відходами, зокрема: збирання сміття в місцях загального користування [271]; очищення берегів річок та водоймищ від побутових відходів [272]; ліквідація несанкціонованих сміттєзвалищ [273]. Поряд із цим особливий психологічний вплив на особистість правопорушника, здійснюваний через працю суспільно корисного характеру, іноді має кращий виховний та превентивний ефект ніж звичайне майнове стягнення, що не призводить до часових втрат, докладання вольових та фізичних зусиль і т. д.

Беручи до уваги вказані переваги, громадські роботи доцільно включити до санкцій норм, якими закріплено склади основних адміністративних ПСПВ, зокрема тих, що передбачені ст. ст. 72-73 та 82-83 КУпАП. При цьому на рівні постанови Пленуму Верховного Суду пропонується рекомендувати судам призначати цей вид адміністративних стягнень у межах альтернативної санкції в разі, якщо рішеннями ОМС визначено види безоплатних суспільно корисних робіт, що стосуються заходів щодо поводження з відходами, та із залученням правопорушників до виконання саме таких робіт.

Виправні роботи як вид стягнення відбуваються за місцем постійної роботи правопорушника строком до двох місяців і передбачають відрахування до двадцяти процентів його заробітку в доход держави [263]. Використання виправних робіт як санкції за ПСПВ є ефективним, якщо вони вчиняються спеціальним суб'єктом – посадовою особою. До таких правопорушень можна зокрема віднести ті, що передбачені у ст. ст. 72-73 та 82-83 КУпАП. При обранні виправних робіт серед інших видів стягнень у межах альтернативної санкції доцільно окремо враховувати майновий стан правопорушника. Так, призначення саме виправних робіт може бути виправданим, якщо посадова особа одержує високу заробітну плату, сукупна частка відрахування з якої перевищує верхню межу штрафу за відповідний проступок. Водночас за умови низького доходу правопорушника, відсутності або наявності інших обставин, що впливають на міру стягнення, більш доцільно призначати штраф або громадські роботи.

Конструювання санкцій за окремі ПСПВ як альтернативних з наданням можливості вибору між штрафом, громадськими та/або виправними роботами підвищує гнучкість і «чутливість» санкції до характеру та ступеню суспільної шкідливості правопорушення й інших обставин (наприклад, майнового стану та особи правопорушника).

Отже, наступним актуальним шляхом модернізації адміністративної відповідальності у сфері, що розглядається, пропонується врівноваження міри стягнень з їх метою через закріплення в складі альтернативних санкцій за низку ПСПВ громадських та/або виправних робіт.

Адміністративна відповідальність, встановлена КУпАП, застосовується лише до фізичних осіб. Юридичні особи не є суб'єктами правопорушення за цим Кодексом. У цьому виявляється принциповий недолік зазначеного виду юридичної відповідальності для сфери поведження з відходами та екологічної сфери в цілому.

Як наголошує В.В. Костицький, інститут юридичної відповідальності за екологічні правопорушення необхідно вдосконалювати шляхом розширення санкцій майнового характеру [274]. Із цим можна погодитись, але із тим застереженням, що таке розширення передусім стосуватиметься створення правових умов для застосування відповідних санкцій до юридичних осіб, зокрема господарських організацій, як основних порушників екологічних правил і вимог. Якщо до відповідальності притягаються лише їх посадові особи, то це не позначається на результатах діяльності юридичних осіб, їх фінансовому становищі та майнових корпоративних правах учасників. Як наслідок, стимули для зміни ними протиправного характеру своєї діяльності практично відсутні [95, с. 61].

Несприятливі наслідки майнового характеру як санкції за протиправні діяння у сфері поведження з відходами з боку юридичних осіб можуть бути передбачені окремими законодавчими актами в цій сфері у формі штрафів, штрафних санкцій тощо. Як правило, такі санкції не віднесено до жодного виду юридичної відповідальності, проте, за умови прямої вказівки, можуть

розглядатися як адміністративно-господарські санкції в рамках господарсько-правової відповідальності. Також у літературі існує думка про належність відповідних санкцій за їх правовою природою до заходів адміністративної відповідальності [156, с. 299].

Як виняток, у чинному законодавстві про відходи застосування штрафів до юридичних осіб передбачено лише Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення». Наприклад, за випуск, реалізацію продукції, яка внаслідок порушення вимог стандартів, санітарних норм є небезпечною для життя і здоров'я людей, підприємство, підприємець, установа, організація сплачує штраф у розмірі 100 % вартості випущеної або реалізованої продукції [275].

Пропозиції щодо встановлення штрафів чи штрафних санкцій за ПСПВ, які вчиняються суб'єктами господарювання, мають місце на рівні проектів законів. Між іншим, до них належать проекти законів України від 5 лютого 2016 р. № 4028 «Про упаковку та відходи упаковки» [106], від 7 жовтня 2016 р. № 5182-1 «Про державну політику у сфері поводження із мийними засобами» [276] та від 21 червня 2017 р. № 6602 «Про внесення змін до Закону України «Про відходи» (щодо імплементації вимог директив ЄС у сфері поводження з відходами)» [9]. Так, ст. 67 останнього проекту закону пропонуються штрафні санкції для суб'єктів господарювання за правопорушення у сфері поводження з небезпечними відходами. Наприклад, за порушення вимог ліцензійних умов передбачено штрафну санкцію в розмірі від двох до п'яти тисяч НМДГ, а за порушення строків та порядку надання звіту щодо поводження з небезпечними відходами – від однієї до двох тисяч НМДГ [9]. Загалом уведення означених санкцій до системи заходів юридичної відповідальності у сфері поводження з відходами заслуговує підтримки. Однак недоліком розглянутої пропозиції є обмеження підстав застосування штрафних санкцій виключно протиправними діями, пов'язаними з небезпечними відходами.

З огляду на це, перелік ПСПВ, за які на суб'єктів господарювання накладатимуться вказані штрафні санкції, насамперед, потребує доповнення

протиправними діями стосовно поводження з відходами взагалі, а також побутовими відходами, серед яких: порушення правил первинного обліку та звітності у сфері поводження з відходами; здійснення операцій з відходами, зокрема їх збирання, перевезення, утилізації чи видалення, без спеціального дозволу; неподання або порушення порядку подання декларації про відходи; експлуатація МВВ без спеціального паспорту на нього; порушення правил експлуатації об'єктів поводження з відходами; розміщення відходів у спеціально не відведених місцях чи об'єктах; невиконання обов'язку щодо попереднього оброблення побутових відходів при їх захороненні; інші дії. Надалі перелік наведених порушень потребуватиме уточнення у зв'язку з адаптацією законодавства України про відходи до права ЄС та необхідністю забезпечення реалізації його положень «ефективними, пропорційними та переконливими» санкціями, що вимагає ст. 36 Директиви 2008/98/ЄС [10].

Настання для суб'єктів господарювання несприятливих майнових наслідків у вигляді штрафів чи штрафних санкцій, про які йшлося вище, спонукатиме цих суб'єктів притягати працівників, винних у вчиненні ПСПВ, до дисциплінарної відповідальності [95, с. 65]. Відповідно, більш сумлінне та якісне виконання працівниками трудових обов'язків сприятиме наближенню до цілей законодавства про відходи.

Невід'ємним елементом системи юридичної відповідальності за ПСПВ є цивільно-правова відповідальність, що передбачає відшкодування шкоди, завданої порушенням законодавства про відходи. Ключовою функцією такої відповідальності є компенсаційно-відновлювальна, що відповідає принципу «забруднювач сплачує», або в уточненій версії Б.Г. Розовського «забруднювач компенсує заподіяну шкоду» [277, с. 14].

Шкода, що заподіюється порушенням законодавства про відходи, має складну структуру. Виходячи із напрацювань В.В. Петрова та пізніших дослідників, у такій шкоді умовно вирізняються екологічний та економічний компоненти [278, с. 121]. При цьому екологічна шкода може бути первинною (погіршення стану навколишнього середовища, його окремих компонентів та

екосистем) та вторинною (похідні негативні наслідки для здоров'я й життя людей), а економічна шкода полягає в різного роду збитках, включаючи реальні збитки (майнові втрати й витрати) та упущену вигоду (неодержані доходи), пов'язаних зі зниженням якості довкілля [279, с. 62–63; 280, с. 100].

У цілому наведена структура шкоди непрямим чином відтворюється в Законі про відходи, виходячи з п. «а» ч. 1 ст. 42 якого до неї включаються: 1) забруднення НПС; 2) шкідливий вплив на здоров'я людини (як прямий, так і опосередкований); 3) економічні збитки [7].

Якщо шкоду спричинено в результаті транскордонного перевезення небезпечних відходів та їх видалення, необхідно керуватися положеннями Протоколу про відповідальність і компенсацію за таку шкоду, що є додатком до Базельської конвенції і ратифікований Україною у 2009 р. Зокрема, згідно з цим Протоколом, шкодою є: 1) позбавлення життя або тілесне ушкодження; 2) втрата або пошкодження майна; 3) втрата доходу; 4) витрати на заходи щодо відновлення навколишнього середовища, яке постраждало; 5) витрати на превентивні заходи [281].

Фактичною підставою виникнення зобов'язань з відшкодування шкоди у відповідних правовідносинах є вчинення правопорушення (делікту), яке, за загальним правилом, має такий склад: протиправна поведінка особи (дія чи бездіяльність); шкода; причинно-наслідковий зв'язок між протиправною поведінкою і шкодою; вина особи, яка завдала шкоди. Перші три елементи є обов'язковими, а останній елемент – вина – у визначених законом випадках може не входити до складу цивільного ПСПВ. У таких випадках діятиме принцип відповідальності без вини.

Засадничі правила відшкодування шкоди, спричиненої протиправними діями (бездіяльністю) з відходами, встановлено ЦК України. Відповідно до ч. 2 ст. 1166 цього Кодексу, діє презумпція вини заподіювача шкоди, тобто звільнення останнього від відшкодування шкоди тільки в разі, якщо ним буде доведено свою невинуватість у її завданні [52]. З цього приводу Вищий арбітражний суд України окремо наголошує на обов'язку відповідача довести

факт відсутності вини в заподіянні шкоди в діях його працівників [282]. Інші елементи складу правопорушення доводить позивач.

Відмінний механізм відшкодування шкоди, завданої деліктами вказаної категорії передбачено щодо діяльності, яку віднесено до джерел підвищеної небезпеки, а також в інших особливих випадках (наприклад, при заподіянні довкіллю шкоди інвестором під час виконанням ним угоди про розподіл продукції [283]). Компенсація шкоди в цьому разі не залежить від вини її заподіювача, а його відповідальність виключає, як правило, лише доведений причинний зв'язок між шкодою та обставинами непереборної сили або умислом потерпілого.

У зарубіжному та міжнародному праві подібна відповідальність відома як *сувора* (англ. «strict liability»). Біла книга про екологічну відповідальність, схвалена Європейською комісією у 2000 р., відзначає, що сучасні національні та міжнародні режими екологічної відповідальності дедалі більше тяжіють до принципу її суворості, а саме застосування без вини. Принцип суворості гарантує максимальне переведення ризиків від здійснення небезпечної та потенційно небезпечної діяльності на суб'єктів, що її провадять. Спрощується при цьому і процес доказування у справах про відшкодування шкоди, завданої цими видами діяльності [284, с. 9, 18].

Приміром, ст. 4 згаданого раніше Протоколу до Базельської конвенції запроваджує сувору відповідальність за шкоду, заподіяну транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їхнім видаленням. Обставинами, що звільняють від відповідальності, є спричинення шкоди внаслідок: збройного конфлікту, воєнних дій, громадянської війни або заколоту; природного явища, що має винятковий, неминучий, непередбачуваний та нестримний характер; дотримання обов'язкового заходу, передбаченого органом влади держави, де було заподіяно шкоди; умисної протиправної поведінки третьої сторони, зокрема особи, що зазнала шкоди [281].

Незважаючи на це, ст. 5 Протоколу встановлено, що будь-яка особа несе відповідальність за завдану шкоду на основі вини (в результаті недотримання

положень Базельської конвенції або протиправного умисного, необережного чи недбалого діяння) [281]. Як наголошує Роланд Пейпл, «якщо закон каже про вину, проте передбачає сувору відповідальність, то це призводить до юридичної фікції» [285, с. 73]. Тобто пріоритет віддається правилам суворої відповідальності, що підтверджується застереженням в самому Протоколі про застосування положень щодо вини без шкоди для принципу суворості.

Подібні норми про сувору відповідальність містить також Протокол про цивільну відповідальність і компенсацію за шкоду, заподіяну трансграничним впливом промислових аварій на трансграничні води 2003 р. [286], до якого Україна поки не приєдналася.

Цікавий зразок суворої деліктної відповідальності у сфері поводження з відходами пропонувався проектом Директиви про цивільну відповідальність за шкоду, заподіяну відходами, розробленому в 1989 р. і доопрацьованому в 1991 р. Центральною ідеєю цього проекту є зобов'язання виробника відходів, а саме імпортера та особи, що фактично контролює відходи чи відповідальна за пристрій, устаткування або підприємство, куди їх доставлено на законних підставах, нести відповідальність за шкоду, спричинену відходами, незалежно від його вини. Кількість обставин, доведеність яких відповідачем виключає його деліктні зобов'язання, є мінімальною – умисне діяння третьої сторони або форс-мажор [287].

В Україні загальний режим відшкодування шкоди, заподіяної діяльністю у сфері поводження з відходами, засновується на презумпції вини, про яку вже йшлося вище. Незважаючи на те, що позивач не зобов'язаний доводити вину відповідача, можливість її спростування останнім у судовому засіданні стає законним способом ухилення заподіювача від компенсації шкоди, завданої видами діяльності у сфері поводження з відходами, які є джерелом підвищеної екологічної небезпеки.

Поняття джерела підвищеної небезпеки розкриває ЦК України, згідно з ч. 1 ст. 1187 якого цим джерелом є «діяльність, пов'язана з ... використанням, зберіганням хімічних, радіоактивних, вибухо- і вогненебезпечних та інших

речовин тощо, що створює підвищену небезпеку для особи, яка цю діяльність здійснює, та інших осіб» [52]. Дефініція показує, що перелік видів діяльності як джерел підвищеної небезпеки закон залишає відкритим. З огляду на таке, Пленумом Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ підкреслено право суду, беручи до уваги особливі властивості предметів, речовин або інших об'єктів, які використовуються в процесі діяльності, визнати джерелом підвищеної небезпеки також й іншу діяльність [288]. Звідси – застосування принципу відповідальності без вини великою мірою пов'язано зі свободою суду в тлумаченні правових норм, які його закріплюють. Практика ж досить часто рухається «по інерції» у звичний для неї спосіб – через вину заподіювача шкоди.

Показовим є спір про відшкодування шкоди, зумовленої забрудненням земельних ресурсів різновидом небезпечних відходів – гальванічним шламом. Неналежна експлуатація шламосховища призвела до значного перевищення в ґрунті гранично допустимих концентрацій фосфору та міді. Визнаючи відходи небезпечними, Господарський суд Хмельницької області в мотивувальній частині рішення від 3 липня 2012 р. у справі № 22/5025/585/12 встановлював вину відповідача й не посилався на норми щодо компенсації шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки [289]. Позицію господарського суду першої інстанції підтримано апеляційною інстанцією [290].

Відмінна позиція міститься в рішенні Придніпровського районного суду м. Черкаси від 14 травня 2015 р. у справі № 711/12929/14-ц. Суть спору полягала у відшкодуванні шкоди, спричиненої аварією на каналізаційному колекторі й затопленням домоволодіння неочищеними стічними водами. На підставі положень ст. 1187 ЦК України суд дійшов висновку, що процес експлуатації такого колектора є джерелом підвищеної небезпеки [291], із чим також погодився Апеляційний суд Черкаської області [292].

Таким чином, спрощений механізм компенсації шкоди, завданої видами діяльності з ознаками джерела підвищеної небезпеки, може не діяти внаслідок

обрання судом загальних правил про відшкодування шкоди. Отже, знижується рівень захисту суб'єктивних прав та законних інтересів в екологічній сфері.

Об'єктивним чинником, що зменшує ефективність правозастосування в окресленому контексті є відсутність спеціальних правил про відшкодування шкоди, заподіяної операціями поводження з небезпечними відходами, які прямо відсилають до принципу відповідальності без вини. З урахуванням цього, пропонується встановити такий принцип щодо операцій зі збирання, перевезення, утилізації та видалення небезпечних відходів, включаючи й підпорядковані, про які йшлося в підрозділі 1.1. За аналогією зі ст. 1187 ЦК України, обставинами, що звільняють від обов'язку з відшкодування шкоди, доцільно визнати непереборну силу та умисел потерпілого.

Водночас шкода, завдана транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням, має відшкодовуватися з урахуванням Протоколу до Базельської конвенції, що називався раніше.

Для нормативно-правового закріплення наведеної пропозиції необхідно внести відповідні зміни до ст. 43 «Відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про відходи» Закону про відходи.

Висновки до розділу 2

Дослідження, проведене в цьому розділі дисертації, дозволило одержати такі основні результати:

1. Запропоновано закріпити за Мінекономрозвитку низку повноважень у сфері поводження з відходами, а саме: участь у розробленні та реалізації національних стратегій, планів і програм у сфері поводження з відходами; розроблення й затвердження примірних концесійних та інших договорів у цій сфері з ознаками державно-приватного партнерства; забезпечення підвищення конкурентоспроможності ринку окремих товарів, що виробляються з вторинної сировини; забезпечення сприятливих умов для просування на ринку

продукції тривалого використання й продукції, пристосованої до подальшого перероблення.

Запропоновано повноваження у сфері поводження з відходами, здійснення яких становить значний національний інтерес та потребує керівництва й контролю державних органів, делегувати ОМС в рамках децентралізації замість закріплення їх за цими органами як власних (самоврядних). Уточнено перелік таких повноважень.

2. Обґрунтовано структуру Державного кадастру відходів як єдиної геоінформаційної системи державного обліку з виділенням у ньому п'яти окремих елементів (банків даних), а саме: 1) банку даних про відходи; 2) банку даних про об'єкти утворення та поводження з відходами; 3) банку даних про несанкціоновані звалища відходів; 4) банку даних про найкращі доступні технології поводження з відходами; 5) банку даних про суб'єктів утворення та поводження з відходами. Конкретизовано склад відомостей, що пропонується включати до вказаних банків даних.

Конкретизовано матеріальні та процесуальні аспекти, що потребують правової визначеності з метою розвитку цілісної правової моделі системи моніторингу поводження з відходами. Запропоновано введення соціального моніторингу поводження з відходами як системи спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження й аналізу інформації про явища та процеси соціального характеру, що сигналізують про стан сфери поводження з відходами й зміни в ньому, прогнозування їх розвитку та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень.

Обґрунтовано створення Наукового банку сталого поводження з відходами з віднесенням питань його формування й ведення до компетенції Мінприроди.

3. У межах дослідження проблеми РВВ щодо різних видів відходів кінцевого споживання аргументовано недоцільність встановлення принципу «один вид відходів кінцевого споживання – одна саморегулююча (колективна) організація», запропонованого на рівні проекту закону.

Обґрунтовано доповнення Переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, затвердженого постановою КМУ від 17 вересня 1996 р. № 1147 (встановлює рамки відбору заходів, фінансування яких може здійснюватися з Державного та місцевих фондів), запобіжними заходами щодо відходів, у т. ч. впровадженням без- або маловідходних технологій і систем.

Запропоновано доповнення системи джерел фінансування у сфері поводження з відходами підсистемою спеціальних цільових фондів, метою створення яких є фінансова підтримка вирішення першорядних і найбільш ресурсоємних проблем в означеній сфері.

Доопрацьовано положення й підходи щодо оподаткування розміщення відходів з обґрунтуванням: 1) включення суб'єктів господарювання, які розміщують на власних територіях (об'єктах) окремі види (класи) відходів як вторинної сировини, до переліку платників податку за розміщення відходів на пільгових умовах; 2) окремого врахування при визначенні ставок такого податку ресурсної цінності відходів та вартісної оцінки їх розміщення; 3) внесення до паспорту місць видалення відходів відомостей про ризик забруднення атмосферного повітря або водних об'єктів, що впливають на можливість застосування трикратного розміру ставки податку за розміщення відходів.

4. Запропоновано встановити за вчинення окремих адміністративних ПСПВ, поряд із штрафом, альтернативні стягнення у вигляді громадських та/або виправних робіт.

Аргументовано доповнення правопорушень у сфері поводження з небезпечними відходами як підстав застосування штрафних санкцій до суб'єктів господарювання, запропонованих проектом закону України від 21 червня 2017 р. № 6602 «Про внесення змін до Закону України «Про відходи» (щодо імплементації вимог директив ЄС у сфері поводження з відходами)», іншими правопорушеннями.

Обґрунтовано безпосереднє закріплення принципу відшкодування шкоди, завданої операціями зі збирання, перевезення, утилізації та видалення небезпечних відходів, без вини її заподіювача.

Результати дослідження, викладені в цьому підрозділі, опубліковані в таких наукових працях: [95; 190; 231; 251].

РОЗДІЛ 3

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ОКРЕМИМИ ВИДАМИ ВІДХОДІВ

3.1. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами

Вихідним пунктом ефективного правового забезпечення поводження з небезпечними відходами є їх належне юридичне визначення й ідентифікація, завдяки чому окреслюється коло об'єктів та пов'язаних із ними відносин, що підпадають під спеціальний режим правового регулювання.

У терміносистемі чинного законодавства України «небезпечні відходи» відомі як полісемічний термін. Законом про відходи та низкою підзаконних нормативно-правових актів під ними розглядаються відходи, що мають такі фізичні, хімічні, біологічні чи інші небезпечні властивості, які створюють або можуть створити значну небезпеку для НПС і здоров'я людини та які потребують спеціальних методів і засобів поводження з ними [207; 293; 294; 295]. Передусім, звертає на себе увагу оціночний характер поняття «значна небезпека», яке не дає чіткого уявлення про рівень екологічного ризику, що є достатнім для поширення на відходи відповідного режиму. З іншого боку, спеціальних методів і засобів поводження потребують не лише небезпечні, але й інші види відходів, приміром, органічні компоненти в складі побутових. Як наслідок, представлена дефініція не стільки пояснює явище небезпечних відходів, скільки обтяжує реалізацію норм законодавства про відходи.

Враховуючи зміст юридичних ознак, більш вдалим є підстави вважати визначення небезпечних відходів, закріплене в Положенні про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів, затвердженому постановою КМУ від 13 липня 2000 р. № 1120, що розуміє під останніми: 1) відходи, включені до розділу А Жовтого переліку відходів (затверджує КМУ) і мають одну чи більше небезпечних властивостей,

наведених у переліку небезпечних властивостей (затверджує Мінприроди); 2) відходи, включені до Зеленого переліку відходів (затверджує КМУ), у разі, коли вони містять матеріали, наведені в додатку 2 до цього Положення, у таких кількостях, що можуть виявляти небезпечні властивості, наведені в переліку небезпечних властивостей [32]. Першоджерело такого розуміння небезпечних відходів – Базельська конвенція, стороною якої є Україна.

Схожим, але дещо спрощеним чином небезпечні відходи розкриваються в *acquis communautaire*. Відповідно до Директиви 2008/98/ЄС небезпечними є відходи, які мають одну чи більше небезпечних властивостей, перелічених у Додатку III (наприклад, H1 – вибухові, H6 – токсичні, H8 – корозійні, H9 – інфекційні, H14 – екоотоксичні та ін.) [10]. Директивне визначення відтворено в проекті закону України про відходи від 21 червня 2017 р. № 6602, однак із застереженням, що до небезпечних не належать ТПВ [9]. З огляду на відмінні режими правового регулювання, таке застереження є доречним і дає змогу розмежувати загальну масу побутових відходів із небезпечними відходами, у т. ч. й тими, що вилучаються зі складу побутових (відпрацьовані батарейки, люмінесцентні лампи, отрутохімікати, непридатні до використання лікарські засоби і т. д.).

Власний науковий підхід до визначення поняття небезпечних відходів висуває Н.О. Максименцева, з погляду якої небезпечними відходами необхідно вважати небезпечні речовини, наявні в предметах, та матеріали, які за своїми об'єктивними фізичними, хімічними, біологічними та іншими природними властивостями становлять підвищений екологічний ризик для життя й здоров'я людей та НПС, поводження з якими обумовлює покладання на учасників такої діяльності спеціальної правосуб'єктності та/або які відповідно до чинного законодавства офіційно визнаються у якості таких [296, с. 4]. Варто додати, що спеціальна правосуб'єктність зумовлена ліцензуванням діяльності щодо поводження з небезпечними відходами та обмеженою оборотоздатністю цих відходів як відмітною стороною їх правової природи.

Гармонізації з наведеною юридичною властивістю небезпечних відходів потребує важлива заборона в цій сфері – заборона передавати чи продавати небезпечні відходи громадянам, підприємствам, установам та організаціям, якщо вони не забезпечують утилізації чи видалення цих відходів екологічно безпечним способом [7]. Здебільшого у виробників небезпечних відходів немає ані організаційних, ані технічних можливостей перевірити виконання цієї умови, що дозволяє вводити їх в оману. Гарантією екологічно безпечного поводження з небезпечними відходами є наявність ліцензії Мінприроди на здійснення операцій у сфері поводження з ними, тим більше, що Стратегія управління відходами – 2030 планує впровадження обов’язкових перевірок матеріально-технічної бази до видачі такої ліцензії [159]. Зважаючи на це, пропонується наведену вище заборону замінити на заборону передавати чи продавати небезпечні відходи суб’єктам господарювання, у яких відсутня відповідна ліцензія. Отже, виробник небезпечних відходів при їх оплатному чи безоплатному передаванні іншим суб’єктам для утилізації або видалення повинен буде перевірити наявність у них ліцензії та її чинність.

Логічним продовженням дискурсу щодо юридичного значення поняття «небезпечні відходи» є ідентифікація та здійснювана у її межах класифікація останніх.

Основний документ у системі класифікації відходів – ДК 005-96 – не відповідає нинішнім потребам ідентифікації відходів як за своїм юридичним значенням (призначений для використання лише в державній статистиці та для інформаційної підтримки державного управління відходами на базі системи обліку та звітності), так і за змістом (види класифікаційних груп та угруповань відходів застаріли й не кореспондують сучасним європейським вимогам до їх класифікації) [7; 297]. Зокрема, про недостатнє юридичне значення ДК 005-96 сигналізує правозастосовна діяльність. Так, у рішенні від 13 січня 2014 р. у справі № 920/1920/13, посилаючись на код 0121.2.6.03 ДК 005-96, яким позначаються екскременти, сечовина та гній від худоби, Господарський суд Сумської області визнав безпідставними заперечення з боку відповідача щодо

належності гнієвмісних стічних вод до відходів тваринництва в розумінні Закону про відходи [298]. Подібні факти нецільового використання ДК 005-96 при вирішенні господарських спорів є закономірною відповіддю на правовий «вакуум» навколо ідентифікації відходів, передусім як небезпечних.

Вирішенню окресленої проблеми сприятиме наближення України до європейських засад ідентифікації відходів у рамках адаптації національного законодавства до положень Директиви 2008/98/ЄС та пов'язаних нормативно-правових актів Співтовариства.

Згідно із законодавством ЄС загальна послідовність дій з ідентифікації небезпечних відходів включає два основні етапи – встановлення присутності у відходах однієї чи декількох небезпечних властивостей, вказаних у Додатку III до Директиви 2008/98/ЄС (1), та віднесення їх до певної кодової позиції з Переліку відходів (List of waste) (2). При цьому для класифікації відходів як небезпечних використання Переліку відходів є обов'язковим [10; 255].

Європейський підхід до ідентифікації, зокрема номенклатури, відходів частково відтворено в проектах законів України від 16 червня 2016 р. № 4838, від 21 червня 2017 р. № 6602 та проекті постанови КМУ від 21 листопада 2016 р. «Про затвердження Національного переліку відходів». Водночас не всі принципові (невід'ємні) елементи цього підходу знайшли відображення в перелічених проектах, чим порушується внутрішня злагодженість механізму ідентифікації. Так, з метою попередження абсолютизації Переліку відходів Директива 2008/98/ЄС містить застереження про те, що включення речовини або предмету до цього Переліку не тягне безумовного визнання їх відходами, а вони вважатимуться такими лише в разі відповідності визначенню відходів [10]. Відсутність у законодавстві про відходи подібної норми збільшує ризик класифікації як відходів об'єктів, від яких власник не позбувається, не має наміру або не повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення.

У межах ідентифікації небезпечних відходів окрему проблему становить їх класифікація за ступенем небезпеки. Згідно зі ст. 34 Закону про відходи всі

небезпечні відходи за ступенем їх шкідливого впливу на НПС та на життя й здоров'я людини поділяються на чотири класи і підлягають обліку [7].

Системне тлумачення цієї норми однозначно вказує на зв'язок класифікації лише з небезпечними відходами, адже норма розташована в статті, присвяченій вимогам щодо поводження з таким видом відходів [7].

Разом з тим більш глибокий аналіз законодавства спростовує вірність такого тлумачення й дає підстави стверджувати, що класифікація за ступенем безпеки призначена для усіх відходів. Приміром, в універсальній формулі розрахунку показника загального утворення відходів (Пзув) фігурують символи M1, M2, M3 і M4, які означають масу в тоннах відходів 1, 2, 3 та 4 класів безпеки [7]. На основі чотирьохкласової ієрархії (1 клас – надзвичайно небезпечні, 2 клас – високонебезпечні, 3 клас – помірно небезпечні, 4 клас – малонебезпечні) визначаються ставки податку за розміщення будь-яких видів відходів [248]. Нарешті, технологічні вимоги ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами встановлюються виключно для відходів 1, 2 та 3 класів безпеки [293]. Для відходів 4 класу таких вимог не передбачено.

Передусім, класифікація всієї маси відходів як небезпечних є хибною й алогічною з того погляду, що втрачається сенс у поділі відходів на небезпечні й такі, що не є небезпечними. Більшість відходів за певних умов становить екологічну загрозу, однак, згідно із законодавчою дефініцією [7], для перших її рівень завжди має бути значним. В іншому разі зникає необхідність в особливому правовому режимі поводження із небезпечними відходами.

Закон про відходи покладає на виробників відходів обов'язок визначати їх клас відповідно до нормативно-правових актів, що затверджуються МОЗ (після ліквідації Державної санітарно-епідеміологічної служби України) за погодженням із Мінприроди [7]. До недавнього моменту нормативно-правову основу визначення класу безпеки відходів складали ДСанПіН 2.2.7.029-99 «Гігієнічні вимоги поводження з промисловими відходами та визначення їх класу безпеки для здоров'я населення», що були затверджені постановою

Головного державного санітарного лікаря України від 1 липня 1999 р. № 29 [299]. З 16 вересня 2014 р. дію цієї постанови зупинено [300], у зв'язку з чим виробники відходів втратили юридичне підґрунтя для виконання означеного вище обов'язку.

Окремою проблемою для класифікації відходів за ступенем їх небезпеки є імперативний припис ч. 2 ст. 34 Закону про відходи щодо визначення класу останніх виключно їх виробником [7].

Колізія між наведеною нормою та іншою нормою Закону про відходи може виникати в разі необхідності визначення класу небезпеки безхазяйних відходів, адже в ч. 8 ст. 12 згаданого Закону передбачено повноваження на здійснення відповідної дії для низки органів, зокрема обласних, Київської міської державної адміністрації та ОМС [7]. П. 6 постанови КМУ від 3 серпня 1998 р. № 1217 «Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів» уточнює, що клас небезпеки безхазяйних відходів встановлюють постійно діючі комісії з питань поводження з безхазяйними відходами [57], які утворюються переліченими органами.

Складнішою є ситуація, коли виробник відходів провадить діяльність у сфері поводження з небезпечними відходами з порушенням правил ведення первинного обліку, без одержання документів дозвільного характеру і ліцензії та не визначає клас небезпеки своїх відходів. У разі спричинення шкоди природним ресурсам і звернення уповноважених органів до суду виникають труднощі при обрахуванні її розміру та доведення обґрунтованості позовних вимог.

Показовим у цьому ракурсі є рішення Господарського суду Волинської області від 8 лютого 2012 р. у справі № 5004/401/11 за позовом прокурора в інтересах держави в особі Державної екологічної інспекції у Волинській області до ВАТ «Луцький картонно-руберойдовий комбінат» про стягнення збитків, завданих державі через засмічення земельної ділянки. У задоволенні позову господарський суд відмовив, мотивуючи відповідне рішення зокрема тим, що прокурор та позивач не навели правових норм, які б уповноважували

державного інспектора визначати клас небезпеки відходів у разі, якщо це не зроблено виробником відходів у встановленому законодавством порядку [301]. Постановою Рівненського апеляційного господарського суду зазначене рішення залишено без змін, а апеляційна скарга – без задоволення [302].

Отже, окремим органам державної влади (крім тих органів державної влади та місцевого самоврядування, що зобов'язані визначати клас небезпеки безхазяйних відходів відповідно до ч. 8 ст. 12 Закону про відходи), а саме Держекоінспекції та її новоствореним міжрегіональним територіальним органам, пропонується надати повноваження визначати в разі необхідності клас небезпеки відходів, якщо такий клас не визначено їх виробником. При скасуванні поділу відходів за класами небезпеки до повноважень цих органів може бути віднесено ідентифікацію відходів за новими правилами.

Питання доцільності поділу відходів за класами небезпеки, як цього вимагає чинне законодавство, постає у зв'язку з адаптацією останнього до *acquis communautaire*. Як відзначалося вище, згідно із законодавством ЄС, механізм ідентифікації відходів спирається на їх небезпечні властивості та Перелік відходів, схвалений рішенням Єврокомісії 2000/532/ЄС. За своєю суттю такий механізм відображає характер, а не умовну величину небезпеки відходів та не є сумісним з їхньою класифікацією за ступенем небезпеки. Зокрема, виявлення у відходів таких небезпечних властивостей, як токсичність (Н 6) або корозійність (Н 8), є цілком достатнім для обрання заходів щодо безпечного поводження з ними. Паралельне присвоєння відходам умовного класу небезпеки буде зайвим і невиправдано ускладнить їх ідентифікацію.

На несумісності поділу відходів за класами небезпеки з механізмом їх ідентифікації в праві ЄС наголошували й інші вчені, зокрема В.С. Міщенко та Г.П. Виговська [303].

Однак класи небезпеки відходів можуть продовжувати визначатися для цілей дотримання роботодавцями вимог із захисту працівників від шкідливого впливу хімічних речовин, де відходи розглядаються як такі речовини в трудових правовідносинах [304].

Забезпечення екологічної безпеки під час поводження з небезпечними відходами є одним із основоположних завдань екологічної політики України, що реалізується через систему пов'язаних між собою правових засобів. Під дією внутрішніх (саморозвиток) та зовнішніх чинників (імплементация норм міжнародного права, адаптація до права ЄС) арсенал таких засобів і зв'язки між ними зазнають трансформацій, зони, напрями й швидкість яких вимагають ретельного планування та контролю держави.

У цьому контексті як позитивну можна розцінювати тенденцію до зростання запобіжної спрямованості правового забезпечення поводження з небезпечними відходами. Наприклад, 10 березня 2017 р. КМУ затверджено Технічний регламент обмеження використання деяких небезпечних речовин в електричному та електронному обладнанні, під дію якого підпадають велика та дрібна побутова техніка, побутова електронна апаратура, електричні й електронні інструменти, медичні вироби та інші категорії ЕЕО. Згідно з п. 9 цього Регламенту, ЕЕО, що вводиться в обіг, не повинно містити речовини в концентраціях, що перевищують максимально допустимі значення. Приміром, свинець, ртуть, полібромовані біфеніли – не більше 0,1 %, кадмій – не більше 0,01 % від маси в однорідних матеріалах [305].

Незважаючи на прояви позитивної динаміки, у правовому забезпеченні поводження з небезпечними відходами триває нарощування й протилежних, деструктивних, тенденцій. Одна з таких тенденцій полягає в дезінтеграції та порушенні цілісності цього забезпечення шляхом безпідставного вилучення з-під рамкового правового режиму відходів певних їх небезпечних підвидів (у підрозділі 1.3 ця тенденція вже розглядалася на прикладі металобрухту). Характерний приклад – небезпечні відпрацьовані хімічні джерела струму.

Правові, організаційні та економічні засади поводження з хімічними джерелами струму визначаються спеціальним законом – Законом України «Про хімічні джерела струму», що був прийнятий 23 лютого 2006 р. Згідно із цим Законом хімічними джерелами струму є джерела електричної енергії, яка виробляється шляхом перетворення хімічної енергії в електричну, що

складаються з одного чи декількох неперезаряджувальних первинних елементів або перезаряджувальних вторинних елементів (акумуляторів), у т. ч. інтегрованих у виробу промислового чи побутового призначення. При цьому до небезпечних Закон включає ті джерела, що утримують у своєму складі екологічно небезпечні речовини та їх сполуки [55].

Хімічними джерелами струму є різні батареї та акумулятори (нікель-кадмієві, літєві, літій-полімерні, свинцево-кислотні та ін.), основній частині яких притаманні ознаки небезпечних. За висновком трьохсторонньої групи експертів з ЄС, США та Японії, з-поміж численних різновидів лише алкалінові (лужні) й цинк-вуглецеві (сольові) батареї чинять відносно невеликий тиск на навколишнє середовище та здоров'я людини й придатні до утилізації або видалення зі «звичайними» відходами [306, с. 21]. У інших видів батарей і акумуляторів, включаючи портативні, спектр та глибина руйнівного впливу критично великі. Доведено, що «пальчикова» батарейка забруднює близько 400 літрів води або 20 м² ґрунту [307]. Також, за даними вчених із США, на батарейки припадає половина викидів до атмосферного повітря від звалищ ТПВ [308, с. 99].

За більш ніж десятирічний термін дії норми Закону України «Про хімічні джерела струму» не принесли бажаних результатів для сфери поводження з відходами таких джерел, а запропоновані ним новації правового регулювання, зокрема екологічний грошовий заклад як елемент «кругової» економіки, – так і не одержали практичного випробування.

Шкідливим виявилось застереження у цьому Законі про незастосування до відносин у сфері хімічних джерел струму норм Закону про відходи [55]. У такій ситуації для утворення «мікросфери» правового регулювання не було достатніх підстав, а поводження з небезпечними відпрацьованими хімічними джерелами струму не потребувало повної ізоляції від рамкового Закону про відходи. «Консервація» окресленого стану правового регулювання відносин, що розглядаються, крім уповільнення екологічно прогресивних перетворень, суперечить курсу адаптації законодавства України до *acquis* ЄС.

Зокрема, спеціальний нормативно-правовий акт ЄС – Директива 2006/66/ЄС про батареї і акумулятори та відпрацьовані батареї і акумулятори – виходить із того, що особливі правила, встановлені нею для збирання, оброблення, перероблення та видалення цих предметів, лише доповнюють чинне законодавство Співтовариства про відходи з метою досягнення більш високих показників ефективності перерахованих операцій [309].

Таким чином, модель правового регулювання у сфері поводження з відпрацьованими хімічними джерелами струму, насамперед небезпечними, потребує розвитку в напрямі поєднання норм рамкового законодавства про відходи як основних із нормами спеціального законодавства як додатковими.

Протилежно спрямованою, проте не менш шкідливою є тенденція щодо надмірного поширення рамкового правового забезпечення на поводження зі специфічними видами небезпечних відходів, чим порушується рівновага між загальним і спеціальним регулюванням. Розглянемо цю проблему на прикладі ліцензування поводження з небезпечними медичними відходами.

У чинному законодавстві України значення поняття «медичні відходи» пов'язується із суб'єктом, що їх виробляє. Згідно із Державними санітарно-протиепідемічними правилами і нормами щодо поводження з медичними відходами, затвердженими наказом МОЗ від 8 червня 2015 р. № 325 (далі – ДСанПіН № 325), останні розуміються як відходи, що утворюються внаслідок медичного обслуговування в закладах, які в установленому порядку отримали ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики. Відходи від виробництва фармацевтичної продукції та медичні відходи, що утворюються в побуті, не охоплюються дією ДСанПіН № 325 [24].

З юридичного погляду, особливості медичних відходів полягають у тому, що для них передбачено відмінний від усіх інших відходів поділ на категорії та, спираючись на специфіку кожної категорії, встановлено систему поводження з ними, як цього вимагає ст. 31 Закону про відходи.

ДСанПіН № 325 розподіляють усі медичні відходи за чотири категоріями, три з яких є небезпечними: категорія В – епідемічно небезпечні

(використаний медичний інструмент, органи, частини тіла, харчові відходи з інфекційних відділень і т. д.); категорія С – токсикологічно небезпечні (лікарські, діагностичні і дезінфекційні засоби, ртутьвмісні предмети та ін.); категорія D – радіологічно небезпечні (матеріали, які утворюються в результаті використання радіоізотопів) [24]. За неофіційними даними, в Україні щороку утворюється 100–120 *тис* тонн небезпечних медичних відходів [310, с. 23], хоча насправді їх кількість може бути більшою через неналежне сортування небезпечних та безпечних компонентів, змішування перших з побутовими відходами при їх несанкціонованому звалюванні тощо.

Зважаючи на властивості та зумовлену ними категоризацію небезпечних медичних відходів, система поводження з ними складається з п'яти етапів: 1) збирання та сортування; 2) маркування; 3) знезараження (дезінфекція); 4) транспортування й перенесення в корпусні/міжкорпусні (накопичувальні) контейнери в межах закладу, де вони утворюються; 5) утилізація (тих відходів, що можуть підлягати утилізації) [24]. Зміст відповідних етапів (підетапів) конкретизується для кожної з відзначених раніше категорій (B, C, D). Так, ДСанПіН № 325 передбачено низку заборон, яких необхідно дотримуватися при збиранні епідемічно небезпечних медичних відходів.

Згідно із законом поводження з небезпечними відходами, включаючи медичні, підлягає ліцензуванню. На сучасному етапі органом ліцензування такого виду господарської діяльності є Мінприроди, що виконує відповідну функцію на підставі затверджених КМУ ліцензійних умов.

Однак стандартизовані Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами не враховують ані поділу небезпечних медичних відходів на вищевказані категорії (B, C, D), ані особливої системи поводження з ними, зокрема набору й значення операцій. Виходячи із цього постає питання сполучуваності кадрових, організаційних і технологічних вимог, що висувають ці Ліцензійні умови, з правовим режимом поводження з небезпечними медичними відходами.

Необхідно підтримати І.М. Бородіну в тому, що відносини у сфері поводження з цією групою відходів у силу своєї природи мають регулюватися не тільки нормами екологічного, але й медичного права [311, с. 94], предмети яких перетинаються в певних «ділянках» відносин. Такими, що тісно пов'язані з наданням медичної допомоги, становлять компонент медичної діяльності та, як наслідок, входять до предмету медичного права, є відносини зі здійснення операцій з небезпечними медичними відходами в межах медичного закладу, де вони утворилися – від збирання до переміщення цих відходів у спеціально призначену тару на території закладу.

Отже, окреслений цикл операцій з небезпечними медичними відходами пропонується ліцензувати в рамках провадження господарської діяльності з медичної практики, що відноситься до компетенції МОЗ. Відповідно, вимоги щодо операцій з такими відходами необхідно закріпити в ліцензійних умовах провадження цього виду господарської діяльності [312].

Водночас екологічний аспект чіткіше проявляється на кінцевих стадіях поводження з небезпечними медичними відходами (видалення та утилізація), коли виникає ризик їх несанкціонованого потрапляння на звичайні полігони, забруднення атмосферного повітря діоксинами і фуранами через недосконалу технологію спалювання і т. д. Тому відносини, що виникають на цих стадіях, органічно «вписуються» в предмет екологічного права.

З огляду на це, операції з видалення та утилізації небезпечних медичних відходів (за винятком радіологічно небезпечних) пропонується ліцензувати в рамках господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами, але за одночасного закріплення додаткових технологічних, організаційних і кадрових вимог до їх здійснення в ліцензійних умовах провадження означеної господарської діяльності.

Нормативно-правове відтворення й практичне втілення представлених пропозицій вимагає вдосконалення правової конструкції системи поводження з медичними відходами, а саме: введення поряд із утилізацією такої її ланки, як видалення; уточнення змісту та встановлення співвідношення понять

«знищення», «знезараження», «знешкодження», «дезактивація» і їх зв'язку з видаленням медичних відходів; конкретизації місця спалювання (інсенерації) медичних відходів у цій системі і т. д. [313, с. 68–69].

Як відзначалося в підрозділі 1.1 та інших підрозділах роботи, найвищий пріоритет у поводженні з відходами становлять запобіжні дії на стадії до їх утворення. Окрім утворення в ході звичайного протікання різних процесів виробництва та споживання, небезпечні відходи можуть вироблятися й іншим шляхом – через контакт небезпечних компонентів з безпечними.

Розрахунки на основі даних статистики за 2013, 2015 і 2016 роки [69; 314; 315] показують, що із загальної маси щорічно утворюваних в Україні відходів приблизно 0,2 % небезпечні. Проте є підстави стверджувати, що на практиці цей показник вищий. Одна із причин перекручення реальних обсягів утворення й накопичення небезпечних відходів – неоднозначність та інші вади механізму їх ідентифікації, які дають змогу маніпулювати класами небезпеки. Ще однією причиною є приховування частини небезпечних відходів, зокрема тих, що скидаються в несанкціонованих місцях, від статистичного обліку та звітності. Нарешті, впливовим чинником заниження відповідного показника є неврахування статистикою так званих «похідних» небезпечних відходів, поява яких зумовлена неналежним збиранням і розміщенням початково небезпечних відходів. Так, присутність зазначеного чинника особливо гостро відчувається в поводженні з медичними відходами. За інформацією Всесвітньої організації охорони здоров'я, у країнах з високим рівнем доходу утворюється до 0,5 кг небезпечних відходів на лікарняне ліжко в день, тоді як у країнах з низьким рівнем доходу – у середньому 0,2 кг. Однак у країнах з низьким рівнем доходу медичні відходи часто не сортуються на небезпечні і безпечні, що призводить до значного збільшення реальної кількості небезпечних відходів [316]. Окрім цього, у країнах з низьким рівнем доходу є поширеною практика громадського самолікування, внаслідок чого забруднення побутових відходів небезпечними медичними відходами стає звичним явищем.

Не менш проблемною є ситуація у сфері поводження з небезпечними відпрацьованими хімічними джерелами струму, насамперед портативними батарейками.

За неофіційними даними, щоденна норма виробітку відходів батареек сягає в Україні близько 12 тонн [317], лише незначна частка з яких збирається окремо від побутових відходів. При контакті з пошкодженими або окисленими батарейками харчові залишки, папір, поліетилен та інші складові побутових відходів забруднюються важкими металами й стають еколого-небезпечними.

Положення ч. 8 ст. 35-1 Закону про відходи та п. 1.8 Методики роздільного збирання побутових відходів, затвердженої наказом Мінрегіону від 1 серпня 2011 р. № 133, зобов'язують споживачів, а також виконавців послуг з вивезення побутових відходів збирати небезпечні відходи окремо від інших видів побутових відходів, відокремлювати їх на етапі збирання чи сортування та передавати спеціалізованим підприємствам, що одержали ліцензії на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами [7; 318]. Разом з тим сьогодні виконання зазначених обов'язків «блокується» відсутністю правових засобів залучення виробників продукції до її збирання та утилізації наприкінці життєвого циклу, недосконалістю технологій і нестачею потужностей з перероблення небезпечних відходів, низькою поінформованістю та екологічною свідомістю кінцевих споживачів.

Чинне законодавство про відходи не покладає на виробників, у т. ч. й продавців, небезпечних хімічних джерел струму – побутових батареек – обов'язків щодо їх збирання в населення та подальшого перероблення самостійно або через участь в організації колективної відповідальності. На сьогоднішній день збиранням незначної частки батареек добровільно займаються підприємці в рамках корпоративної соціальної відповідальності бізнесу (наприклад, ПрАТ «Vodafone Україна» та ТОВ «АТБ-маркет»), природоохоронні громадські об'єднання та окремі громадяни. Зібрані батарейки передаються ДП «Аргентум» (м. Львів), де вони здебільшого накопичуються з наміром подальшого перероблення (всього з грудня 2012 р.

по грудень 2016 р. підприємство отримало понад 77 тонн батарейок та акумуляторів усіх типорозмірів, але протягом 2015 та 2016 років вони не перероблялись [319]). Проте, як впливає з відомостей Мінприроди [206], ДП «Аргентум» не має спеціального права на провадження видів діяльності у сфері поводження з небезпечними відходами (не є ліцензіатом), що ставить під сумнів екологічну безпечність зберігання та утилізації ним використаних елементів живлення.

Таким чином, пріоритетним напрямом правового забезпечення поводження з небезпечними відходами є запобігання їх утворення шляхом переходу небезпечних властивостей на безпечні відходи. Реалізація цього напрямку передбачає розроблення взаємопов'язаних вимог для всього циклу операцій з небезпечними відходами (від збирання до видалення та утилізації), спрямованих на: усунення або зменшення контакту небезпечних і безпечних компонентів, зокрема шляхом впровадження систем роздільного збирання перших (разом або за окремими складовими); створення об'єктів з утилізації різних видів небезпечних відходів, у т. ч. через РВВ, що зменшить залежність між збиранням і накопиченням цих відходів.

3.2. Правове забезпечення поводження з побутовими відходами

З правового погляду, побутовими є відходи, що утворюються в процесі життя й діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, крім відходів, пов'язаних з виробничою діяльністю підприємств) і не використовуються за місцем їх накопичення [7]. Попри відносно незначну частку в сукупному обсязі відходів країни (у середньому 2 %), побутові відходи є одним із найбільш проблемних для впорядкування та екологічно руйнівних потоків матеріалів і речовин.

Основний недолік цього потоку відходів – його змішаний (хаотичний) характер. Контакт принципово різних компонентів має наслідком взаємообмін якостями, зокрема «перехід» небезпечних властивостей на безпечні складові,

утворення сумішей і нових сполук речовин, а також ускладнення подальшого вилучення та використання цінних фракцій. Приміром, фільтрат з органічної частини побутових відходів вимиває важкі метали та інші агресивні елементи із засобів побутової хімії, відпрацьованих елементів живлення, ліків тощо та сприяє їх міграції у води і ґрунт.

У цілому поводження з побутовими відходами в Україні відзначається повільним темпом прогресивного поступу. Так, станом на 2016 р. в Україні утилізується 5,8 % побутових відходів, решта підлягає захороненню. Площа земель під полігонами й звалищами таких відходів, яких налічується більше 5,5 тис, перевищує 9 тис га. При цьому 30 % із них не відповідають нормам екологічної безпеки, а 21 % – не паспортизовані. 21,7 % населення України не охоплено послугами з вивезення ТПВ, а елементи їх роздільного збирання впроваджено менше, ніж у 3 % населених пунктів. Всього в країні працює 25 сміттесортувальних ліній, один сміттєспалювальний завод, одна стаціонарна та дві пересувні сміттєспалювальні установки, що практично не позначається на сукупному рівні утилізації побутових відходів. Щорічно в усіх регіонах країни виявляється близько 30 тис несанкціонованих звалищ (у 2016 р. 27,5 тис площею 1,2 тис га) [60; 320; 321; 322].

«Дорожньої картою» прогресивних перетворень у сфері поводження з побутовими відходами є нещодавно схвалена КМУ Стратегія управління відходами – 2030, якою передбачено, що в довгостроковій перспективі (2024–2030 роки) має бути: скорочено кількість полігонів ТПВ до 300 одиниць зі створенням мережі регіональних полігонів, розрахованих, як мінімум, на 150 тис осіб; доведено кількість об'єктів з перероблення – до 800, компостування – до 500 та термічної утилізації відходів (стаціонарних) – до 20 одиниць; зменшено обсяги захоронення побутових відходів до 30 %; збільшено обсяги побутових відходів, що піддаються переробленню (до 50 %) та термічній утилізації (до 10 %) [159]. Проте обґрунтованість цієї Стратегії за багатьма цільовими показниками викликає сумніви.

Враховуючи капіталомісткість, строки реалізації проектів та інші чинники, у т. ч. правові перешкоди для пришвидшення сталого розвитку цієї сфери, виглядає перебільшеною можливістю створення в десятирічний термін об'єктів поводження з побутовими відходами в зазначених вище кількостях. Не убачається реальним й скоротити у згаданий часовий проміжок обсяги захоронення побутових відходів з 95 % до 30 %, бо цей показник перебуває у зворотній залежності з сукупним обсягом утилізації. Наприклад, Великій Британії знадобилося майже 20 років, щоб у 2014 р. досягти аналогічної мети [323] в більш сприятливих умовах соціально-економічного й технологічного розвитку та за активного використання права ЄС.

Виконання цілей і завдань вищевказаної Стратегії щодо поводження з побутовими відходами, принаймні часткове, потребує належного розподілу функцій і компетенції щодо формування та реалізації державної політики в цій сфері між різними ЦОВВ, зокрема Мінрегіоном та Мінприроди.

На сьогодні формування такої державної політики та її реалізація віднесені до функцій Мінрегіону [7; 324], що виконує їх у межах формування та реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства. З метою виконання вказаних функцій Мінрегіон наділено повноваженнями у сфері поводження з побутовими відходами, серед яких: забезпечення розроблення державних програм, планів та заходів у цій сфері; нормативно-методичне забезпечення з відповідних питань; розроблення та затвердження державних стандартів, норм і правил у зазначеній вище сфері; координація діяльності місцевих органів виконавчої влади; інші повноваження [7].

Водночас питання формування та реалізації державної політики у сфері поводження з відходами в цілому належать до функцій Мінприроди. При цьому Законом про відходи та положенням про відповідне міністерство не передбачено застережень щодо виключення з функцій і компетенції цього органу питань у сфері поводження з побутовими відходами [7; 325].

Розподілом між органами центрального рівня функцій і компетенції та пов'язаною з цим ефективністю їх реалізації в значній мірі зумовлено й стан

сфери поводження з побутовими відходами. Так, про недоліки формування та реалізації державної політики в цій сфері свідчать: стабільно низький рівень утилізації побутових відходів (у 2016 р. рівень їх утилізації склав 5,8 % [60]); невідповідність значної частки полігонів ТПВ екологічним вимогам (станом на 2016 р. таких полігонів налічувалося щонайменше 30 % [60]); відсутність або слабкорозвиненість систем роздільного збирання ТПВ; інші показники.

Загалом чинна модель розподілу функцій і компетенції з формування та реалізації державної політики у сфері поводження з побутовими відходами відзначається такими недоліками.

До побутових відходів закон відносить усі відходи, що утворюються в процесі життя й діяльності людини в житлових та нежитлових будинках, крім відходів виробничої діяльності підприємств, і не використовуються за місцем їх накопичення (тверді, рідкі, ремонтні і т. д.) [7]. Ідентифікація побутових відходів за ознакою сфери їх утворення має наслідком те, що обсяг такого поняття частково вміщує матеріали та предмети, які належать до інших видів відходів, зокрема небезпечних відходів, відходів упаковки та ін., з особливим правовим режимом поводження. Наприклад, у складі побутових відходів утворюються такі небезпечні відходи, як люмінесцентні лампи, розчинники й кислоти, пестициди, нехарчові олії та жири, цитотоксичні медикаменти, батареї та акумулятори, миючі засоби, ЕЕО, що містить небезпечні речовини і т. д. За ознакою побутового походження формування та реалізація державної політики у сфері поводження з такими небезпечними відходами покладається на Мінрегіон.

Як наголошує Г.Д. Джумагельдієва, критерієм розподілу повноважень між різними органами управління є мета створення того чи іншого органу [326, с. 92]. Взяття цього критерію за основу та врахування екологічного ризику від поводження з небезпечними відходами вказує на те, що зазначена державна політика є невід'ємною складовою державної політики у сфері охорони НПС та екологічної безпеки (екологічної політики), формування та реалізацію якої забезпечує Мінприроди. Мета діяльності цього міністерства конкретизована в

його завданнях, з-поміж яких вирізняється формування й реалізація державної політики у сфері поводження з відходами, а також небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами. На їх виконання законодавством визначено компетенцію Мінприроди у сфері поводження з небезпечними відходами, у т. ч. з ліцензування відповідного виду господарської діяльності, погодження місць розміщення об'єктів поводження з ними і т. д. [7; 325].

Отже, виділення в межах державної політики у сфері поводження з небезпечними відходами сфери, підпорядкованої Мінрегіону, перешкоджає як її належному формуванню на засадах єдності, так і отриманню очікуваного ефекту від подальшого втілення в життя.

Не менш проблематичним виглядає розмежування на «побутову» та «непобутову» частини специфічних видів відходів, для поводження з якими передбачено розроблення й впровадження особливих систем. Зокрема, одним із таких видів є відходи упаковки, які можуть з'являтися як у побуті, так і під час здійснення господарської діяльності (наприклад, при поставці товарів). В ЄС правове регулювання поводження з відходами упаковки ґрунтується на єдиних вимогах до таких відходів усіх видів та джерел походження стосовно їх утилізації, перероблення, повернення, збирання, маркування, ідентифікації, а також стандартизації та інформування в цій сфері (Директива 94/62/ЄС про упаковку та відходи упаковки) [327]. Стратегія управління відходами – 2030 передбачає розроблення на основі вказаної Директиви чергового проекту закону України «Про упаковку та відходи упаковки», у якому окремо має бути проведено розподіл обов'язків між компетентними органами [159].

Для спрощення практичного втілення норм, запозичених із нормативно-правових актів ЄС, розподіл необхідно провадити не за принципом виділу в державній політиці у сфері поводження з відходами упаковки «сфер впливу» різних міністерств, а шляхом підпорядкування такої політики Мінприроди з залученням інших ЦОВВ до участі в її формуванні та реалізації в рамках їх призначення та покладених законодавством функцій. Прогресивним у цьому контексті є проект закону України від 5 лютого 2016 р. № 4028 «Про упаковку

та відходи упаковки», що пропонує закріплення основної компетенції в цій сфері одноосібно за Мінприроди [106], чим по суті заперечує обґрунтованість вилучення з відання Міністерства вирішальних функцій та компетенції щодо державної політики у сфері поводження з побутовими відходами.

Ще одним недоліком такого вилучення є те, що Мінрегіон або ЦОВВ, які ним спрямовуються й координуються, не наділено функціями державного контролю у сфері поводження з побутовими відходами. Основний обсяг цих функцій виконують Держекоінспекція та її міжрегіональні територіальні органи, що підвідомчі Мінприроди. У зв'язку з цим Мінрегіон не володіє достатніми важелями впливу на забезпечення реалізації державної політики, що перебуває в його віданні, зокрема притягнення винних осіб до юридичної відповідальності за результатами проведення контрольних заходів.

Таким чином, виведення побутових відходів з «русла» єдиної державної політики у сфері поводження з відходами породжує низку суперечностей та проблем щодо реалізації законодавства про відходи.

З огляду на викладене, оптимальним варіантом розв'язання відповідної проблеми є передання функцій і основної компетенції щодо формування та реалізації державної політики у сфері поводження з побутовими відходами до Мінприроди. У результаті таких змін Мінрегіон буде перетворено з органу спеціальної компетенції у сфері поводження з відходами на орган галузевої компетенції, у діяльності якого певне коло питань, пов'язаних із побутовими відходами, вирішуватиметься в складі його галузевих завдань. Враховуючи призначення цього органу в державно-правовому механізмі, за Мінрегіоном залишається: 1) галузева компетенція, що забезпечує участь у формуванні згаданої політики (участь у розробленні національного плану поводження з відходами, погодження окремих нормативно-правових актів Мінприроди та ін.); 2) галузева компетенція з її реалізації (у межах благоустрою населених пунктів, планування територій на державному рівні, реалізації державної регіональної політики). Галузева компетенція Мінрегіону у сфері благоустрою

населених пунктів стосовно поводження з побутовими відходами підлягає додатковому уточненню та розмежуванню з компетенцією Мінприроди.

Пропоновані організаційно-правові зміни покликані забезпечити єдність та цілеспрямованість політики держави щодо сфери поводження з відходами загалом та побутовими відходами зокрема, сприяти екологізації зазначеної політики при одночасному збереженні зв'язку з державною політикою у сфері житлово-комунального господарства.

Важливим економіко-правовим заходом та засобом реалізації напрямів державної політики у сфері поводження з побутовими відходами виступає оподаткування їх розміщення. У багатьох країнах, зокрема Естонії, Польщі, Великій Британії, Чеській Республіці, такі податки є реальними важелями впливу на сферу поводження з побутовими відходами. В Україні досягнення аналогічного ефекту стримує комплекс недоліків, у т. ч. неврахування ПК України видових особливостей при оподаткуванні розміщення побутових відходів.

Чинна ставка податку за розміщення є єдиною для будь-яких побутових відходів та дорівнює 5 грн. за 1 тонну. Вона зумовлена номінальним класом їх небезпеки, методика визначення якого на теперішній час законодавчо не закріплена. На практиці застосовуються нечинні ДСанПіН 2.2.7.029-99, згідно з якими побутові відходи як малонебезпечні належать до 4 класу. Низький поріг ставки при відсутності стимулюючої різниці в її величині (наприклад, для попередньо оброблених і необроблених відходів) є суттєвою перешкодою для досягнення цілей державної політики в цій сфері – від суто екологічних до комплексних ресурсощадних та енергетичних.

Окремо з-поміж причин вищенаведеного можна виділити відсутність диференціювання ставок податку за розміщення побутових відходів залежно від різних критеріїв у поєднанні з позитивними стимулами (пільгами).

Для вдосконалення правового забезпечення оподаткування розміщення побутових відходів за основу береться доопрацьований автором науковий підхід до визначення ставок податку за розміщення відходів за схемою «базова

середня ставка плюс коефіцієнт», що пристосований до специфіки кожного виду (підвиду) відходів (підрозділ 2.3). Враховуючи це, оптимізацію ставок податку за розміщення побутових відходів пропонується здійснити за такими додатковими (спеціальними) напрямками:

1. Диференціювання ставок податку за розміщення побутових відходів за часовим критерієм. Уведення часового критерію до системи градації ставок цього податку зумовлено потребою пріоритетного стимулювання утилізації новоутворюваних, а не історично накопичених побутових відходів. В основу цього напрямку покладено принцип ієрархізованої необхідності, що визначає послідовність досягнення таких цілей, як припинення процесу накопичення відходів (першорядна необхідність) та утилізація відходів, що є техногенною спадщиною попередніх періодів (другорядна необхідність). Залежність між вказаними цілями диктують утилізаційні можливості інфраструктури регіону, а саме справляється вона з поточними відходами або вже має надлишкову потужність, яка дозволяє розконсервовувати старі звалища. У загальних рисах нова система оподаткування виглядатиме так. Наприклад, за умовну часову межу (календарну дату) береться 1 січня 2019 р. Побутові відходи, розміщені на полігонах до цієї дати, оподатковуватимуться за однією ставкою (нижчою), а ті, що розміщені починаючи з 1 січня, – іншою (вищою). І перша, і друга ставки підлягають індексації, але зі збереженням стимулюючої надвишки для «свіжих» відходів.

2. Диференціювання ставок податку за розміщення побутових відходів залежно від їх підвиду, морфологічного складу або фізико-хімічного стану. Необхідність у розгалуженні ставок податку за таким критерієм пов'язана з відмінностями в характері екологічного впливу та матеріально-сировинних втратах від розміщення різних складових побутових відходів, а також у стані їх придатності для подальшої утилізації (вочевидь, попереднє оброблення значно полегшує вилучення зі звалища та утилізацію відходів). З огляду на напрями національної та європейської політики у сфері поводження з відходами, передусім необхідно зосередити зусилля на мінімізації

захоронення відходів, що не піддавалися попередньому обробленню, і біо-відходів. Для останніх ставка податку коригуватиметься в бік її збільшення. Для попередньо оброблених побутових відходів відкоригована ставка податку буде пропорційно меншою.

3. Використання пільг для заохочення платників податку до будівництва об'єктів оброблення та утилізації побутових відходів. Створення сучасної інфраструктури екологічно безпечного використання побутових відходів на основі замкнених циклів – ключове технічне завдання стратегії поводження з ними. Податкові пільги можуть виступати засобом підсилення мотивації до прискорення його виконання, що відображено принципом «менша поступка заради більшого соціального зиску». Він означає, що платникам податку за розміщення побутових відходів надається розумна пільга (преференція) за умови будівництва та експлуатації комплексів для сортування, перероблення, компостування й подібних об'єктів. Варіації пільгового режиму можуть бути різними. Наприклад, платник податку протягом 6 місяців успішно здійснив експлуатацію нового комплексу, на підставі чого одержує право на пільгу у вигляді сплати податку в меншому розмірі. Пільга надається на рівноцінний строк, а її розмір буде залежати від типу та потужності конкретного об'єкта.

Викладені пропозиції сприятимуть виконанню Україною завдань щодо розбудови сталих систем поводження з відходами виходячи із зобов'язань, що випливають із Угоди про асоціацію з ЄС [328, с. 138–139].

У тісному взаємозв'язку з податком за розміщення побутових відходів перебуває встановлена законом заборона їх захоронення в непереробленому (необробленому) вигляді (далі – заборона захоронення).

Загалом уведення такої заборони кореспондує із зобов'язаннями, що випливають із Додатку ХХХ до Глави 6 Розділу V Угоди про асоціацію з ЄС, а саме з адаптації законодавства України та реалізації норм ст. 6 Директиви 1999/31/ЄС стосовно забезпечення оброблення побутових відходів при їх захороненні. Зазначені зобов'язання має бути виконано протягом 6 років з дати набрання чинності відповідною Угодою (для об'єктів, що існували до її

підписання). Проте варто брати до уваги, що їх виконання може відбуватись різними способами та в міру готовності України до змін.

Як показує європейський досвід, заходи, подібні до уведення заборони захоронення, використовують країни з високим рівнем економічного розвитку та перероблення відходів (Бельгія, Нідерланди, ФРН, Франція й Швейцарія). Законодавство інших країн, у т. ч. Болгарії, Греції, Італії, Кіпру, Португалії, Словаччини, Хорватії та Чеської Республіки, аналогічної чи схожої заборони не передбачає [329].

В Україні заборона захоронення отримала правове закріплення в кінці 2012 р. з відкладенням строку набуття нею чинності до 1 січня 2018 р. [7; 330]. Тобто на формування соціально-економічних і техніко-технологічних умов, необхідних для дотримання цієї заборони, було відведено 5 років. Незважаючи на незначні зрушення за цим напрямом, зокрема щодо організації механічного сортування побутових відходів на рівні пілотних проектів у кількох населених пунктах (у Вінниці, селі Плебанівка Тернопільської області та ін.), умови для повного й повсюдного дотримання заборони захоронення все ще відсутні. На передчасності такого кроку наголошували й інші науковці [331, с. 27].

Встановлення в Україні заборони захоронення із дати, зазначеної вище, є прикладом так званого «законодавчого випереджального відображення» тих відносин, що регулюються правом, моделюванням їх перспективного образу. Як підкреслює Д.А. Керімов, умовою ефективності правового регулювання, що враховує момент випередження, є володіння законодавцем максимально повною та об'єктивною інформацією про об'єкт регулювання [332, с. 105]. Водночас законодавець має не тільки оволодіти, але й правильно використати цю інформацію для того, щоб знайти оптимальну «відстань» між фактичними відносинами та їх випереджальним правовим образом.

З погляду на засади державної регуляторної політики, це означає, що розробник регуляторного акту повинен на основі точних даних про поточний і прогнозований стан поводження з побутовими відходами визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей

з аргументуванням переваг обраного способу [333], у т. ч. з посиланням на зарубіжне законодавство і практику.

У цьому разі захоронення ТПВ у попередньо обробленому вигляді є ціллію державного регулювання, а заборона їх захоронення в протилежному стані – способом її досягнення. Однак, що важливіше, така заборона також є й самостійним способом правового регулювання. У теорії права під заборною (як негативним зобов'язуванням) розуміється покладення на особу обов'язку пасивно утримуватися від певних дій [334, с. 269]. Скорочення обсягів і повне припинення захоронення необроблених побутових відходів може бути втілене у життя лише активними діями зобов'язаних суб'єктів, а не їх бездіяльністю. Тому більш виправданим і логічним є обрання в цій ситуації іншого способу правового регулювання – позитивного зобов'язування.

Узявши «на озброєння» вказаний спосіб, необхідно зважено окреслити дальність випередження дійсного стану відносин у часі та його характер, тобто як і коли повинні виглядати такі відносини. З огляду на це, на операторів звалищ та інших суб'єктів захоронення побутових відходів доцільно покласти обов'язок щодо їх попереднього оброблення в кількості, визначеній на певну календарну дату.

Враховуючи часоємність модернізації інфраструктури розміщення ТПВ (облаштування полігонів комплексами з сортування, брикетування та іншого технологічного оброблення відходів, організації на них окремих робочих карт для «звичайних» та брикетованих ТПВ тощо), розбудови регіональних систем утилізації вилучених з них компонентів, пропонується шість кількісних рівнів (число рівнів і строки їх проходження визначені умовно та за необхідності можуть коригуватися). Сходження на перший рівень, який складає 25 % від обсягу побутових відходів, що підлягають захороненню, розраховано на три роки. Кожний наступний показник дорівнює значенню попередніх плюс 15 % і стає обов'язковим зі спливом дворічного (другий і третій рівень) та річного (четвертий - шостий рівні) терміну. Отже, стовідсотковий рівень попереднього

оброблення ТПВ при їх захороненні досягатиметься поступово за шкалою, що прогресує в часі.

Загальнодержавна шкала відповідного обов'язку заснована на принципі мінімально прийнятної кількості, у зв'язку з чим може уповільнювати процеси виведення захоронення та утилізації побутових відходів на вищий ступінь екологічної безпечності та ресурсоефективності в окремих населених пунктах або ж регіонах країни. Зважаючи на це, сільським, селищним, міським радам необхідно надати повноваження приймати рішення про збільшення на своїй території мінімального рівня обов'язкового оброблення побутових відходів при їх захороненні.

Невід'ємною умовою реалізації викладених пропозицій є доповнення комплексу правових приписів, у т. ч. технічного характеру, які регламентують проектування та експлуатацію полігонів ТПВ, вимогами щодо обов'язкового оснащення останніх об'єктами, призначеними для оброблення відходів (їх сортування, знешкодження, брикетування тощо). Такі зміни потрібно внести до Правил експлуатації полігонів побутових відходів, затверджених наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 1 грудня 2010 р. № 435, та ДБН В.2.4-2-2005 «Полігони твердих побутових відходів. Основні положення проектування», які на теперішній час лише дозволяють, а не зобов'язують включати вказані об'єкти до складу споруд полігона [335; 336; 337].

За невиконання суб'єктами господарювання обов'язку з оброблення побутових відходів при їх захороненні в кількості, визначеній законом або рішенням відповідної ради на певну календарну дату, доцільно передбачити штрафні санкції, про які йшлося в підрозділі 2.4.

Досягнення цілей державної політики у сфері поводження з побутовими відходами потребує взаємовигідного та плідного партнерства між публічним і приватним секторами учасників відносин.

Відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство» однією зі сфер застосування такого партнерства є поводження з відходами,

крім збирання та перевезення [81]. Станом на 1 серпня 2016 р. в Україні в цій сфері реалізовувалося 112 проектів, або 60,5 % від усієї кількості проектів з ознаками державно-приватного партнерства (185). При цьому «левова» частка проектів (113, або 61 %) припадає на Полтавську область [338].

Законодавством України допускається різноманіття форм державно-приватного партнерства у сфері поводження з побутовими відходами, а саме таких, що виникають на підставі договорів концесії, підряду на капітальне будівництво, договорів про управління майном, про спільну діяльність, про публічні закупівлі й інших [81; 339, с. 90, 102]. Найбільш затребуваною формою партнерства в усіх сферах, включаючи відзначену, є концесія [338].

Концесія полягає в наданні з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом на підставі концесійного договору на платній та строковій основі суб'єкту підприємницької діяльності права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття таким суб'єктом (концесіонером) на себе відповідних зобов'язань, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику. Ст. 3 Закону України «Про концесії» дозволяє надавати в концесію об'єкти права державної чи комунальної власності, які використовуються для збирання та утилізації сміття й оброблення відходів [340]. Отже, концесійний сектор сфери поводження з побутовими відходами не співпадає з сектором державно-приватного партнерства: в одних випадках перший ширше (збирання), проте в інших – вужче за другий (видалення).

Ч. 3 ст. 3 Закону України «Про концесії» уповноважує місцеві ради приймати на пленарних засіданнях рішення щодо додаткового переліку сфер господарської діяльності, для здійснення діяльності у яких об'єкти права комунальної власності можуть надаватися в концесію [340]. Такими об'єктами потенційно є полігони ТПВ, проте, внаслідок пасивності місцевих рад у реалізації наданого законом повноваження, захоронення побутових відходів перебуває в стані юридичної й фактичної «ізоляції» від режиму концесії та притоку інвестицій з непублічного сектору.

Незважаючи на суттєві перепони, в Україні наявні спроби укладення договорів концесії, предметом яких є експлуатація полігонів ТПВ. Зокрема, 26 травня 2016 р. Фастівська міська рада ухвалила рішення № 7-ХІІІ-VІІ «Про визначення та затвердження об'єктом концесії Фастівського сміттєзвалища, розташованого на Окружній дорозі в місті Фастові» [341], але це рішення було зупинено міським головою [342] й у подальшому не набуло чинності. Як передбачав концесіодавець (Фастівська міська рада), на основі переданого в концесію сміттєзвалища концесіонер повинен був організувати комплексне поводження із ТПВ міста – від їх збирання та перевезення до утилізації й видалення (захоронення). Окремо до зобов'язань концесіонера мали увійти скорочення площі полігону ТПВ і його рекультивация [343].

Концесійна форма партнерства активно застосовується в країнах, які розвиваються і зазнають особливих труднощів у задоволенні всезростаючих екологічних, економічних та інших потреб населення. Наприклад, 30 серпня 2013 р. між органами влади міста Бергампур (Індія) та UPL Environmental Engineers Limited було укладено концесійний договір строком на 20 років, за умовами якого концесіонер зобов'язався збирати й транспортувати відходи, побудувати сортувальну лінію, комплекс для компостування, новий полігон, що відповідатиме вимогам санітарної безпеки та вивести з експлуатації старе звалище [344].

Можливість будівництва та/або експлуатації полігонів ТПВ приватними партнерами впливає із концесійного законодавства низки країн. Наприклад, у Концесійному акті Хорватії закріплено, що концесія застосовується у сфері поводження з відходами [345]. Актом про публічно-приватне партнерство в інфраструктурі Південної Кореї дозволено реалізацію проектів зазначеного партнерства, у т. ч. й на концесійних засадах, щодо споруд, призначених для видалення відходів [346]. Федеральний Закон Російської Федерації «Про концесійні угоди» розглядає об'єктами таких угод ті, на яких здійснюється оброблення, накопичення, утилізація, знешкодження та розміщення твердих комунальних відходів [347].

У Російській Федерації кількість концесійних угод щодо зазначених об'єктів останнім часом істотно збільшилась. Наприклад, 21 грудня 2015 р. укладено концесійну угоду на створення та реконструкцію полігону ТПВ у місті Зеленогорську строком на 33 роки [348].

В Україні розвиток концесійних правовідносин у сфері поводження із побутовими відходами, формат яких дозволяє компенсувати нестачу коштів, основних фондів (споруд, спеціального устаткування тощо), технологічних і технічних знань, виробничого досвіду та інших власних інвестицій місцевого (самоврядного) рівня, стримується низкою бар'єрів.

Так, одним із бар'єрів є «розмитість», нечіткість концесійних меж сфери поводження з побутовими відходами. Цим зневажається один із ключових принципів сучасного законодавства про концесії, вироблених Європейським банком реконструкції та розвитку, а саме що таке законодавство має містити чітке визначення складу та меж застосування правового режиму концесій з метою зниження ризику визнання концесійної угоди недійсною [349]. Крім розходження із Законом України «Про державно-приватне партнерство», про що вже зазначалося раніше, Закон України «Про концесії» не поширює режим концесії на видалення та перевезення відходів, чим перешкоджає розвитку концесійних правовідносин у цих сегментах. У літературі висвітлену ваду відзначав В.А. Зуєв і пропонував розглядати сферою концесії та державно-приватного партнерства поводження з відходами в цілому [86, с. 261].

Висунута пропозиція заслуговує на підтримку й зберігає актуальність, однак такі зміни все ж не розв'язують проблеми недостатнього врахування в законодавстві специфіки концесій на створення, поліпшення або експлуатацію різних об'єктів поводження з побутовими відходами, що є наступним бар'єром для розвитку відповідних правовідносин.

Загальний курс вирішення окресленої проблеми, принаймні часткового, вбачається в уточненні для сфери поводження з побутовими відходами вимог щодо концесіонерів, об'єктів, що можуть передаватися в концесію, істотних

умов концесійних договорів, прав та обов'язків концесієдавця і концесіонера із закріпленням таких особливих положень у Законі про відходи.

На додаток до цього для спрощення процесу встановлення договірних відносин між сторонами пропонується розробити й затвердити на рівні наказу Мінекономрозвитку примірні концесійні договори на створення, поліпшення або експлуатацію різних об'єктів поводження з побутовими відходами, які задовольняють громадські потреби екологічного та іншого характеру.

Обрання окресленого варіанту вдосконалення регулювання концесій у цій сфері покращить інформативні властивості законодавства, що активізує ініціативу як ОМС, так і потенційних концесіонерів до передавання об'єктів поводження з побутовими відходами в концесію.

3.3. Правове забезпечення поводження з мінеральними відходами

Поняття «мінеральні відходи» згадується у ст. 34 Гірничого закону України стосовно встановлення екологічних вимог до проведення гірничих робіт [350], проте не є усталеним у законодавстві та не має законодавчого визначення. Також вказане поняття використовується в державній статистиці [351]. Розкрити зміст поняття «мінеральні відходи» певною мірою можливо шляхом звернення до ст. 5 Кодексу України про надра (далі – КУпН), де йде мова про «відходи видобутку, збагачення та переробки мінеральної сировини» [352]. Гіпотетично відходи, утворені внаслідок таких технологічних операцій з мінеральною сировиною, і можуть вважатися мінеральними.

Разом із мінеральними відходами в законодавстві вживаються й інші споріднені поняття, зокрема «відходи гірничої промисловості» [248], «відходи гірничих підприємств» [350]. У законодавстві ЄС, що згадується у планах з адаптації національного законодавства, на позначення відходів відповідної категорії використовується декілька понять, зокрема «відходи видобувних підприємств» та «видобувні відходи». Останні розкриваються як відходи, утворювані в результаті розвідування, видобування, оброблення й зберігання

мінеральних ресурсів та розроблення кар'єрів [353]. У літературі та Плані імплементації Директиви 2006/21/ЄС згадується ще одне поняття – «відходи видобувної (гірничовидобувної) промисловості» [354; 138].

Виходячи із правил юридичної техніки та юридичного терміновжитку, необхідно обрати єдине поняття зі спеціальним значенням у законодавстві. Враховуючи вимоги лаконічності термінології та економії юридичного тексту, більш прийнятними є компактні поняття «мінеральні відходи» та «видобувні відходи». Перше повніше охоплює категорію відходів, що розглядається, не обмежуючи її назву одним видом робіт (діяльності) із декількох, внаслідок яких вони виробляються. Тому в законодавстві доцільно закріпити поняття «мінеральні відходи» у значенні, узгодженому з Директивою 2006/21/ЄС.

За обсягами утворення й накопичення мінеральні відходи є основним видом промислових відходів, чим зумовлено як масштаб їх екологічного впливу, так і запаси корисних ресурсів для різних галузей виробництва. У 2016 р. з 295,9 млн тон відходів, утворених в Україні, 217,9 млн тонн, тобто майже 74 %, є відходами добувної промисловості і розроблення кар'єрів [69]. Частка цього виду економічної діяльності в структурі ВВП країни у 2016 р. склала 129443 млн грн (5,5 %) [355], отже її умовна відходомісткість досягає 1,68 кг відходів на 1 гривню. Для порівняння, відходомісткість частки у ВВП переробної промисловості – 0,19 кг, а частки сільського, лісового та рибного господарства – 0,03 кг на 1 гривню при тому, що кожна із них перевищує частку добувної промисловості у ВВП більше ніж удвічі.

Суттєвою проблемою поводження з мінеральними відходами є значні диспропорції в географії їх утворення й накопичення. Основні скупчення мінеральних відходів припадають на старопромислові регіони – Кривбас, Донбас та інші, у зв'язку з чим їх техногенне навантаження на територію України та потреби в інфраструктурі є нерівномірними.

Промислові відходи, що з'являються в процесі видобутку, збагачення та переробки мінеральної сировини у вигляді розкривних порід, хвостів флотації й гравітації, фосфогіпсу, дефекату, металургійних шлаків, золошлаків, різних

шламів, мулу тощо, представляють реальні або потенційні запаси мінерально-сировинної бази України, що окремо враховує загальнодержавна програма її розвитку до 2030 р. [356]. Проте лише порівняно невеликий відсоток таких відходів має подальше господарське використання.

Для всієї маси мінеральних відходів усереднений показник утилізації складає близько 25-26 % (розраховано на основі даних статистики за 2015 і 2016 роки [69; 315]). У структурі цього показника основна вага припадає на малопродуктивну утилізацію відповідних відходів (засипка породою пустот, вирівнювання поверхні тощо) та лише незначна частка – на перероблення їх ресурсоцінної складової (наприклад, відходів збагачення залізних руд).

Інші категорії мінеральних відходів мають ще нижчий рівень утилізації. Насамперед, це можна відзначити щодо фосфогіпсу (гіпсова в'язка речовина, одержувана при сірчаноокислотному обробленні апатитових і фосфоритових порід) як найбільш великотоннажного виду відходів гірничо-хімічної промисловості. Фосфогіпс може широко застосовуватися як меліорант для підвищення родючості сільськогосподарських земель та при будівництві автомобільних доріг, проте сьогодні рівень його використання коливається від 2,2 до 4,8 % від обсягу утворення [201, с. 204]. Одна з основних причин його господарської незатребуваності – шкідливі домішки, що при розчиненні здатні справляти токсичний вплив на навколишнє середовище й здоров'я людини.

За таких обставин на передній план правового забезпечення виходить створення умов для безпечного розміщення мінеральних відходів на тривалий період, у т. ч. через приведення в належний техніко-екологічний стан старих і законсервованих місць їх розміщення (відвалів, сховищ, полігонів тощо), що є техногенною спадщиною. Не менш важливою метою є активізація пошуку нових – екологічно безпечних та економічно вигідних – напрямів утилізації мінеральних відходів, що дозволить скоротити їх пасивне складування «на майбутнє».

На сучасному етапі розвитку правовому регулюванню поведінки з мінеральними відходами в Україні властиві такі основні риси:

1) невизначеність співвідношення загального (рамкового) і спеціального регулювання. Закон про відходи відсилає до спеціальних законів щодо особливостей регулювання відносин у сфері поводження з розкривними породами гірничодобувних підприємств, які за зворотним відвалоутворенням використовуються для закладення виробленого простору, а також побічними продуктами виробництва та оброблення чорних і кольорових металів та їх сплавів (шлаки, шлами тощо) [7]. Для інших видів мінеральних відходів сфера дії цього Закону потребує уточнення;

2) суміжне законодавство, приміром, гірниче, містить значну кількість бланкетних диспозицій, що не одержують очікуваної конкретизації в інших нормативно-правових джерелах. Так, Гірничим законом України до основних екологічних вимог у сфері проведення гірничих робіт віднесено запобігання забрудненню відходами виробництва поверхні землі [350]. Однак екологічне, земельне законодавство та законодавство про відходи включає лише загальні приписи щодо охорони земель від забруднення і засмічення відходами, тоді як виконання наведеної норми вимагає спеціальних приписів щодо планування поводження з мінеральними відходами, режиму експлуатації місць (споруд) їх розміщення і т. д.;

3) чинне спеціальне законодавство у сфері поводження з мінеральними відходами, що складається з підзаконних нормативно-правових актів [34; 203], має переважно технічний характер і не встановлює основних правил та умов такого поводження як окремого виду діяльності.

Низка протиріч у правовому регулюванні поводження з мінеральними відходами виникає у зв'язку з наданою законом можливістю поширення на такі відходи за певних умов правового режиму корисних копалин, отже й дії надро-правових і гірничо-правових норм та інститутів.

Першоджерелом зазначених протиріч є положення ст. 5 КУпН, які, поряд із природними родовищами корисних копалин, визнають існування так званих «ТРКК», тобто місць, де накопичилися відходи видобутку, збагачення та переробки мінеральної сировини, запаси яких оцінені й мають промислове

значення (Кодекс допускає, що означені родовища можуть виникнути також внаслідок втрат при зберіганні, транспортуванні та використанні продуктів переробки мінеральної сировини). Поряд із природними родовищами, усі ТРКК з запасами, оціненими як промислові, становлять Державний фонд родовищ корисних копалин (далі – ДФРКК), а попередньо оцінені родовища – резерв цього Фонду [352].

Закріплення механізму правової перекваліфікації – мінеральних відходів на корисні копалини, а місць їх розміщення на техногенні родовища – без узгоджувальних застережень у КУпН та/або Законі про відходи спричиняє порушення системних зв'язків між правовими режимами відходів, з одного боку, та корисних копалин, з іншого.

Хоча матеріальні речовини, класифіковані раніше як мінеральні відходи, і не змінили своїх властивостей, у складі ТРКК вони розглядаються як частина національного багатства України та виключна власність Українського народу (ст. 13 Конституції України, ст. 4 КУпН [180; 352]). Наприклад, на рівні із антрацитом чи металічними рудами. Отже, сприймати їх як об'єкти, від яких власник «позбувається, має намір або зобов'язаний позбутися», з першого погляду, буде некоректним і таким, що підриває саму ідею винятковості права власності Українського народу на природні у вигляді надр чи прирівняні до них техногенні ресурси.

Водночас економічна цінність мінеральних відходів у складі надр ніяк не пригнічує зворотної сторони їх сутності як «чужорідних» утворень, що порушують природній оборот речовин та енергії, спотворюють ландшафт і виводять з господарського використання великі площі земель. Як правило, у зону підвищеного ризику потрапляють екосистеми та населення місцевостей, прилеглих до місць чи об'єктів розміщення відходів, що стають ореолами розпорошення й міграції важких металів, інших хімічних елементів. При цьому відходи, з яких складається ТРКК, можуть мати високий ступінь (клас) небезпеки, свідченням чого є Узинське родовище (Київська область), у якому накопичилися відходи нафтопродуктів [357]. Тому використання техногенної

мінеральної сировини, порівняно із природною, вимагає підвищених заходів безпеки.

В окресленому зв'язку Р.С. Кірін слушно наголошує на необхідності диференційованого підходу до правового врегулювання питань видобування корисних копалин природного (геогенного) та техногенного походження [358, с. 204], що передусім потребує суттєвого вдосконалення (спеціалізації) права безпеки надр як інституту надрового права (щодо співвідношення зазначених правових утворень береться за основу позиція Р.С. Кіріна). Зважаючи на це, процес удосконалення права безпеки надр потребує окремого спрямування на розроблення спеціальних правил охорони НПС та забезпечення екологічної безпеки під час та після експлуатації ТРКК.

Відмітною рисою права безпеки надр (стосовно мінеральних відходів у складі ТРКК) у перспективі вбачається наявність норм, що відсилатимуть до спеціального законодавства щодо поводження з цією категорією відходів. У такий спосіб буде введено подвійний правовий режим мінеральних відходів у складі відповідних родовищ шляхом поєднання правового режиму корисних копалин з елементами правового режиму відходів.

Схожий правовий режим мають підземні води, відносини з охорони та використання яких регулюються одночасно і законодавством про надра, і водним законодавством. Як наголосив Верховний Суд України в нещодавній постанові від 1 квітня 2015 р. у справі № 3-32Гс15, прісні підземні води – це природний ресурс із подвійним правовим режимом, а тому, використовуючи їх, необхідно керуватися нормами обох галузей законодавства. Також Судом зауважено, що спеціальний дозвіл на користування надрами дає право на видобування підземних вод, а дозвіл на спеціальне водокористування – право на їх використання [359].

За аналогією з такою взаємодією суміжних правових режимів, можна припустити, що спеціальний дозвіл на користування надрами надає право на видобування мінеральних відходів (як корисних копалин), тоді як дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами – експлуатацію споруди

(об'єкта) розміщення цих відходів, а також їх утилізацію та інші операції після умовного відділення від надр.

Структуризацію правового режиму мінеральних відходів, що належать до ТРКК, з чітким позначенням у ньому надро-правового та відходо-правового сегментів окремо продиктовано потребами адаптації законодавства України до Директиви 2006/21/ЄС.

Системний зв'язок надро-правових і гірничо-правових норм із нормами законодавства про відходи (щодо поводження з мінеральними відходами) був відзначений у Базовому плані адаптації екологічного законодавства України до законодавства ЄС (2012 р.) з позиції рекомендованих заходів з наближення до Директиви 2006/21/ЄС. Окрім основних нормотворчих заходів (наприклад, прийняття спеціального закону про відходи видобувної промисловості), цей Базовий план рекомендував внести необхідні зміни до КУпН, Гірничого закону України та пов'язаних з ними підзаконних актів у зв'язку з прийняттям нового законодавства, адаптованого до вказаної Директиви [360]. Безперечно, при підготовці змін не можуть бути проігноровані й відходи ТРКК, правовий режим яких тривалий час є незавершеним.

Загальнодержавною програмою розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 р. передбачається продовження робіт з формування бази даних техногенних родовищ України [356], що дає підстави прогнозувати збільшення їх кількості в коротко- та середньостроковій перспективі. Отже, зростуть й обсяги мінеральних відходів, правова природа яких потенційно може мати дуалістичний характер у сенсі двоєдиної класифікації названих об'єктів і як відходів, і як корисних копалин. Проте за збереження існуючого стану правового регулювання у сфері використання ТРКК, навпаки, зросте кількість мінеральних відходів, що продовжують називатися відходами, але без властивого цій назві правового режиму. Зрештою, втрати природного та людського капіталу від експлуатації техногенних родовищ можуть значно перевищувати зиски, отримувані в результаті привласнення таких родовищ

Українським народом (збір за видачу спеціального дозволу на користування надрами, рентна плата за користування надрами).

Таким чином, у разі віднесення покладів мінеральних відходів до розряду ТРКК, правові режими відходів та корисних копалин потребують суміщення, що пропонується забезпечити шляхом:

1) розмежування корисних копалин не лише за їхнім економічним значенням (загальнодержавне та місцеве), як це впливає зі ст. 6 КУпН, але й за походженням – на копалини природного та техногенного походження;

2) встановлення, що поводження з корисними копалинами техногенного походження, які є мінеральними відходами, регулюється законодавством про відходи в межах, визначених КУпН та іншими законами;

3) визначення елементів правового режиму відходів, що є несумісними з правовим режимом корисних копалин, тому не повинні поширюватися на мінеральні відходи як корисні копалини. Так, з моменту переходу покладів таких відходів у власність Українського народу та визнання ТРКК доцільно виключати їх обсяги з об'єкта й бази оподаткування податком за розміщення відходів та застосовувати положення щодо права власності на надра, а не на відходи;

4) зобов'язання користувачів ТРКК, що складаються з мінеральних відходів, одержувати документи дозвільного характеру та виконувати вимоги законодавства про відходи щодо безпечної експлуатації місць чи об'єктів розміщення відходів, що прирівняні до родовищ корисних копалин (шламо- і хвостосховища тощо), та проведення природоохоронних заходів у фазі після їх експлуатації (закриття).

З-поміж першорядних проблем, пов'язаних з ТРКК, необхідно виділити ті, що викликані тривалою правовою невпорядкованістю відносин власності на мінеральні відходи, що можуть бути включені до таких родовищ.

Від часу введення до національного законодавства поняття «ТРКК» відносини власності на відходи цих родовищ так і не одержали адекватної регламентації. Указом Президента України від 30 грудня 1993 р. № 615/93

прямо передбачалося, що всі відходи видобування, збагачення та переробки мінеральної сировини, геологічно вивчені, оцінені й визнані такими, що мають промислове значення, являють собою ТРКК, які включаються до ДФРКК та використовуються в порядку, визначеному законодавством про надра. Крім того, Указ підкреслював, що віднесення відходів до ТРКК не тягне зміни встановленого законодавством порядку плати за їх розміщення [361]. Тобто, попри фактичне відчуження в підприємств їх мінеральних відходів, вони мали замість нового «власника» продовжувати виконання обов'язку з компенсації екологічної шкоди.

Прийняття у 1994 р. нового КУпН не принесло ясності до регулювання відносин власності на поклади мінеральних відходів, запаси яких оцінені й мають промислове значення, тоді як правовий інститут ТРКК став новелою українського законодавства. Єдине, що можна було уявити та розтлумачити з положень КУпН – це виняткова приналежність цих відходів на титулі права власності Українському народу, що зокрема є незмінним і дотепер. Водночас важливе коло відносин, пов'язаних з переданням чи примусовим відчуженням мінеральних відходів як корисних копалин виходячи із публічних інтересів, залишилося за межами предмету рекодифікованого надрового права України.

Отже, КУпН та інші акти законодавства про надра (приміром, постанова КМУ від 22 грудня 1994 р. № 865 «Про затвердження Положення про порядок проведення державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин» [362]) регламентують проведення геолого-економічної оцінки запасів мінеральних утворень, передання їх розвіданих родовищ для промислового освоєння тощо, проте не торкаються питань привласнення мінеральних відходів особливим колективним власником – Українським народом. Подібне «приховування» речово-правової сторони переходу мінеральних відходів до класу техногенних корисних копалин могло б означати автоматичну зміну форми власності на них, але це суперечить основним принципам права України.

Так, на державу покладаються конституційні обов'язки із забезпечення захисту прав усіх суб'єктів права власності й господарювання та дотримання

їх рівності перед законом (ст. 13 Конституції України). При цьому одна з найважливіших конституційних гарантій права власності полягає в тому, що правовий режим власності визначається виключно законами України [180], а не нормативно-правовими актами нижчої юридичної сили. Рівною мірою виділені норми Основного закону України поширюються й на власників мінеральних відходів, поклади яких потенційно можуть бути віднесені до ТРКК і включені до складу надр як об'єкта природного права власності громадян України всіх національностей (Українського народу).

Незважаючи на те, що в КУпН прямо не зазначається про це, фактично механізм поширення на ресурсоцінні мінеральні відходи правового режиму корисних копалин неминуче тягне їх вилучення з цивільного обороту, що дає змогу виділити окрему підставу припинення права власності, відмінну від тих підстав, що перераховані в ч. 1 ст. 346 ЦК України. Сформулювати її можна так: «примусове відчуження мінеральних відходів як корисних копалин».

Аналіз підстав припинення права власності, закріплених Главою 25 ЦК України, не дозволяє пов'язати чи уподібнити жодній із них відзначену вище підставу. Основною відмінною рисою виступає безоплатність відчуження відходів, належних до ТРКК, у той час як, за загальним правилом, примусове відчуження об'єктів права власності з мотивів суспільної необхідності може застосовуватися лише за умови повного відшкодування їх вартості (ст. 321 ЦК України [52]). Зокрема, відплатними є: припинення права власності особи на майно, яке не може їй належати; примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, приватної власності для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; викуп пам'яток культурної спадщини; реквізиція.

Характер публічного інтересу (є більшою мірою економічним і меншою – екологічним), що задовольняється за рахунок привласнення Українським народом промислово значущих мінеральних відходів, у цілому виправдовує безвідплатність такого відчуження (при цьому погодимось, що справедливим є відшкодування витрат суб'єктів господарювання, здійснених на оціночні й

геологорозвідувальні роботи та на утримання місць чи об'єктів розміщення відходів [363, с. 80]). Водночас право держави на забезпечення примусового відчуження вказаних відходів у їх власника на користь Українського народу потребує обмеження через закріплення підстави та порядку відчуження як правових «запобіжників» від свавільного втручання органів державної влади у звичайний режим володіння, користування й розпорядження відходами. Як випливає з принципу непорушності права власності, примусове відчуження об'єкта відповідного права можна вважати правомірним лише в разі, якщо підстава та порядок такого відчуження встановлені *законом* (ч. 3 ст. 321 ЦК України) [52].

Відомий прецедент незаконного втручання держави у здійснення права власності на промислові відходи стосувався їх полігону «Балка Середня» в Запорізькій області. Зокрема, 21 червня 2000 р. КМУ видав розпорядження № 271-р про термінове вжиття обласною державною адміністрацією разом із правоохоронними органами заходів із забезпечення збереження в державній власності (але не у власності Українського народу) промислових відходів, накопичених на території техногенного родовища «Балка Середня», та захисту прав «законного користувача цього родовища». Одночасно Уряд України доручив уповноваженим органам влади внести пропозиції про вдосконалення правового регулювання умов та процедури визначення промислових відходів техногенними родовищами [364], чим піддав сумніву достатність правових підстав для доручених ним заходів та, як наслідок, їх правомірність.

Ризики, пов'язані з поширенням на накопичення мінеральних відходів правового режиму корисних копалин, перетворюють правовий інститут ТРКК у його чинному вигляді на засіб стримування утилізації цих відходів, що суперечить як державній політиці у сфері поводження з відходами, так і у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Як наголошує з цього приводу В.С. Міщенко, виконання підприємством обов'язку з виявлення придатності відходів до промислового використання веде до втрати ним своїх прав на такі відходи [365, с. 6]. Між іншим, ст. 17

Закону про відходи зобов'язує суб'єктів господарювання: визначати склад і властивості відходів, що утворюються; виявляти й вести первинний поточний облік кількості, типу та складу відходів, що утворюються, зберігаються або видаляються; здійснювати організаційні, науково-технічні та технологічні заходи для максимальної утилізації відходів, реалізації чи передання їх іншим споживачам або підприємствам, установам та організаціям [7]. Сумлінність у виконанні цих обов'язків помножує ризик втрати суб'єктом господарювання належних йому мінеральних відходів у результаті їх віднесення до корисних копалин і пов'язаних з цим правових наслідків (включення до ДФРКК, взяття на облік у державному кадастрі родовищ і проявів корисних копалин, надання тільки у платне користування).

Отже, складається типова ситуація, коли власник мінеральних відходів займає «вичікувальну» позицію й відкладає їх оцінку, вивчення та утилізацію «на майбутнє», інші зацікавлені суб'єкти господарювання не мають доступу до цих відходів для проведення будь-яких оціночних і розвідувальних робіт, а держава не володіє для формування нових ТРКК достатніми організаційними та фінансовими ресурсами. Як наслідок, розміщені відходи продовжують займати значні площі земель, чинити техногенний вплив на навколишнє середовище й здоров'я населення, а природні ресурси, що могли бути ними заміщені, – далі виснажуватися.

Показовим в означеному плані є незначне число зареєстрованих ТРКК (за офіційними даними, станом на липень 2017 р. їх обліковується всього 16 [357]) порівняно з кількістю накопичень мінеральних відходів з високою ресурсною цінністю, що вимірюються тисячами одиниць.

За висвітленого стану правового регулювання та практики безумовний курс на продовження робіт щодо формування бази даних ТРКК, намічений загальнодержавною програмою [356], провокуватиме загострення конфлікту інтересів, пов'язаних з експлуатацією сировинного потенціалу мінеральних відходів, та погіршення екологічної обстановки. У зв'язку з цим передчасними виглядають висловлені О.В. Гладієм пропозиції щодо прискорення процесу

паспортизації техногенних родовищ з переданням відповідних повноважень Державній службі геології та надр України [366, с. 143], а також встановлення адміністративної та господарсько-правової відповідальності за використання ТРКК чи об'єктів, що є перспективними техногенними родовищами, без спеціального дозволу на користування надрами [367, с. 53]. Зараз еколого-економічна користь від таких заходів скоріше удавана, ніж реальна, адже прогалини в регулюванні відносин власності на мінеральні відходи дають додаткову можливість чинити через них тиск на законних власників відходів та втручатися в здійснення ними своїх прав, зокрема в інтересах третіх осіб як узаконених надрокористувачів. Вочевидь, це тільки поглибить «прірву» між інститутом ТРКК, з одного боку, та принципами і напрямками державної політики у сфері поводження з відходами й у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, з іншого.

Все викладене дає підстави приєднатися до позиції тих дослідників, що покладають в основу врегулювання проблем стосовно ТРКК принцип балансу приватних та публічних інтересів [365, с. 6–9; 368, с. 36]. Названий принцип є керівним і для впорядкування відносин власності на мінеральні відходи, що можуть бути визнані корисними копалинами, зокрема щодо обґрунтування гарантій права власності на них.

Основна пропонована гарантія права власності на мінеральні відходи та стабільності відносин у сфері в цілому полягає в передаванні (відчуженні) цих відходів як корисних копалин у власність Українського народу виключно *за рішенням суду*. Цивільним й іншим законодавством судовий порядок набуття права власності передбачено в низці випадків, а саме: передавання у власність держави майна, що не може належати особі; примусове відчуження земельної ділянки і об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності; викуп пам'ятки культурної спадщини; передавання в комунальну власність безхазяйних нерухомих речей [52]; перехід у державну власність безхазяйного майна [369]. З огляду на це, накопичення мінеральних відходів

визначаються як ТРКК, включаються до ДФРКК та беруться на відповідний облік тільки на підставі рішення суду, що набрало законної сили.

Наступною гарантією є визначення порядку передавання (відчуження) мінеральних відходів у власність Українського народу, яким враховується як можлива безхазяйність таких відходів, так і наявність у них власника. До цього порядку пропонується включити такі основні положення (етапи):

1) встановлення наявності чи відсутності власника мінеральних відходів як потенційних техногенних корисних копалин;

2) якщо встановлено, що такі відходи є безхазяйними, то проводяться державна експертиза та оцінка їхніх запасів як корисних копалин. У разі підтвердження промислового значення цих запасів Державна служба геології та надр України звертається до суду з заявою про передання безхазяйних мінеральних відходів як корисних копалин у власність Українського народу;

3) у разі наявності в мінеральних відходів власника Держекоінспекція перевіряє виконання ним обов'язків із належного зберігання та недопущення знищення й псування таких відходів, здійснення заходів для їх максимальної утилізації, продажу чи передання іншим суб'єктам;

4) якщо наведені обов'язки не виконуються, що має наслідком значне псування, втрату мінеральних відходів або відсутність їх утилізації, продажу чи передання іншим суб'єктам протягом трьох останніх років (строк обрано умовно), проводяться державна експертиза та оцінка запасів таких відходів як корисних копалин. При підтвердженні промислового значення цих запасів Державна служба геології та надр України звертається до суду з заявою про примусове відчуження мінеральних відходів як корисних копалин у власність Українського народу.

Правове закріплення механізму передавання (відчуження) мінеральних відходів у власність Українського народу на пропонованих умовах і в порядку забезпечить функціонально-цільове узгодження правового інституту ТРКК з державною політикою у сфері поводження з відходами, у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, як і екологічною політикою

взагалі. Існування зазначеного механізму як нормативно-правової дійсності спонукатиме власників цінних мінеральних відходів до пошуку способів і напрямів їх ефективної утилізації, що гарантуватиме непорушність права власності. У разі незацікавленості або ж неспроможності власників до таких дій – дозволить закріпити ці відходи за публічним власником з подальшим переданням новоутворених родовищ у платне користування разом із тягарем соціально корисних обов'язків.

З метою юридичного закріплення викладених пропозицій необхідно: доповнити ЦК України ст. 351-1, де встановити окрему підставу припинення права власності, що полягає у примусовому відчуженні мінеральних відходів як корисних копалин; доповнити КУпН ст. 4-1 з визначенням у ній порядку передавання (відчуження) мінеральних відходів у власність Українського народу.

Специфіка поводження з мінеральними відходами в Україні, зокрема надмірно великі обсяги їх утворення й накопичення, регіональні диспропорції в розміщенні, усталена практика відкритого складування у виглядів відвалів та «териконів», потребує особливих економіко-правових заходів забезпечення поводження з цим видом відходів.

Ключовим інструментом реалізації принципу «забруднювач сплачує» та підтримання фінансової безпеки відповідної сфери може стати формування в складі спеціального фонду Державного бюджету України Державного фонду поводження з мінеральними відходами (як спеціального та цільового).

Призначення цього Фонду полягає у фінансовому забезпеченні таких заходів, як:

- 1) будівництво нових, приведення у відповідність до екологічних та інших вимог таких, що експлуатуються, та виведених з експлуатації об'єктів розміщення мінеральних відходів (місць, сховищ, полігонів, споруд, ділянок надр тощо), у т. ч. їх розширення, реконструкція та закриття;

- 2) ліквідація несанкціонованих місць складування мінеральних відходів та організація їх подальшого безпечного видалення або утилізації;

3) рекультивация земель, порушених розміщенням мінеральних відходів та іншими операціями поводження з ними, відновлення та поліпшення стану НПС, якому завдано шкоди під час проведення цих операцій;

4) забезпечення утилізації ресурсоцінних мінеральних відходів, у т. ч. будівництво, розширення й реконструкція установок, обладнання, споруд та інших об'єктів, призначених для їх утилізації.

Особливою актуальністю створення Державного фонду поводження з мінеральними відходами відзначається у зв'язку з тим, що тривалий час у гірничо-добувних регіонах України була поширеною практика повернення власнику (державі або територіальній громаді) відведених земельних ділянок разом зі списаними з балансу підприємства малоцінними мінеральними відходами (передусім, відходами вуглевидобутку в породних відвалах і териконах) [370, с. 44]. Як наслідок, на землях державної та комунальної власності розташовується велика кількість старих і законсервованих місць та об'єктів їх розміщення, виробники (первісні власники) яких невідомі або відсутні.

До джерел формування Державного фонду поводження з мінеральними відходами пропонується включити:

1) кошти від сплати податку за розміщення мінеральних відходів. Більш чітко визначення кола цих відходів у цілях оподаткування стане можливим з прийняттям Національного переліку відходів та переходом до оподаткування на засадах, що розглядалися в підрозділі 2.3;

2) частини рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення. Зараз 75 % цієї плати є доходом загального фонду Державного бюджету України [241], з яких до 5 % доцільно відволікти на потреби відповідного Фонду, для чого перевести їх у доходи спеціального фонду зазначеного Бюджету;

3) коштів від «фінансової гарантії», що надаватиметься до початку здійснення операцій з розміщення мінеральних відходів (у перспективі згідно з вимогами Угоди про асоціацію з ЄС та ст. 14 Директиви 2006/21/ЄС);

4) інші джерела, передбачені законодавством.

Як спеціальний захід економіко-правового впливу на сферу поводження з мінеральними відходами, витребування фінансової гарантії уповноваженим органом від оператора об'єкта розміщення мінеральних відходів передбачено ст. 14 Директиви 2006/21/ЄС і покликано забезпечити виконання оператором зобов'язань щодо спорудження, експлуатації, закриття відповідного об'єкта та проведення екологічних заходів у післяексплуатаційній фазі (рекультивация земель тощо) [353]. Запозичення інституту фінансових гарантій національним законодавством про відходи додатково регламентовано планом імплементації означеної Директиви [138].

Створення спеціального цільового Державного фонду поводження з мінеральними відходами на пропонованих умовах забезпечить підвищення рівня фінансової безпеки у відповідній сфері.

Висновки до розділу 3

Дослідження, проведене в цьому розділі дисертації, дозволило одержати такі основні результати:

1. Обґрунтовано заборону передавати чи продавати небезпечні відходи суб'єктам господарювання, у яких відсутня ліцензія на здійснення операцій у сфері поводження з цими відходами.

Запропоновано надання окремим органам державної влади, зокрема Держекоінспекції та її міжрегіональним територіальним органам, повноважень на визначення класу небезпеки відходів, якщо такий клас не визначено їх виробником.

Уточнено положення щодо ліцензування поводження з небезпечними медичними відходами з обґрунтуванням: 1) здійснення ліцензування операцій зі збирання, сортування, маркування, знезараження, транспортування та перенесення названих відходів у межах медичного закладу, де вони утворюються, у рамках господарської діяльності з медичної практики; 2)

здійснення ліцензування операцій із видалення та утилізації відходів такої категорії в межах господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами, але із закріпленням додаткових технологічних, організаційних і кадрових вимог до здійснення цих операцій у відповідних ліцензійних умовах.

2. Обґрунтовано перерозподіл функцій і наданої для їх виконання компетенції міністерств щодо формування та реалізації державної політики у сфері поводження з побутовими відходами шляхом: 1) передання цих функцій та основної компетенції від Мінрегіону до Мінприроди; 2) залишення в Мінрегіону галузевої компетенції, що забезпечує участь у формуванні та реалізації відзначеної державної політики.

Розроблено додаткові (спеціальні) напрями оптимізації ставок податку за розміщення побутових відходів, а саме: 1) диференціювання таких ставок за часовим критерієм; 2) диференціювання таких ставок залежно від підвиду, морфологічного складу або фізико-хімічного стану побутових відходів; 3) використання пільг для заохочення платників податку до будівництва об'єктів оброблення та утилізації побутових відходів.

Аргументовано заміну заборони захоронення необроблених побутових відходів на обов'язок з попереднього оброблення таких відходів у кількості, визначеній на певну календарну дату. Запропоновано наділити сільські, селищні, міські ради повноваженням приймати рішення про збільшення на своїй території мінімального рівня обов'язкового оброблення побутових відходів при їх захороненні.

Запропоновано розробити й затвердити наказом Мінекономрозвитку примірні концесійні договори на створення, поліпшення або експлуатацію різних об'єктів поводження з побутовими відходами.

3. Аргументовано, що мінеральні відходи в складі ТРКК є об'єктами з подвійним правовим режимом, який поєднує правовий режим корисних копалин з елементами правового режиму відходів. Запропоновано шляхи суміщення відзначених правових режимів.

Запропоновано розглядати примусове відчуження мінеральних відходів як корисних копалин як окрему підставу припинення права власності на них. Обґрунтовано, що передавання (відчуження) відзначених відходів як корисних копалин у власність Українського народу необхідно здійснювати виключно за рішенням суду. Розроблено основні положення (етапи) порядку такого передавання (відчуження).

Запропоновано створення спеціального цільового Державного фонду поводження з мінеральними відходами як складової спеціального фонду державного бюджету з уточненням його призначення та джерел формування.

Результати дослідження, викладені в цьому підрозділі, опубліковані в таких наукових працях: [313; 328].

ВИСНОВКИ

Дисертація є науковою працею, у якій розроблено та обґрунтовано вирішення наукового завдання щодо вдосконалення правового забезпечення поводження з відходами з метою створення сприятливих умов для дотримання принципів і реалізації напрямів державної екологічної політики й політики у сфері поводження з відходами при здійсненні відповідної діяльності. Проведене дослідження дозволило отримати такі основні результати:

1. Запропоновано уточнені визначення понять «відходи» та «поводження з відходами».

2. Аргументовано закріплення нікчемності відмови від права власності на відходи як правочину. Обґрунтовано уточнення положень щодо набуття територіальними громадами та державою права власності на безхазяйні відходи.

3. Сформульовано інтегровану (єдину, загальну) ціль законодавства про відходи.

Запропоновано уточнення до предмету регулювання Закону про відходи щодо відносин, які складаються у зв'язку з викидами забруднюючих речовин в атмосферне повітря, поводженням із стічними водами, здійсненням операцій з металобрухтом та поводженням з ПШТП.

Обґрунтовано напрями вдосконалення адаптації законодавства України про відходи до права ЄС.

4. Конкретизовано повноваження у сфері поводження з відходами, що необхідно закріпити за Мінекономрозвитку.

Аргументовано передання ОМС окремих повноважень у сфері поводження з відходами в рамках децентралізації шляхом їх делегування.

5. Обґрунтовано поділ Державного кадастру відходів на п'ять банків даних та уточнено склад відомостей, що необхідно до них включати.

Обґрунтовано введення соціального моніторингу поводження з відходами з конкретизацією його змісту, завдань, об'єктів і суб'єктів здійснення.

Запропоновано створити Науковий банк сталого поводження з відходами та включити питання його формування й ведення до компетенції Мінприроди.

6. Розроблено пропозиції з підвищення ефективності фінансування заходів у сфері поводження з відходами за рахунок коштів державного та місцевих фондів охорони НПС. Доопрацьовано положення щодо створення та діяльності у відзначеній сфері спеціальних цільових фондів.

Обґрунтовано доповнення переліку платників податку за розміщення відходів та доопрацьовано законодавчі й наукові підходи до визначення ставок відповідного податку.

7. Запропоновано як стягнення за окремі адміністративні ПСПВ встановити громадські та/або виправні роботи.

Доопрацьовано положення щодо механізму відшкодування шкоди, завданої операціями зі збирання, перевезення, утилізації та видалення небезпечних відходів.

8. Запропоновано заборонити передавати чи продавати небезпечні відходи суб'єктам господарювання, у яких відсутня ліцензія на провадження господарської діяльності з поводження з такими відходами.

Аргументовано надання окремим органам державної влади повноважень на визначення класу безпеки відходів, якщо такий клас не визначено їх виробником.

Доопрацьовано положення щодо ліцензування поводження з небезпечними медичними відходами в межах господарської діяльності з медичної практики та господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами.

9. Обґрунтовано перерозподіл функцій і компетенції міністерств щодо формування та реалізації державної політики у сфері поводження з побутовими відходами.

Розроблено додаткові (спеціальні) напрями оптимізації ставок податку за розміщення побутових відходів.

Запропоновано встановити обов'язок із попереднього оброблення побутових відходів при їх захороненні у кількості, визначеній на певну календарну дату.

Обґрунтовано розроблення й затвердження примірних концесійних договорів у сфері поводження з побутовими відходами.

10. Аргументовано, що мінеральні відходи, які віднесено до ТРКК, є об'єктами з подвійним правовим режимом – корисних копалин та відходів. Розроблено пропозиції щодо суміщення цих правових режимів.

Обґрунтовано, що примусове відчуження мінеральних відходів як корисних копалин є окремою підставою припинення права власності. Розроблено основні положення (етапи) порядку передавання (відчуження) мінеральних відходів у власність Українського народу.

Запропоновано створити спеціальний цільовий Державний фонд поводження з мінеральними відходами з конкретизацією його призначення та джерел формування.

Представлені результати покладено в основу пропозицій щодо внесення змін і доповнень до Закону про відходи, КУпАП, ПК України, КУпН, інших законів та підзаконних нормативно-правових актів, а також пропозицій щодо доопрацювання низки законопроектів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Юридична енциклопедія: у 6 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М.П. Бажана, 2004. Т. 6: Т-Я / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. 768 с.
2. Артикуца Н.В. Основи вчення про юридичний термін і юридичну термінологію. *Українська термінологія і сучасність*: зб. наук. праць. Київ: КНЕУ, 2005. Вип. VI. С. 35–42.
3. Яцишин Н.П. Юридична термінологія як спеціалізована система правових понять. *Термінологічний вісник*. 2013. № 2 (2). С. 99–103.
4. Соболева А.К. Законодательная дефиниция как способ преодоления многозначности слова в юридическом дискурсе. *Юридическая техника*. 2007. № 1. С. 116–123.
5. Рішення Господарського суду Харківської області від 24 вересня 2012 р., судова справа № 5023/4014/12. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26168009> (Дата звернення: 13.09.2016).
6. Вопленко Н.Н., Давыдова М.Л. Правовые дефиниции в современном российском законодательстве. *Вестник ННГУ им. Н.И. Лобачевского. Серия «Право»*. 2001. № 1. С. 64–71.
7. Про відходи: Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 36–37. Ст. 242.
8. Проект закону України «Про відходи»: від 16.06.2016 р. № 4838. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH3QE00A.html (Дата звернення: 29.06.2017).
9. Проект закону України «Про внесення змін до Закону України «Про відходи» (щодо імплементації вимог директив ЄС у сфері поводження з відходами)»: від 21.06.2017 р. № 6602. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62069 (Дата звернення: 08.09.2017).

10. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. *Official Journal of the European Union*. 22.11.2008. L 312.

11. The Waste (England and Wales) Regulations 2011. *S. I.* 2011. № 988.

12. Leonardis F. The legal provisions governing waste in the Italian legal system: Annual report (May 2011). *IUS PUBLICUM NETWORK REVIEW*. 2011. Issue № 1/Special. URL: http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/28_06_2011_12_07_deLeonardis_UK.pdf (Last accessed: 04.05.2016).

13. Waste Management Act of Bulgaria: effective 13.07.2012. *State Gazette*. 13.07.2012. № 53.

14. Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste / European Commission, Directorate-General Environment. 2012. 74 p.

15. Корнякова Н. Поняття відходів за законодавством України та Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз. *Право України*. 2004. № 5. С. 149–153.

16. Савицька К.В. Підходи до визначення поняття «відходи» з метою ГІС-картографування. *Міжрегіональний збірник наукових праць «Проблеми безперервної географічної освіти і картографії»*. 2015. № 22. С. 121–124.

17. Burcea G.Ş. How Could be Combined the Subjectivity and Dynamism to Give the World a Comprehensive Definition of Waste? *Public Institutions' Capacity to Implement the Administrative Reform Process: Proceedings of the fifth «Administration and Public Management» international conference (Bucharest, June 23–24, 2009)*. Bucharest, 2009. P. 280–289.

18. Юрескул В.О. Правове регулювання поведження з побутовими відходами в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2012. 273 с.

19. Юрескул В.О. Правове регулювання поведження з побутовими відходами в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2008. 16 с.

20. Зуєв В.А. Теоретико-методологічні аспекти формування термінологічного апарату у сфері поводження з відходами. *Вісник АМСУ. Серія: «Право»*. 2014. № 2 (13). С. 89–95.

21. Федунь М.В. Правове регулювання поводження з відходами в рамках Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2016. 18 с.

22. Потапенко В.Г. Стратегічні пріоритети безпечного розвитку України на засадах «зеленої економіки»: монографія / за наук. ред. Є.В. Хлобистова. Київ: НІСД, 2012. 360 с.

23. Шапарь А.Г. «Порядок дня на ХХІ столетие» – устойчивое развитие. *А что дальше? Экология і природокористування*. 2013. Вип. 16. С. 11–17.

24. Про затвердження Державних санітарно-протиепідемічних правил і норм щодо поводження з медичними відходами: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 08.06.2015 р. № 325. *Офіційний вісник України*. 2015. № 69. Ст. 2298.

25. Рішення Господарського суду Черкаської області від 28 липня 2009 р., судова справа № 12/1583. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4223975> (Дата звернення: 29.06.2017).

26. Постанова Київського міжобласного апеляційного господарського суду від 25 листопада 2009 р., судова справа № 12/1583. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/8271349> (Дата звернення: 29.06.2017).

27. Постанова Вищого господарського суду України від 23 березня 2010 р., судова справа № 12/1583. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/8784883#> (Дата звернення: 29.06.2017).

28. Рішення Господарського суду Запорізької області від 30 січня 2012 р., судова справа № 30/5009/7305/11. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21213023> (Дата звернення: 29.06.2017).

29. Постанова Донецького апеляційного господарського суду від 20 березня 2012 р., судова справа № 30/5009/7305/11. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/22239429> (Дата звернення: 29.06.2017).

30. Трегуб О.А. Визначення юридичного терміну «відходи» законодавством України. *Актуальні питання реформування правової системи України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 7–8 липня 2017 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С. 46–49.

31. Про затвердження Правил охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.1996 р. № 269. *Зібрання постанов Уряду України*. 1996. № 8. Ст. 241.

32. Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2000 р. № 1120. *Офіційний вісник України*. 2000. № 29. Ст. 1217.

33. Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27.10.1997 р. № 171. *Офіційний вісник України*. 1998. № 18. Ст. 664.

34. Про затвердження Положення про проектування внутрішнього відвалоутворення та складування відходів виробництва в залізорудних і флюсових кар'єрах: Наказ Міністерства промислової політики України від 17.08.2004 р. № 412. *Офіційний вісник України*. 2004. № 33. Ст. 2233.

35. ДСТУ 4462.0.01:2005 «Охорона природи. Поводження з відходами. Терміни та визначення понять». Київ: Держспоживстандарт України, 2007. 15 с.

36. Про альтернативні види палива: Закон України від 14.01.2000 р. № 1391-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 12. Ст. 94.

37. Трегуб О.А. Щодо юридичного поняття відходів: законодавче визначення і розмежування з суміжними поняттями. *Вісник Донецького національного університету. Серія В. Економіка і право*. 2014. № 2. С. 122–126.

38. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (консолідовані версії станом на 30.03.2010). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b06 (Дата звернення: 24.07.2017).

39. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 547.

40. Council Resolution of 24 February 1997 on a Community strategy for waste management. *Official Journal of the European Communities*. 11.3.1997. № C 76/1.

41. Pongracz E. Re-defining the concepts of waste and waste management. *Evolving the Theory of Waste Management: academic dissertation*. Oulu, 2002. 166 p.

42. О новой редакции Модельного закона «Об отходах производства и потребления»: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 31.10.2007 г. № 29-15. *Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ*. 2007. № 41.

43. Про затвердження Порядку ведення реєстру місць видалення відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 р. № 1216. *Офіційний вісник України*. 1998. № 31. Ст. 1181.

44. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 26. Ст. 218.

45. Guidance on the legal definition of waste and its application / Department for Environment, Food and Rural Affairs. 2012. 69 p.

46. Европейская практика обращения с отходами: проблемы, решения, перспективы. Санкт-Петербург, 2005. 77 с. URL: <http://www.waste.ru/uploads/library/wb2.pdf> (Дата обращения: 12.09.2016).

47. Правова охорона довкілля: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія / А.П. Гетьман, А.К. Соколова, Г.В. Анісімова та ін.; за ред. А.П. Гетьмана. Харків: Право, 2014. 784 с.

48. Про результати вивчення та узагальнення судової практики вирішення господарськими судами спорів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища: Узагальнення судової практики Вищого господарського суду України від 01.01.2009 р. *Вісник господарського судочинства*. 2009. № 3.

49. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.

50. Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal of 22 March 1989. URL: <http://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionText-e.pdf> (Last accessed: 05.05.2016).

51. Юридична енциклопедія: у 6 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М.П. Бажана, 1999. Т. 2: Д-Й / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. 744 с. URL: <http://leksika.com.ua/legal/> (Дата звернення: 16.03.2018).

52. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.

53. Маєвська А.В. Тягар утримання майна і наслідки його порушення у цивільному праві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2009. 208 с.

54. Евдокимова Е.А. Формирование замкнутого эколого-экономического цикла: роль прав собственности: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01, 08.00.05. Санкт-Петербург, 2003. 20 с.

55. Про хімічні джерела струму: Закон України від 23.02.2006 р. № 3503-IV. *Офіційний вісник України*. 2006. № 13. Ст. 859.

56. Харченко Г.Г. Право власності: окремі проблеми теорії та практики. *Часопис Академії адвокатури України*. 2013. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Chaau_2013_2_31.pdf (Дата звернення: 22.08.2017).

57. Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 р. № 1217. *Офіційний вісник України*. 1998. № 31. Ст. 1182.

58. Цалин Р.В. Принципи правового регулювання відносин права власності на відходи в Україні. *Право і суспільство*. 2015. № 6, Ч. 3. С. 107–112.

59. Экологический кодекс Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 09.01.2007 г. № 212-III. *Ведомости Парламента Республики Казахстан*. 2007. № 1 (2482). Ст. 1.

60. Стан сфери поводження з побутовими відходами в Україні за 2016 рік. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/terretory/stansferi-povodzhennya-z-pobutovimi-vidhodami-v-ukrayini-za-2016-rik/> (Дата звернення: 16.11.2017).

61. Тимочко Т.В. Основні засади збалансованого поводження з відходами в Україні. *Поводження з відходами в Україні: законодавство, економіка, технології*: зб. матеріалів Нац. форуму (м. Київ, 4–5 листопада 2014 р.). Київ: Центр екологічної освіти та інформації, 2014. С. 5–7.

62. Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: «Издательство НОРМА», 2007. 240 с.

63. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ. *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. № 26. Ст. 3009.

64. Трегуб А. Право собственности на отходы: права и обязанности собственника. *Legea și viața*. 2016. № 4\3. С. 68–71.

65. Austin A. Where Will All the Waste Go?: Utilizing Extended Producer Responsibility Framework Laws to Achieve Zero Waste. *Golden Gate University Environmental Law Journal*. 2013. Vol. 6. P. 221–257.

66. Харченко Г.Г. Категория собственного интереса в отношениях собственности. *Общество и право*. 2014. № 1 (47). С. 65–69.

67. Маркс К. Капитал. Критика политической экономии: Т. III, Кн. III. Прогресс капиталистического производства взятый в целом. Ч. I-II.I-IV / под ред. Ф. Энгельса. Москва: Политиздат, 1970. 1084 с.

68. Горлицький Б.О. Загальний алгоритм економічної оцінки доцільності використання відходів. *Право власності на промислові відходи та його реалізація в сучасному законодавчо-нормативному полі*: зб. матеріалів конф. (м. Ялта, 29–31 травня 2001 р.). Київ: Т-во «Знання» України, 2001. С. 24–27.

69. Утворення та поводження з відходами у 2016 році: експрес-випуск Державної служби статистики України від 31.05.2017 р. № 150/0/06.4 вн-17. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2017/05/96.zip> (Дата звернення: 15.08.2017).

70. Щербатюк О.Є. Цивільно-правовий режим безхазяйної речі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2014. 19 с.

71. Спасибо І.А. Набуття права власності: монографія. Київ: Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва, 2009. 171 с.

72. Каракаш И.И. Право собственности на производственные и бытовые отходы. *Проблемы сбора, переработки и утилизации отходов*: сб. науч. статей / отв. ред.: Т.А. Сафранов, Е.Р. Губанова. Одесса, 2000. С. 44–47.

73. Юрескул В.О. Правове регулювання поводження з побутовими відходами в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Одеса, 2008. 239 с.

74. Рішення Господарського суду Тернопільської області від 13 вересня 2011 р., судова справа № 12/70/5022-1026/2011. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/18193829> (Дата звернення: 22.08.2017).

75. Апанасенко К.І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Київ, 2006. 248 с.

76. Право комунальної власності: сучасний погляд та перспективи розвитку: монографія / за заг. ред. В.А. Устименка. Донецьк: ІЕПД НАН України, 2013. 524 с.

77. Правові проблеми комунальної власності: монографія / В.І. Борисова та ін. Харків: Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2007. 144 с.

78. Трегуб О.А. Щодо набуття права власності на безхазяйні відходи територіальними громадами. *Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 12–13 лютого 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 44–48.

79. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 р. № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. Ст. 315.

80. Про альтернативні джерела енергії: Закон України від 20.02.2003 р. № 555-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 24. Ст. 155.

81. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 524.

82. Зуєв В.А. Право поводження з відходами: проблеми формування та систематизації. *Актуальні проблеми становлення і розвитку права екологічної безпеки в Україні*: матеріали наук.-практ. круглого столу (м. Київ, 28 березня 2014 р.). Чернівці: Кондратьєв А.В., 2014. С. 143–145.

83. Зуєв В.А. Проблеми та перспективи розвитку господарсько-правового регулювання поводження з відходами в Україні. *Право та інноваційне суспільство*. 2014. № 1 (2). С. 44–52.

84. Зуєв В.А. Проблеми формування еколого-господарського правопорядку у сфері поводження з відходами. *Вісник АМСУ. Серія: Право*. 2015. № 2 (15). С. 122–127.

85. Зуєв В.А. Методологічні засади визначення відходів як об'єкту екологічних та господарських відносин. *Науковий вісник Міжнародного*

гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2014. № 11. Т. 2. С. 58–61.

86. Зуєв В.А. Правові проблеми забезпечення державно-приватного партнерства у сфері поводження з відходами. *Держава і право*. 2013. Вип. 62. С. 258–263.

87. Зуєв В.А. Проблеми гармонізації господарсько-правового та еколого-правового регулювання у сфері поводження з відходами. *Правова позиція*. 2017. № 1 (18). С. 109–119.

88. Задихайло Д.Д. Екологічне господарювання в сфері поводження з відходами (правовий аспект): монографія. Харків: Юрайт, 2017. 200 с.

89. Гончаров О.О. Господарсько-правове регулювання діяльності у сфері поводження з відходами. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2013. № 2 (13). С. 153–162.

90. Гончаров О.О. Господарсько-правова характеристика системи суспільних відносин поводження з відходами. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2013. № 3 (14). С. 107–117.

91. Гончаров О.О. Суб'єктний склад господарських відносин у сфері поводження з відходами. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2013. № 4 (15). С. 219–229.

92. Гончаров О.О. Механізми державного регулювання у сфері поводження з відходами. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 3 (18). С. 172–183.

93. Шимко А.Р. Господарсько-правове забезпечення діяльності у сфері обігу металобрухту: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Харків, 2016. 18 с.

94. Шаповалова О.В. Адаптація господарського законодавства до вимог сталого розвитку: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2007. 39 с.

95. Трегуб О.А. Адміністративно-господарські санкції за правопорушення у сфері поводження з відходами: передумови і перспективи застосування. *Економіка та право*. 2017. № 1. С. 61–68.

96. Малишева Н. Екологічне право: вектори розвитку в XXI сторіччі. *Право України*. 2011. № 2. С. 114–123.

97. Цілі сталого розвитку 2016-2030. URL: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku> (Дата звернення: 21.02.2017).

98. Трегуб О.А. Галузева природа правовідносин у сфері поводження з відходами. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2017. № 3 (79). С. 174–183.

99. Проект закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо збору за операції поводження з відходами)»: від 24.12.2014 р. № 1623. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH19300B.html (Дата звернення: 29.08.2017).

100. Проект закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо включення податку за виробництво й імпорт упаковки та товарів в упаковці до екологічного податку)»: від 21.10.2015 р. № 3199-1. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH2GV1AI.html (Дата звернення: 29.08.2017).

101. Проект закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо оподаткування розміщення побутових відходів)»: від 16.06.2016 р. № 4836. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH3QC00A.html (Дата звернення: 29.08.2017).

102. Проект закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо поводження з відходами та благоустрою територій)»: від 22.01.2015 р. № 1816. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH1EG00I.html (Дата звернення: 29.08.2017).

103. Проект закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері поводження з відходами щодо запобігання негативної дії відходів кінцевого споживання продукції на навколишнє природне середовище»: від 30.09.2015 р. № 3198. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH2GU00A.html (Дата звернення: 29.08.2017).

104. Проект закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо поводження з побутовими відходами та стимулювання їх використання як альтернативного джерела енергії»: від 21.10.2015 р. № 3198-1. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH2GU1AA.html (Дата звернення: 29.08.2017).

105. Проект закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення адміністративної відповідальності за порушення правил поводження з побутовими відходами)»: від 08.11.2016 р. № 5375. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/LH45B00A.html (Дата звернення: 29.08.2017).

106. Проект закону України «Про упаковку та відходи упаковки»: від 05.02.2016 р. № 4028. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH33W00A.html (Дата звернення: 29.08.2017).

107. Проект закону України «Про систему збирання та утилізації використаної тари»: від 28.12.2016 р. № 5614. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH4BY00I.html (Дата звернення: 29.08.2017).

108. Проект закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо поводження з небезпечними відходами»: від 03.11.2016 р. № 5354. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH44Q00I.html (Дата звернення: 29.08.2017).

109. Проект закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання використання побутових відходів як альтернативного джерела енергії»: від 16.06.2016 р. № 4835. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH3QB00I.html (Дата звернення: 29.08.2017).

110. Актуальні проблеми теорії держави та права: навч. посібник / Є.В. Білозьоров та ін.; за заг. ред. Є.О. Гіди. Київ: КНУВС, 2010. 228 с.

111. Трегуб О.А. Колізії та «сірі зони» у правовому регулюванні відносин у сфері поводження з відходами. *Економіка та право*. 2017. № 3. С. 81–87.

112. Знаменский Г.Л. Методы и средства повышения эффективности хозяйственного законодательства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Донецк, 1984. 38 с.

113. Шаповал О.С., Бахарев В.С. Аналіз сучасних методів поводження з органічними відходами м'ясопереробної промисловості України. *Вісник КрНУ імені Михайла Остроградського*. 2012. Вип. 5 (76). С. 106–108.

114. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16.10.1992 р. № 2707-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 50. Ст. 678.

115. Андрейцев В.І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики: монографія. Дніпропетровськ, 2011. 373 с.

116. Рішення Господарського суду Одеської області від 6 лютого 2012 р., судова справа № 4/73-10-2175. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21343140> (Дата звернення: 04.05.2016).

117. Waste Act of Finland: Act of 2011 № 646. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2011/en20110646.pdf> (Last accessed: 03.09.2017).

118. Водний кодекс України: Закон України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.

119. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного переліку відходів»: від 21.11.2016 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT2864.html (Дата звернення: 08.04.2017).

120. Абрамова А.И. Субсидиарное применение правовых норм как способ оптимизации законодательного регулирования. *Журнал российского права*. 2013. № 10. С. 46–55.

121. Про металобрухт: Закон України від 05.05.1999 р. № 619-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 25. Ст. 212.

122. Commission Regulation (EU) № 715/2013 of 25 July 2013 establishing criteria determining when copper scrap ceases to be waste under Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council. *Official Journal of the European Union*. 26.7.2013. L 201.

123. Об обращении с отходами: Закон Республики Беларусь от 20.07.2007 г. № 271-3. *Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь*. 2007. № 183. Ст. 2/1368.

124. Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною: Закон України від 07.04.2015 р. № 287-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 24. Ст. 171.

125. Regulation (EC) № 1069/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 laying down health rules as regards animal by-products and derived products not intended for human consumption and repealing Regulation (EC) № 1774/2002 (Animal by-products Regulation). *Official Journal of the European Union*. 14.11.2009. L 300.

126. Commission Regulation (EU) № 142/2011 of 25 February 2011 implementing Regulation (EC) № 1069/2009 of the European Parliament and of the Council laying down health rules as regards animal by-products and derived products not intended for human consumption and implementing Council Directive 97/78/EC as regards certain samples and items exempt from veterinary checks at the

border under that Directive. *Official Journal of the European Union*. 26.2.2011. L 54.

127. Трегуб О.А. Поводження з побічними продуктами тваринного походження: субсидіарне регулювання законодавством про відходи. *Питання сучасної науки і освіти: матеріали XI Міжнар. наук. інтернет-конф.* (м. Київ, 14–16 липня 2015 р.). Київ: ТОВ «ТК Меганом», 2015. С. 37–44.

128. Яковюк І.В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практики. Європейський Союз і Україна: особливості взаємовідносин на сучасному етапі / за ред. С.Г. Серьогіної та ін. Харків: Оберіг, 2012. Розд. 1. С. 5–47. (Серія «Наукові доповіді». Вип. 1).

129. Грицаєнко Л. Зближення законодавства України з правовою системою Європейського Союзу: питання термінології. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 4. С. 26–29.

130. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.

131. Association agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, of 21 March 2014. *Official Journal of the European Union*. 29.5.2014. L 161.

132. Малишева Н.Р. Гармонізація екологічного законодавства в Європі: дис. ... д-ра юрид. наук у формі наук. доповіді: 12.00.06. Київ, 1996. 54 с.

133. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 квітня 2013 року «Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні»: Указ Президента України від 18.10.2013 р. № 572/2013. *Офіційний вісник України*. 2013. № 82. Ст. 3029.

134. Зеркаль О., Качка Т. Методичні настанови з питань адаптації законодавства України до *acquis communautaire*. Київ: ТОВ «Ніка-Прінт», 2005. 128 с.

135. Трегуб О.А. Напрями адаптації законодавства про відходи до права Європейського Союзу. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 104–109.

136. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 р. № 847-р (втратило чинність). *Офіційний вісник України*. 2014. № 77. Ст. 2197.

137. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 04.06.2015 р. № 509-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 31. Ст. 297.

138. План імплементації Директиви 2006/21/ЄС Європейського Парламенту та Ради про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін і доповнень до Директиви 2004/35/ЄС. URL: http://www.kmu.gov.ua/document/248091883/Dir_2006_21.pdf (Дата звернення: 17.08.2017).

139. Джумагельдієва Г.Д., Єремєєва Н.В., Трегуб О.А. Економіко-правові засади регіоналізації управління природними ресурсами. *Правове забезпечення регіоналізації державного управління економікою: теорія і практика*: монографія / під заг. ред. В.А. Устименка. Чернігів: Десна Поліграф, 2016. Розд. 3. С. 107–160.

140. Проект закону України «Про відходи електричного та електронного обладнання». URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/08/Proekt-Zakonu-Ukrayini-Pro-vidhodi-elektrichnogo-ta-elektronnogo-obladnannya.pdf> (Дата звернення: 08.09.2017).

141. Пояснювальна записка до проекту закону України «Про внесення змін до Закону України «Про відходи» (щодо імплементації вимог директив ЄС у сфері поводження з відходами)» від 21.06.2017 р. № 6602. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62069 (Дата звернення: 08.09.2017).

142. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля: підготовлена в рамках реалізації проекту «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні Секторальної бюджетної підтримки». Київ, 2015. 107 с.

143. Андрейцев В.І. Концептуальні засади гармонізації екологічного законодавства України до Європейського Союзу. *Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом*: матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, жовтень 1998 р.) / ред. кол.: В.Ф. Опришко [та ін.]. Київ, 1998. С. 82–87.

144. Балюк Г.І. Досвід правового регулювання відносин щодо охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічних прав громадян на рівні Європейського Союзу та його значення для адаптації законодавства України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2007. № 5 (67). С. 77–98.

145. Трегуб А.А. Адаптація законодавства України об отходах к праву Европейского Союза в условиях ассоциации. *Правове забезпечення економічного розвитку та екологічної безпеки суспільства*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. 50-й річниці створ. Донецького нац. ун-ту та 30-й річниці створ. кафедри господ. права Донецького нац. ун-ту (м. Вінниця, 14–15 травня 2015 р.). Вінниця: ДонНУ, 2015. С. 315–317.

146. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. Київ: Наукова думка, 1972. Т. 3: 3 / редкол.: І.К. Білодід (голова редкол.) [та ін.]. 744 с.

147. Балюк Г.І., Бевз О.В., Рахнянська Т.О. Законодавчі засади забезпечення екологічної безпеки при розміщенні і розвитку населених пунктів. *Проблеми права екологічної безпеки*: навчальний посібник / під ред. М.В. Краснової та Р.С. Кіріна. Дніпро: НГУ, 2016. Тема 1.1, підт. 1.1.1. С. 14–24.

148. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: навчальний та науково-практичний посібник. Київ: Знання-Прес, 2002. 332 с.

149. Краснова Ю.А. Організаційно-правове забезпечення екологічної безпеки на транспорті. *Проблеми права екологічної безпеки*: навчальний посібник / під ред. М.В. Краснової та Р.С. Кіріна. Дніпро: НГУ, 2016. Тема 3.4, підт. 3.4.3. С. 337–339.

150. Балюк Г.І., Ковальчук Т.Г., Сушик О.В. Законодавче та організаційно-правове забезпечення екологічної безпеки в сфері електроенергетики. *Проблеми права екологічної безпеки*: навчальний посібник / під ред. М.В. Краснової та Р.С. Кіріна. Дніпро: НГУ, 2016. Тема 3.6, підт. 3.6.5. С. 391–406.

151. Бобкова А.Г., Краснова Ю.А. Організаційно-правові форми забезпечення екологічної безпеки в промисловості. *Проблеми права екологічної безпеки*: навчальний посібник / під ред. М.В. Краснової та Р.С. Кіріна. Дніпро: НГУ, 2016. Тема 3.2, підт. 3.2.2. С. 262–264.

152. Зуєв В.А. Організаційно-правові форми забезпечення поводження з небезпечними хімічними речовинами. *Проблеми права екологічної безпеки*: навчальний посібник / під ред. М.В. Краснової та Р.С. Кіріна. Дніпро: НГУ, 2016. Тема 3.10, підт. 3.10.2. С. 495–503.

153. Шатіло В.А. Співвідношення функцій державного апарату та механізму державної влади. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. № 2 (27). С. 5–11.

154. Юридична енциклопедія: у 6 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М.П. Бажана, 2001. Т. 3: К-М / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. 792 с. URL: <http://leksika.com.ua/legal/> (Дата звернення: 16.03.2018).

155. Юридична енциклопедія: у 6 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М.П. Бажана, 2003. Т. 5: П-С / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. 736 с. URL: <http://leksika.com.ua/legal/> (Дата звернення: 16.03.2018).

156. Екологічне право України. Академічний курс: підручник для студ. вищих навч. закл. / Г.І. Балюк та ін.; під заг. ред. Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид. Київ: Юридична думка, 2008. 720 с.

157. Гаврилюк О. Органи публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 126–130.

158. Оскірко А.О. Органи публічного управління у сфері поводження відходами. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2013. Вип. 182. Ч. 2. С. 220–227.

159. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 820-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 94. Ст. 2859.

160. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

161. Структура апарату Міністерства екології та природних ресурсів України. URL: <https://menr.gov.ua/content/struktura.html> (Дата звернення: 21.01.2018).

162. Land, Waste, and Cleanup Topics. URL: <https://www.epa.gov/environmental-topics/land-waste-and-cleanup-topics> (Last accessed: 21.01.2018).

163. Municipal waste management. Denmark / EEA; ETC/WMGE. 2016. 14 p. URL: http://wmge.eionet.europa.eu/sites/etc-wmge.vito.be/files/Denmark_MSW_2016.pdf (Last accessed: 21.01.2018).

164. Municipal waste management. France / EEA; ETC/WMGE. 2016. 20 p. URL: http://wmge.eionet.europa.eu/sites/etc-wmge.vito.be/files/France_MSW_2016.pdf (Last accessed: 21.01.2018).

165. Municipal waste management. Switzerland / EEA; ETC/WMGE. 2016. 13 p. URL: http://wmge.eionet.europa.eu/sites/etc-wmge.vito.be/files/Switzerland_MSW_2016.pdf (Last accessed: 21.01.2018).

166. About Sonoma County Waste Management Agency (data of official site). URL: <http://www.recyclenow.org/agency/about.asp> (Last accessed: 31.05.2017).

167. OVAM, Belgium (data of the project «Regions for Recycling»). URL: <http://www.regions4recycling.eu/partners/OVAM> (Last accessed: 01.06.2017).

168. Leysen A., Preillon N. Belgian Recycling Waste & Solutions / Belgian Foreign Trade Agency. 2014. 66 p. URL: http://www.abh-ace.be/sites/default/files/downloads/20140822_ace_brochure_waste_BD.pdf (Last accessed: 01.06.2017).

169. Annual report. Waste Agency of Catalonia. 2010. 114 p. URL: http://residus.gencat.cat/web/.content/home/lagencia/publicacions/publicacions_generals/arc__2010_web_ang.pdf (Last accessed: 14.08.2017).

170. Decision № 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’. *Official Journal of the European Union*. 28.12.2013. L 354.

171. Про затвердження Державної програми розвитку внутрішнього виробництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.09.2011 р. № 1130. *Офіційний вісник України*. 2011. № 86. Ст. 3139.

172. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст. 67.

173. Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe: COM(2014) 398 final. Brussels: EUROPEAN COMMISSION, 2014. 14 p. URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-398-EN-F1-1.Pdf> (Last accessed: 14.08.2017).

174. Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy: COM(2015) 614 final. Brussels: EUROPEAN COMMISSION, 2015. 21 p. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614> (Last accessed: 14.08.2017).

175. Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG): vom 24. Februar 2012. *BGBI.* I S. 212.

176. Меморандум щодо намірів співпраці у побудові в Україні ефективної сучасної системи поводження з відходами. URL: http://old.menr.gov.ua/docs/activity-international4/memorandum_schodo_stvorennya_suchasnoi_systemy_vidhodiv.docx (Дата звернення: 16.03.2018).

177. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459. *Офіційний вісник України.* 2014. № 77. Ст. 2183.

178. From waste to a circular economy. URL: <https://www.bmz.de/en/issues/abfall/index.html> (Last accessed: 16.03.2018).

179. Jean-Louis Merveille. Créer de la valeur avec l'économie circulaire. 2015. URL: https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cge/Actualites/2_Cree_r_de_la_valeur_avec_economie_circulaire.pdf (Date de visite: 16.03.2018).

180. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

181. Get Cradle to Cradle Certified™. URL: <https://www.c2ccertified.org/get-certified/product-certification> (Last accessed: 16.03.2018).

182. Бобкова А.Г. Концептуальні правові засади розвитку екологічного підприємництва. *Правове забезпечення економічного розвитку та екологічної безпеки суспільства:* матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. 50-й річниці створ. Донецького нац. ун-ту та 30-й річниці створ. кафедри господ. права Донецького нац. ун-ту (м. Вінниця, 14–15 травня 2015 р.). Вінниця: ДонНУ, 2015. С. 206–209.

183. Бобкова А., Павлюченко Ю. Учасники відносин у сфері екологічного підприємництва. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. С. 56–61.

184. Бобкова А.Г. Щодо правового режиму екологічного підприємництва у контексті договору про асоціацію України з ЄС. *Проблеми інтеграції та диференціації в екологічному праві*: матеріали Всеукр. наук.-практ. круглого столу (м. Дніпропетровськ, 25 вересня 2014 р.). Дніпропетровськ, 2014. С. 69–74.

185. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. *Офіційний вісник України*. 2014. № 70. Ст. 1966.

186. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.

187. Реєстраційна картка програми і проекту «Смітєва революція в громадах м. Червонозаводське, с. Токарі та с. Піски – як приклад вдалого співробітництва територіальних громад». URL: <http://dfrr.minregion.gov.ua/Project-annotation-full?PROJT=2321> (Дата звернення: 04.07.2016).

188. Кращі практики. Результати реалізації проектів співробітництва територіальних громад у Полтавській області: звіт / Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. 28 с. URL: http://www.ims-ukraine.org/sites/default/files/_%D0%9A%D1%80%D0%B0%D1%89%D1%96%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8%20%D0%9C%D0%9C%D0%A1.pdf (Дата звернення: 04.07.2016).

189. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

190. Трегуб О.А. Організаційно-правове забезпечення поведження з відходами органами місцевого самоврядування. *Правничий часопис Донецького університету*. 2015. № 1/2. С. 113–120.

191. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.

192. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): від 01.07.2015 р. № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (Дата звернення: 05.07.2016).

193. Новак А. Делегування повноважень у механізмі децентралізації державної влади в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 151–155.

194. Пивоваров К.А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти: зарубежный опыт. *Сибирский Юридический Вестник*. 2002. № 1. URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1115268> (Дата обращения: 16.03.2018).

195. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. *Офіційний вісник України*. 2013. № 39.

196. Шахматова Т. Застосування принципів субсидіарності та пропорційності у процесі реформування місцевих органів влади в Україні. *Право України*. 2009. № 10. С. 125–131.

197. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

198. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 49. Ст. 517.

199. Меліхова О.Ю. Функції державного управління в екологічній сфері: теоретичні аспекти класифікації. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2013. № 1 (II). С. 172–177.

200. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні): монографія. Київ: ІЗП і ПЕ, 2003. 772 с.

201. Стан виконання в Україні положень «Порядку денного на XXI століття» (2002–2012) / за ред. Руденко Л.Г. Київ: Академперіодика, 2014. 359 с.

202. Про затвердження Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.11.1999 р. № 2034. *Офіційний вісник України*. 1999. № 44.

203. Про затвердження Методики обстеження і паспортизації гідротехнічних споруд систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів: Наказ Державного комітету України у справах містобудування і архітектури від 19.12.1995 р. № 252. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0466-95> (Дата звернення: 15.08.2017).

204. Про утилізацію транспортних засобів: Закон України від 04.07.2013 р. № 421-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 20–21. Ст. 719.

205. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи здійснення дозвільних процедур у сфері поводження з відходами: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 18.05.2016 р. № 186. *Офіційний вісник України*. 2016. № 56. Ст. 1956.

206. Ліцензійний реєстр (поводження з небезпечними відходами) (станом на 09.01.2018). URL: <https://menr.gov.ua/content/perelik-licenziativ-na-provazhennya-gospodarskoi-diyalnosti-z-povodzhennya-z-nebezpechnimi-vidhodami.html> (Дата звернення: 15.01.2018).

207. Про затвердження Порядку ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.08.1998 р. № 1360. *Офіційний вісник України*. 1998. № 35. Ст. 1307.

208. Про затвердження Методологічних положень з організації державного статистичного спостереження щодо утворення та поводження з відходами: Наказ Державної служби статистики України від 18.12.2015 р. № 361. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=09W7N26660> (Дата звернення: 16.03.2018).

209. Зуєв В.А. Проблеми забезпечення функціонування системи державного обліку відходів. *Від правової охорони природи Української РСР до екологічного права України*: зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 травня 2017 р.). Чернівці: Кондратьєв А.В., 2017. С. 253–257.

210. Сервіс esomara.gov.ua покаже реальну картину зі сміттям в Україні, – Мінприроди. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249296817> (Дата звернення: 15.01.2018).

211. Шар «Реєстр місць стихійних сміттєзвалищ» Інтерактивної мапи Міністерства екології та природних ресурсів України. URL: <https://esomara.gov.ua/?layer=mss> (Дата звернення: 18.01.2018).

212. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. Ст. 61.

213. Географическая информационная система. URL: <http://www.gisa.ru/13058.html> (Дата обращения: 18.01.2018).

214. Введение в геоинформационные системы. Принципы и функции ГИС. URL: <http://gis-lab.info/docs/giscourse/02-principles.html> (Дата обращения: 18.01.2018).

215. Гетьман А.П. Функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля. *Екологічне право*: підручник / за ред. А.П. Гетьмана. Харків: Право, 2013. Розд. III, гл. 4. С. 57–71.

216. Деякі питання поводження з радіоактивними відходами: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.1996 р. № 480. URL:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/480-96-п/page> (Дата звернення: 18.08.2016).

217. Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення: Постанова Верховної Ради України від 06.10.2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 49. Ст. 525.

218. Максименцева Н.О. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2006. 227 с.

219. Угода про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 27.06.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.

220. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13.

221. Шарапова С.В. Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2002. 20 с.

222. Про затвердження Методичних рекомендацій по впровадженню системи моніторингу у сфері поводження з твердими побутовими відходами: Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 02.10.2008 р. № 295. *Інформаційний бюлетень з питань житлово-комунального господарства*. 2008. № 9–10.

223. Про затвердження Положення про моніторинг земель: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р. № 661. *Зібрання постанов Уряду України*. 1994. № 1. Ст. 5.

224. Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.07.1996 р. № 815. *Зібрання постанов Уряду України*. 1996. № 15. Ст. 403.

225. Про затвердження Методичних рекомендацій із формування громадської думки щодо екологічнобезпечного поводження з побутовими відходами: Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства

України від 16.02.2010 р. № 38. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=06BBE3D0BC> (Дата звернення: 16.03.2018).

226. Інспекторам постійно доводиться стикатися зі стійким опором мешканців щодо небажання встановлювати контейнери для сміття. URL: <http://vidhody.org.ua/news/view/08-08-2016-inspektoram-postiyno-dovoditsya-stikatisya-zi-stiykim-oporom-meshkantsiv-schodo-nebajannya-vstanovlyuvati-konteyneri-dlya-smittyu> (Дата звернення: 09.08.2016).

227. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 32. *Офіційний вісник України*. 2015. № 10. Ст. 266.

228. Role of Science at EPA. URL: <https://www.epa.gov/research/role-science-epa> (Last accessed: 09.08.2016).

229. Science to Protect Public Health and the Environment EPA. Research Program Overview 2016–2019 / U.S. Environmental Protection Agency. 2015. 30 p. URL: https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-10/documents/strap_2016_overview_508.pdf (Last accessed: 16.03.2018).

230. About EPA. URL: <https://www.epa.gov/aboutepa> (Last accessed: 11.08.2016).

231. Трегуб А.А. Исследования как направление функционально-правового обеспечения обращения с отходами. *Conceptul de dezvoltare a statutului de drept în Moldova și Ucraina în contextul proceselor de eurointegrare: Conferința internațională științifico-practică* (Chișinău, Republica Moldova, 4–5 noiembrie 2016). Chișinău: Iulian, 2016. P. 181–184.

232. Комарницький В.М. Поняття економічного механізму охорони довкілля та його застосування в екологічному законодавстві України. *Вісник ЛДУВС*. 2006. № 3. С. 110–115.

233. Бредіхіна В.Л. Поняття, функції та складові економіко-правового механізму природокористування та охорони довкілля. *Екологічне право: підручник / за ред. А.П. Гетьмана*. Харків: Право, 2013. Розд. VII, гл. 1. С. 134–137.

234. Костенко В.О. Економіко-правове забезпечення використання та охорони земель: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2015. 183 с.

235. Витрати на охорону навколишнього природного середовища у 2016 році: експрес-випуск Державної служби статистики України від 19.05.2017 р. № 138/0/06.4вн-17. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2017/05/96.zip> (Дата звернення: 17.11.2017).

236. Витрати на охорону навколишнього природного середовища та екологічні платежі у 2015 році: експрес-випуск Державної служби статистики України від 19.05.2016 р. № 123/0/06.4вн-16. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2016/05/102pdf.zip> (Дата звернення: 17.11.2017).

237. Довкілля України за 2014 рік: статистичний збірник / Державна служба статистики України. Київ, 2015. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2015/zb/11/zb_dov14pdf.zip (Дата звернення: 17.11.2017).

238. Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management / OECD. Paris: OECD Publishing, 2016. 288 p.

239. Popescu M.-L. Waste electrical and electronic equipment management in Romania: harmonizing national environmental law with European legislation. *Administration and Public Management*. 2014. № 22. P. 65–72.

240. Про затвердження Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.1998 р. № 634. *Офіційний вісник України*. 1998. № 19. Ст. 692.

241. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50, / № 50–51. Ст. 572.

242. Звіт Рахункової палати України за 2014 рік / Рахункова палата України. Київ, 2015. 215 с.

243. Про затвердження Порядку планування та фінансування природоохоронних заходів: Наказ Міністерства екології та природних

ресурсів України від 12.06.2015 р. № 194. *Офіційний вісник України*. 2015. № 68. Ст. 2245.

244. Про нову редакцію Положення про Київський міський фонд охорони навколишнього природного середовища, затвердженого рішенням Київради від 24.09.98 № 10/11 (у редакції рішення Київради від 27.02.2003 № 320/480): Рішення Київської міської ради від 26.02.2010 р. № 18/3456. URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/26156F90B0D95BCBC225770300687232?OpenDocument (Дата звернення: 18.04.2016).

245. Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.09.1996 р. № 1147. *Зібрання постанов Уряду України*. 1996. № 18. Ст. 505.

246. What is Superfund? URL: <https://www.epa.gov/superfund/what-superfund> (Last accessed: 29.12.2017).

247. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення поводження з радіоактивними відходами: Закон України від 11.07.2017 р. № 2125-19. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 375.

248. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13, / № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

249. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру: Закон України від 09.04.2014 р. № 1193-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 23. Ст. 873.

250. Постанова Донецького окружного адміністративного суду від 13 грудня 2011 р., судова справа № 2а/0570/22251/2011. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/20213722> (Дата звернення: 20.04.2016).

251. Трегуб О.А. Податок за розміщення відходів як складова економіко-правового забезпечення поводження з ними. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 97–100.

252. Міщенко В.С., Виговська Г.П. Організаційно-економічний механізм поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення. Київ: «Наукова думка», 2009. 294 с.

253. Омеляненко Т.Л. Удосконалення організаційно-економічного механізму поводження з відходами в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.06. Київ, 2013. 20 с.

254. Шулаєва Ю.Є. Економіко-екологічний механізм підвищення ефективності управління поводженням з електронними відходами: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03. Донецьк, 2012. 20 с.

255. Commission Decision of 3 May 2000 replacing Decision 94/3/EC establishing a list of wastes pursuant to Article 1(a) of Council Directive 75/442/EEC on waste and Council Decision 94/904/EC establishing a list of hazardous waste pursuant to Article 1(4) of Council Directive 91/689/EEC on hazardous waste (2000/532/EC) (amended). *Official Journal of the European Communities*. 06.9.2000. L 226.

256. Malecki P. The role of ecological fees in the functioning of Polish environmental protection and water management funds. *Economic and Environmental Studies*. 2010. Vol. 10, № 1 (13/2010). P. 136–148.

257. Municipal waste management: Poland / EEA; ETC/WMGE. 2016. 20 p. URL: http://wmge.eionet.europa.eu/sites/etc-wmge.vito.be/files/Poland_MS_W_2016.pdf (Last accessed: 17.11.2017).

258. Environment at a Glance 2015: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2015. 99 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235199-en> (Last accessed: 20.04.2016).

259. Municipal waste management: United Kingdom / EEA; ETC/WMGE. 2016. 20 p. URL: http://wmge.eionet.europa.eu/sites/etc-wmge.vito.be/files/UK_MS_W_2016.pdf (Last accessed: 17.11.2017).

260. Лист Державної фіскальної служби України від 28 грудня 2015 р. № 27900/6/99-99-15-04-01-15. URL: <http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovy>

konsultatsii/konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/66197.html (Дата звернення: 20.04.2016).

261. Про затвердження Інструкції про зміст і складання паспорта місць видалення відходів: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 14.01.1999 р. № 12. *Офіційний вісник України*. 1999. № 6.

262. Постанова Сумського окружного адміністративного суду від 18 січня 2013 р., судова справа № 2а-1870/7850/12. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28871541> (Дата звернення: 20.04.2016).

263. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 112.

264. Антонова Т.Л. Адміністративно-правове регулювання поведження з відходами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 244 с.

265. Оскірко А.О. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері поведження з відходами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 19 с.

266. Про надання інформації: Лист Державної екологічної інспекції у Сумській області від 10.10.2016 р. № 2988/02.

267. Про надання інформації щодо стану виконання законодавства про відходи на території Донецької області: Лист Державної екологічної інспекції у Донецькій області від 11.10.2016 р. № 02-1509.

268. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Закон Республики Беларусь от 21.04.2003 г. № 194-З. *Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь*. 2003. № 63. Ст. 2/946.

269. Об установлении размера базовой величины: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 22.12.2017 г. № 997. *Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь*. 2017. № 5/44600.

270. Про затвердження Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт та виправних робіт: Наказ Міністерства юстиції України від 19.03.2013 р. № 474/5. *Офіційний вісник України*. 2013. № 26. Ст. 910.

271. Про визначення переліку об'єктів та видів суспільно корисних робіт для відбування громадських робіт засудженими та порушниками: Рішення виконавчого комітету Великоолександрівської сільської ради від 20.01.2016 р. № 04. URL: <http://vos-rada.gov.ua/wp-content/uploads/Рішення-№-04-20.01.2016-Про-затвердження-переліку-об'єктів-та-видів-суспільно-корисних-робіт.doc> (Дата звернення: 16.10.2016).

272. Про визначення видів безоплатних суспільно корисних робіт, переліку підприємств, установ, організацій, на яких засуджені відбуватимуть покарання у вигляді громадських робіт: Рішення виконавчого комітету Бучанської міської ради від 16.02.2016 р. № 50. URL: <http://bucharada.gov.ua/content/pro-vyznachennya-vydiv-bezoplatnyh-suspilno-korysnyh-robit> (Дата звернення: 16.10.2016).

273. Про затвердження переліку об'єктів та видів безоплатних суспільно-корисних робіт, на яких у 2016 році можливе виконання покарання чи стягнення у вигляді громадських робіт: Рішення виконавчого комітету Кіровоградської міської ради від 22.03.2016 р. № 175. URL: http://www.kr-rada.gov.ua/app/webroot/files/decisions_mvk/ua-rishennya-risenya-175-22-03-16.pdf (Дата звернення: 16.10.2016).

274. Костицький В.В. Десять тез про юридичну відповідальність за екологічні правопорушення. *Про українське право*. 2010. Число 5. С. 312–322. URL: <http://www.kostytsky.com.ua/upload/doc/vidp.pdf> (Дата звернення: 18.03.2018).

275. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.

276. Проект закону України «Про державну політику у сфері поводження із мийними засобами»: від 07.10.2016 р. № 5182-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60228 (Дата звернення: 21.11.2017).

277. Розовский Б.Г. Охрана природы в кривом зеркале интересов общества, государства и бизнеса. *Юридична наука, практика і освіта*. 2010. Вип. 1. С. 10–23.

278. Механізми забезпечення майнових прав та інтересів в Україні та Європейському Союзі в контексті концепції сталого розвитку: монографія; за заг. ред. О.Д. Крупчана. Київ: Наук.-досл. інститут прив. права і підпр-ва АПрН України, 2009. 264 с.

279. Краснова М.В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України (теоретико-правові аспекти): монографія. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2008. 439 с.

280. Решетник Л. Правова сутність екологічної шкоди. *Історико-правовий часопис*. 2013. № 1. С. 98–101.

281. Протокол про відповідальність і компенсацію за шкоду, заподіяну в результаті транскордонного перевезення небезпечних відходів та їхнього видалення: Міжнародний договір від 10.12.1999 р. *Офіційний вісник України*. 2009. № 87. Ст. 2922.

282. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства про охорону навколишнього природного середовища: Роз'яснення Вищого арбітражного суду України від 27.06.2001 р. № 02-5/744. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v_744800-01 (Дата звернення: 30.11.2016).

283. Про угоди про розподіл продукції: Закон України від 14.09.1999 р. № 1039-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 44. Ст. 391.

284. White Paper on Environmental Liability: COM(2000) 66 final of 9 February 2000 / European Commission; Directorate-General for the Environment.

2000. 52 p. URL: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full.pdf (Last accessed: 01.12.2016).

285. Pappel R. Civil liability for damage caused by waste. Berlin: Duncker and Humblot, 1995. 161 p.

286. Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды к Конвенции 1992 года по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и к Конвенции 1992 года о трансграничном воздействии промышленных аварий: Международный договор от 21.05.2003 г. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_c04 (Дата обращения: 01.12.2016).

287. Draft of Council Directive on civil liability for damage caused by waste: COM(91) 219 final of 27 June 1991. URL: <http://aei.pitt.edu/12241/1/12241.pdf> (Last accessed: 05.12.2016).

288. Про деякі питання застосування судами законодавства при вирішенні спорів про відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки: Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 01.03.2013 р. № 4. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0004740-13> (Дата звернення: 07.12.2016).

289. Рішення Господарського суду Хмельницької області від 3 липня 2012 р., судова справа № 22/5025/585/12. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24977624> (Дата звернення: 10.12.2016).

290. Постанова Рівненського апеляційного господарського суду від 3 вересня 2012 р., судова справа № 22/5025/585/12. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25861171> (Дата звернення: 10.12.2016).

291. Рішення Придніпровського районного суду м. Черкаси від 14 травня 2015 р., судова справа № 711/12929/14-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44325098> (Дата звернення: 12.12.2016).

292. Ухвала Апеляційного суду Черкаської області від 8 липня 2015 р.,
судова справа № 22-ц/793/1718/15. URL:
<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46389623> (Дата звернення: 12.12.2016).

293. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 р. № 446. *Офіційний вісник України*. 2016. № 57. Ст. 1975.

294. Про затвердження Правил облаштування і утримання діючих (існуючих) худобомогильників та біотермічних ям для захоронення трупів тварин у населених пунктах України: Наказ Державного комітету ветеринарної медицини України від 27.10.2008 р. № 232. *Офіційний вісник України*. 2009. № 8. Ст. 258.

295. Про внесення змін до наказу Міністерства транспорту України від 21.11.2000 № 644 та Правил перевезення наливних вантажів: Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 25.11.2008 р. № 1430. *Офіційний вісник України*. 2009. № 17. Ст. 541.

296. Максименцева Н.О. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2006. 15 с.

297. Державний класифікатор України «Класифікатор відходів ДК 005-96»: затверджений Наказом Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 29.02.1996 р. № 89. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN7371.html (Дата звернення: 07.04.2017).

298. Рішення Господарського суду Сумської області від 13 січня 2014 р.,
судова справа № 920/1920/13. URL:
<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36681314> (Дата звернення: 08.04.2017).

299. Про затвердження ДСанПіН 2.2.7.029-99 «Гігієнічні вимоги щодо поводження з промисловими відходами та визначення їх класу небезпеки для здоров'я населення»: Постанова Головного державного санітарного лікаря

України від 01.07.1999 р. № 29 (дію постанови зупинено з 16.09.2014 р.). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MOZ4153.html (Дата звернення: 07.04.2017).

300. Повідомлення Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва від 20 вересня 2014 р. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 173.

301. Рішення Господарського суду Волинської області від 08.02.2012 р., судова справа № 5004/401/11. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21426268> (Дата звернення: 07.04.2017).

302. Постанова Рівненського апеляційного господарського суду від 05.06.2012 р., судова справа № 5004/401/11. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24824377> (Дата звернення: 07.04.2017).

303. Міщенко В.С., Виговська Г.П. Нормативно-правові та економічні аспекти поводження з відходами в Україні. *WasteECo-2012. Сотрудничество для решения проблемы отходов*: матеріали 9-й Междунар. конф. (г. Харків, 28–29 марта 2012 г.). URL: <http://waste.ua/cooperation/2012/mishchenko.html> (Дата обращения: 08.04.2017).

304. Про затвердження Вимог до роботодавців щодо захисту працівників від шкідливого впливу хімічних речовин: Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 22.03.2012 р. № 627. *Офіційний вісник України*. 2012. № 30. Ст. 1126.

305. Про затвердження Технічного регламенту обмеження використання деяких небезпечних речовин в електричному та електронному обладнанні: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.03.2017 р. № 139. *Офіційний вісник України*. 2017. № 24. Ст. 683.

306. Марьев В.А., Комиссаров В.А. Что делать с использованными батарейками? *Рециклинг отходов*. 2013. № 1 (43). С. 20–24.

307. Дубовик А. Велика біда від маленької батарейки. *День*. 2012. № 32. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/panorama-dnya/velika-bida-vid-malenkoji-batareyki> (Дата звернення: 10.04.2017).

308. Олексенко В.М., Олексенко В.В. Установлення забруднення повітря неутилізованими батарейками. *Вісник ХНУ ім. В.Н. Каразіна. Серія «Екологія»*. 2015. Вип. 13. С. 98–103.

309. Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and repealing Directive 91/157/EEC. *Official Journal of the European Union*. 26.9.2006. L 266.

310. Гуцук І.В. Нормативно-правові аспекти у поводженні з медичними відходами. *Екологічний вісник*. 2016. № 5. С. 23–24.

311. Бородина И.М. Медицинские отходы как объект гражданских прав. *Вестник Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5, Юриспруденция*. 2014. № 2 (23). С. 92–95.

312. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 р. № 285. *Офіційний вісник України*. 2016. № 30. Ст. 1184.

313. Трегуб О.А. Ліцензування як засіб правового забезпечення поводження з небезпечними медичними відходами. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 28–29 липня 2017 р.)*. Запоріжжя: Запорізька міська ГО «Істина», 2017. С. 67–70.

314. Утворення та поводження з відходами у 2013 році: експрес-випуск Державної служби статистики України від 23.05.2014 р. № 183/0/06.4 вн.-14. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2014/05_14/144.zip (Дата звернення: 15.08.2017).

315. Утворення та поводження з відходами у 2015 році: експрес-випуск Державної служби статистики України від 31.05.2016 р. № 130/0/06.4 вн-16. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2016/05/114w.zip> (Дата звернення: 12.03.2017).

316. Медицинские отходы. *Информационный бюллетень*. 2015. № 253. URL: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs253/ru/> (Дата обращения: 24.05.2017).

317. Інжуватова Х. Друге життя «енерджайзера». *Україна молода*. 2014. № 13. URL: <http://www.umoloda.kiev.ua/number/2405/424/85558/> (Дата звернення: 24.05.2017).

318. Про затвердження Методики роздільного збирання побутових відходів: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 01.08.2011 р. № 133. *Офіційний вісник України*. 2011. № 81. Ст. 2990.

319. Таблиця стану переробки відпрацьованих батарейок і акумуляторів усіх типорозмірів (дані щодо ДП «Аргентум»). URL: <http://batare.com/record.htm> (Дата звернення: 26.05.2017).

320. Інформація щодо впровадження сучасних методів та технологій у сфері поводження з побутовими відходами станом на 04.09.2017 року. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/terretory/informatsiya-shhodo-vprovadzhennya-suchasnih-metodiv-ta-tehnologiy-u-sferi-povodzhennya-z-pobutovimi-vidhodami-stanom-na-04-09-2017-roku/> (Дата звернення: 18.03.2018).

321. Інформація щодо проведеного моніторингу та аналізу ситуації на ринках поводження з побутовими відходами, їх перероблення та захоронення за 2016 рік (за даними НКРЕКП). URL: http://www.nerc.gov.ua/data/filearch/monitoring_NKREKP_vidhody-2016.pdf (Дата звернення: 02.12.2017).

322. Адміністративно-територіальний устрій України за станом на 01.10.2017. URL: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/d01.rtf> (Дата звернення: 02.12.2017).

323. Municipal waste / OECD. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/environment/data/oecd-environment-statistics/municipal-waste_data-00601-en?isPartOf=/content/datacollection/4de0116a-en (Last accessed: 02.11.2017).

324. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України:

Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 р. № 197. *Офіційний вісник України*. 2014. № 51. Ст. 1345.

325. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 32. *Офіційний вісник України*. 2015. № 10. Ст. 266.

326. Джумагельдієва Г.Д. Правове регулювання господарського використання природних ресурсів: монографія. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2014. 202 с.

327. European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste. *Official Journal of the European Communities*. 31.12.94. L 365.

328. Трегуб О. Напрями удосконалення правового забезпечення оподаткування розміщення побутових відходів. *Актуальні питання державотворення в Україні: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 травня 2017 р.): у 2 т.* Київ: ВПЦ «Київський університет», 2017. Т. 2. С. 138–139.

329. Municipal solid waste (MSW) management and selected policy instruments in European countries, 2001–2015 / European Environment Agency. 2016. URL: <http://www.eea.europa.eu/themes/waste/municipal-waste/municipal-waste-management-across-european-countries/table-3-1-municipal-solid> (Last accessed: 24.03.2017).

330. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму правового регулювання та посилення відповідальності у сфері поводження з відходами: Закон України від 02.10.2012 р. № 5402-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 40. Ст. 539.

331. Будаєв О.О. Законодавчі норми та економічна підтримка – шлях до роздільного збирання побутових відходів. *Поводження з відходами в Україні: законодавство, економіка, технології: зб. матеріалів Нац. форуму (м. Київ, 4–5 лист. 2014 р.)*. Київ: Центр екологічної освіти та інформації, 2014. С. 26–28.

332. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права): монография. 2-е изд. Москва: Аванта+, 2001. 560 с.

333. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79.

334. Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. Москва: Издательство НОРМА, 2002. 616 с.

335. Про затвердження Правил експлуатації полігонів побутових відходів: Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 01.12.2010 р. № 435. *Офіційний вісник України*. 2010. № 100. Ст. 3594.

336. ДБН В.2.4-2-2005 «Полігони твердих побутових відходів. Основні положення проектування»: затверджено Наказом Державного комітету України з будівництва та архітектури від 17.06.2005 р. № 101. Київ: Держбуд України, 2005. 32 с.

337. Зміна № 1 до ДБН В.2.4-2-2005 «Полігони твердих побутових відходів. Основні положення проектування»: затверджено Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 06.06.2016 р. № 138. URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=65198 (Дата звернення: 20.03.2017).

338. Довідка щодо результатів здійснення ДПП (I півріччя 2016). URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad> (Дата звернення: 24.03.2017).

339. Вінник О.М. Договірні відносини державно-приватного партнерства: проблеми правового регулювання. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 2 (14). С. 90–107.

340. Про концесії: Закон України від 16.07.1999 р. № 997-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 41. Ст. 372.

341. Про визначення та затвердження об'єктом концесії Фастівського сміттєзвалища, розташованого на Окружній дорозі в місті Фастові: Рішення Фастівської міської ради від 26.05.2016 р. № 7-ХІІІ-VІІ. URL: <http://fastiv-rada.gov.ua/node/7769> (Дата звернення: 23.03.2107).

342. Про зупинення рішень Фастівської міської ради VII скликання від 26.05.2016 року № 1-ХІІІ-VІІ «Про розпуск виконавчого комітету Фастівської міської ради Київської області», № 6-ХІІІ-VІІ «Про депутатський запит депутата міської ради Кудя Р.В. «Щодо оголошення конкурсу на призначення керівників комунальних підприємств у м. Фастів», № 7-ХІІІ-VІІ «Про депутатський запит депутата міської ради Кириченка І.В. «Про визначення та затвердження об'єктом концесії Фастівського сміттєзвалища, розташованого на Окружній дорозі в місті Фастові »»: Розпорядження виконавчого комітету Фастівської міської ради від 31.05.2016 р. № 133-од. URL: <http://fastiv-rada.gov.ua/node/7743> (Дата звернення: 23.03.2107).

343. Ігор Кириченко: «Концесія – єдиний справді ефективний варіант вирішення «сміттєвої» проблеми». URL: <http://peremoga-fastiv.com.ua/intervu/4254-igor-kirichenko-kontsesiya-edinij-spravdi-efektivnij-variant-virishennya-smittevoji-problemi> (Дата звернення: 23.03.2107).

344. Public-Private Partnership Stories. India: Berhampur Solid Waste Management. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/solid-waste-management-project-city-berhampur> (Last accessed: 24.03.2017).

345. Concessions Act of the Republic of Croatia: promulgated by the decision of the President of the Republic of Croatia of 22 October 2008 № 71-05-03/1-08-2. URL: http://www.mingo.hr/userdocsimages/eng/public-procurement/Concessions%20Act%20OG%20125_08.pdf (Last accessed: 24.03.2017).

346. Act on Public-Private Partnerships in Infrastructure of the South Korea. URL: http://pimac.kdi.re.kr/eng/mission/pdf/Act_on_PPP_in_Infrastructure.pdf/ (Last accessed: 24.03.2017).

347. О концессионных соглашениях: Федеральный Закон Российской Федерации от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ (в ред. от 01.01.2017 г.). *Собрание законодательства РФ*. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

348. Концессионное соглашение на создание и реконструкцию полигона твердых бытовых отходов в г. Зеленогорске от 21 декабря 2015 г. URL: <http://www.zelenlib.ru/attachments/article/3056/Согл21.12.2015.pdf> (Дата обращения: 24.03.2017).

349. EBRD Core Principles for Modern Concessions Law. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ebrd-core-principles-modern-concessions-law> (Last accessed: 25.03.2017).

350. Гірничий закон України: Закон України від 06.10.1999 р. № 1127-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 50. Ст. 433.

351. Про затвердження переліків категорій, груп відходів і операцій поводження з відходами: Наказ Державної служби статистики України від 23.01.2015 р. № 24. URL: <http://cons.parus.ua/map/doc/09GI50682A/Pro-zatverdzhennya-perelikiv-kategorii-grup-vidkhodiv-i-operatsii-povodzhennya-z-vidkhodami.html> (Дата звернення: 18.03.2018).

352. Кодекс України про надра: Закон України від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 340.

353. Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC. *Official Journal of the European Union*. 11.04.2006. L 102.

354. Міщенко В.С., Маковецька Ю.М., Омеляненко Т.Л. Інституціональний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції / за ред. В.С. Міщенка. Київ: ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. 192 с.

355. Валовий внутрішній продукт у I–IV кварталах 2016 року й у 2016 році: експрес-випуск Державної служби статистики України від 21.03.2017 р.

№ 66/0/02.4ВН-17.

URL:

<http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2017/03/47pdf.zip> (Дата звернення: 15.08.2017).

356. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон України від 21.04.2011 р. № 3268-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 44. Ст. 457.

357. Лист Державної служби геології та надр України про надання публічної інформації від 13.07.2017 р. № 15249/03/12-17.

358. Кірін Р.С. Кодифікація законодавства про надра: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2015. 438 с.

359. Постанова Верховного Суду України від 1 квітня 2015 р., судова справа № 3-32Гс15. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43533833> (Дата звернення: 15.08.2017).

360. Щодо затвердження Базового плану адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (Базовий план апроксимації): Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 17.12.2012 р. № 659. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN81968.html (Дата звернення: 15.08.2017).

361. Про геологічне вивчення і порядок використання техногенних родовищ корисних копалин України: Указ Президента України від 30.12.1993 р. № 615/93 (втратив чинність). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/615/93> (Дата звернення: 15.08.2017).

362. Про затвердження Положення про порядок проведення державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.12.1994 р. № 865. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/865-94-п> (Дата звернення: 09.05.2018).

363. Міщенко В., Виговська Г. Економіко-правовий статус відходів як вторинної сировини. *Економіка України*. 2010. № 10. С. 74–81.

364. Про збереження у державній власності відходів промислового виробництва на території техногенного родовища Балка Середня: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.06.2000 р. № 271-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/271-2000-p> (Дата звернення: 15.08.2017).

365. Мищенко В. Техногенные месторождения: проблемы нормативно-правового регулирования. *Право власності на промислові відходи та його реалізація в сучасному законодавчо-нормативному полі*: зб. матеріалів конф. (м. Ялта, 29–31 травня 2001 р.). Київ: Т-во «Знання» України, 2001. С. 3–11.

366. Гладій О.В. Суб'єкти публічного управління у сфері регулювання, використання та охорони техногенних родовищ. *Право і суспільство*. 2017. № 1. Ч. 2. С. 140–144.

367. Гладій О.В. Адміністративна відповідальність у сфері використання техногенних родовищ в Україні. *Судова та слідча практика в Україні*. 2017. Вип. 3. С. 47–54.

368. Алешин А. Отходы и техногенные месторождения. *Право власності на промислові відходи та його реалізація в сучасному законодавчо-нормативному полі*: зб. матеріалів конф. (м. Ялта, 29–31 травня 2001 р.). Київ: Т-во «Знання» України, 2001. С. 35–39.

369. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 46. Ст. 456.

370. Радченко В.В., Куліш В.А., Чепіга Є.В., Сторожчук В.С. Стан породних відвалів вітчизняних вугільних шахт. *Уголь Украины*. 2013 (декабрь). С. 44–52.

ДОДАТКИ

Додаток А**Проект****ЗАКОН УКРАЇНИ****Про внесення змін до законодавчих актів України у сфері поводження з відходами**

Верховна Рада України **п о с т а н о в л я є**:

I. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1. У Законі України «Про відходи» (Відомості Верховної Ради України, 1998 р., № 36-37, ст. 242 із наступними змінами):

1) у статті 1:

абзац другий викласти в такій редакції:

«відходи – будь-які речовини, матеріали та предмети, у тому числі товари (продукція), від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення, а також речовини, матеріали та предмети, які не мають власника або власник яких невідомий і включені до Національного переліку відходів»;

абзац п'ятий викласти в такій редакції:

«поводження з відходами – організаційно-технологічні дії запобіжного характеру на стадії до утворення відходів, операції з їх збирання, перевезення, утилізації та видалення, включаючи первинний (виробничий) контроль за цими операціями й догляд за місцями видалення»;

доповнити абзацом двадцять третім такого змісту:

«мінеральні відходи – відходи, що утворилися в результаті розвідування, видобування, оброблення й зберігання мінеральних ресурсів, а також розроблення кар'єрів»;

у зв'язку з цим абзаци двадцять третій - тридцять другий вважати відповідно абзацами двадцять четвертим - тридцять третім;

2) у статті 4:

частину другу викласти в такій редакції:

«Дія цього Закону не поширюється на відносини, що складаються у зв'язку з викидами забруднюючих речовин в атмосферне повітря»;

після частини другої доповнити новою частиною такого змісту:

«Цей Закон регулює:

відносини у сфері поводження із стічними водами (крім тих вод, які акумулюються й вивозяться у спеціально відведені місця видалення відходів) у межах, яких вони не врегульовані Водним кодексом України та іншими спеціальними законами;

відносини у сфері захоронення побічних продуктів тваринного походження, не призначених для споживання людиною, а також відносини, пов'язані з імпортом та експортом таких продуктів, у разі, якщо вони змішані або забруднені небезпечними відходами»;

відносини у сфері здійснення операцій з металобрухтом, якщо інше не передбачено Законом України «Про металобрухт» та іншими спеціальними законами. Не допускається відступ від вимог цього Закону щодо поводження з небезпечними відходами, у тому числі їх транскордонного перевезення»;

у зв'язку з цим частину третю вважати частиною четвертою;

частину четверту викласти в такій редакції:

«Особливості регулювання відносин щодо поводження з радіоактивними відходами і речовинами, забрудненими ними, розкритими породами гірничодобувних підприємств, які за технологією зворотного відвалоутворення використовуються для закладення виробленого простору, а також вторинними матеріальними чи енергетичними ресурсами та іншими відходами визначаються відповідними законами»;

3) розділ I доповнити статтею 7-2 такого змісту:

«Стаття 7-2. Класи небезпеки відходів

За ступенем шкідливого впливу на навколишнє природне середовище та життя й здоров'я людини усі відходи поділяються на чотири класи небезпеки:

1 клас – надзвичайно небезпечні;

- 2 клас – високонебезпечні;
- 3 клас – помірно небезпечні;
- 4 клас – малонебезпечні.

Клас небезпеки відходів визначається їх виробником, а у випадках, передбачених законом, – уповноваженими органами державної влади та місцевого самоврядування, відповідно до нормативно-правових актів, які затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки»;

- 4) частину першу статті 8 доповнити другим реченням такого змісту:

«Відмова від права власності на відходи є нікчемною»;

- 5) частини другу і третю статті 9 викласти в такій редакції:

«Територіальні громади є власниками відходів, що утворюються на об'єктах комунальної власності, та інших відходів. Територіальні громади набувають право власності на безхазяйні відходи, що знаходяться у межах їх території, лише в порядку, встановленому законом»;

Держава є власником відходів, що утворюються на об'єктах державної власності, та інших відходів. Держава набуває право власності на безхазяйні відходи, що знаходяться за межами території, зазначеної у частині другій цієї статті, лише в порядку, встановленому законом»;

- б) у назві розділу II, назві й тексті статті 13 слова «суб'єкти у сфері поводження з відходами» в усіх відмінках замінити словами «суб'єкти поводження з відходами» у відповідному відмінку;

- 7) пункт «б» статті 16 виключити;

- 8) пункт «т» частини першої статті 17 викласти в такій редакції:

«зберігати відходи у спеціально відведених місцях чи об'єктах відповідно до санітарних норм і правил утримання території»;

- у зв'язку з цим пункт «т» вважати пунктом «у»;

- 9) у статті 23-2:

після частини першої доповнити новою частиною такого змісту:

«Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, за необхідності визначає клас небезпеки відходів, якщо такий клас не визначено їх виробником»;

у зв'язку з цим частину другу вважати частиною третьою;

10) розділ IV доповнити статтею 24-1 такого змісту:

«Стаття 24-1. Компетенція центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну промислову політику, державну політику у сфері розвитку підприємництва та державно-приватного партнерства, у сфері поводження з відходами

До компетенції центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну промислову політику, державну політику у сфері розвитку підприємництва та державно-приватного партнерства, у сфері поводження з відходами належить:

а) участь у розробленні та реалізації національних стратегій, планів і програм у сфері поводження з відходами;

б) розроблення й затвердження примірних концесійних та інших договорів у сфері поводження з відходами з ознаками державно-приватного партнерства;

в) забезпечення підвищення конкурентоспроможності ринку окремих товарів, що виробляються з вторинної сировини;

г) забезпечення сприятливих умов для просування на ринку продукції тривалого використання й продукції, пристосованої до подальшого перероблення»;

11) у статті 32:

пункт «е» частини першої викласти в такій редакції:

«е) передавати чи продавати небезпечні відходи суб'єктам господарювання, у яких відсутня ліцензія на провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами»;

пункт «і» частини першої виключити;

після частини першої доповнити новими частинами такого змісту:

«Суб'єкти господарювання повинні здійснювати попереднє оброблення побутових відходів при їх захороненні у такій кількості (у відсотках від обсягу побутових відходів, що підлягають захороненню):

з 1 січня 2022 року – 25 відсотків;

з 1 січня 2024, 2026, 2027, 2028 та 2029 років – плюс 15 відсотків.

Сільські, селищні, міські ради на своїй території можуть прийняти рішення про підвищення мінімального рівня оброблення побутових відходів при їх захороненні»;

у зв'язку з цим частину другу вважати частиною четвертою;

12) у статті 34:

частини першу і другу виключити;

у зв'язку з цим частини третю - десяту вважати відповідно частинами першою - восьмою;

абзац шостий частини першої після слів «(не підлягає ліцензуванню зберігання (накопичення) суб'єктом господарювання утворених ним небезпечних відходів, якщо протягом року з дня утворення небезпечні відходи передаються суб'єктам господарювання, що мають ліцензію на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами)» доповнити словами «у тому числі для здійснення видалення та утилізації небезпечних медичних відходів»;

частину першу доповнити абзацом сьомим такого змісту:

«мати ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики для здійснення збирання, сортування, маркування, знезараження (дезінфекції), транспортування й перенесення небезпечних медичних відходів у корпусні/міжкорпусні (накопичувальні) контейнери в межах закладу, де вони утворюються»;

у зв'язку з цим абзаци сьомий - десятий вважати відповідно абзацами восьмим - одинадцятим;

13) частину одинадцяту статті 35-1 доповнити другим реченням такого змісту:

«При захороненні побутових відходів суб'єкти господарювання повинні забезпечити їх попереднє оброблення у кількості, визначеній цим Законом або рішенням сільської, селищної, міської ради»;

14) пункт «б» частини першої статті 38 після слів «цінності території» доповнити словами «а ставок цього податку, що справляється за розміщення побутових відходів, – також із диференціацією залежно від часу розміщення та підвиду, морфологічного складу або фізико-хімічного стану цих відходів»;

15) частину першу статті 40 доповнити пунктом «ж» такого змісту:

«ж) пільги щодо оподаткування розміщення побутових відходів для платників податку, що здійснюють будівництво об'єктів оброблення та утилізації побутових відходів»;

16) статтю 41 після частини першої доповнити новою частиною такого змісту:

«Для цільового фінансування заходів у сфері поводження з мінеральними відходами у складі спеціального фонду Державного бюджету України створюється Державний фонд поводження з мінеральними відходами, джерела формування та призначення якого визначаються Бюджетним кодексом України»;

17) частину першу статті 42 доповнити пунктом «о» такого змісту:

«захоронення побутових відходів без попереднього оброблення чи їх оброблення у кількості, меншій за визначену законом або рішенням сільської, селищної, міської ради»;

18) статтю 43 після частини першої доповнити новими частинами такого змісту:

«Діяльність, пов'язана із здійсненням операцій зі збирання, перевезення, утилізації та видалення небезпечних відходів, є джерелом підвищеної небезпеки. Особа, яка здійснює таку діяльність, відшкодовує завдану шкоду незалежно від вини, якщо не доведе, що шкода є наслідком непереборної сили або умислу потерпілого.

Шкода, завдана внаслідок транскордонного перевезення небезпечних відходів та їхнього видалення, відшкодовується відповідно до Протоколу про відповідальність і компенсацію за шкоду, заподіяну в результаті транскордонного перевезення небезпечних відходів та їхнього видалення».

2. У Податковому кодексі України (Відомості Верховної Ради України, 2011 р., № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112 із наступними змінами):

1) у статті 240:

підпункт 240.1.3 пункту 240.1 викласти в такій редакції:

«240.1.3. розміщення відходів (крім розміщення мінеральних відходів, накопичення яких перейшли у власність Українського народу та визнані техногенними родовищами корисних копалин)»;

пункт 240.5 виключити;

2) підпункт 242.1.3 пункту 242.1 статті 242 викласти в такій редакції:

«242.1.3. обсяги та види (класи) розміщених відходів, крім обсягів та видів (класів) мінеральних відходів, накопичення яких перейшли у власність Українського народу та визнані техногенними родовищами корисних копалин»;

3) у пункті 246.2 статті 246 слова «відходи гірничої промисловості» замінити словами «мінеральні відходи»;

4) статтю 246 доповнити пунктом 246.6 такого змісту:

«246.6. Пільги щодо сплати податку за розміщення відходів.

246.6.1. За розміщення на власних об'єктах окремих видів відходів як вторинної сировини, встановлених цим Кодексом, суб'єкти господарювання сплачують половину від ставки податку, визначеної відповідно до пунктів 246.2 та 246.5 цієї статті.

Податкова пільга надається на чотири базові податкові (звітні) періоди, після спливу яких податок за розміщення на власних об'єктах окремих видів відходів як вторинної сировини сплачується на загальних підставах.

До переліку видів відходів як вторинної сировини, за розміщення яких передбачено відповідну податкову пільгу, належать макулатура, відходи скла, відходи пластмас, відходи гумові, у тому числі зношені шини, відходи текстилю та відходи металевої упаковки.

Податкова пільга не надається у разі, якщо ставка податку за розміщення відходів визначається відповідно до пунктів 246.3 або 246.4 цієї статті».

3. У Бюджетному кодексі України (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., № 50-51, ст. 572 із наступними змінами):

1) главу 4 розділу I доповнити статтею 24-5 такого змісту:

«Стаття 24-5. Державний фонд поводження з мінеральними відходами

1. Державний фонд поводження з мінеральними відходами створюється у складі спеціального фонду Державного бюджету України.

2. Джерелами формування Державного фонду поводження з мінеральними відходами є:

1) надходження, визначені пунктами 7-5, 7-6 та 7-7 частини третьої статті 29 цього Кодексу;

2) інші надходження, передбачені законодавством.

3. Кошти Державного фонду поводження з мінеральними відходами, крім тих, які надійшли від фінансової гарантії, що надається до початку здійснення операцій з розміщення мінеральних відходів, спрямовуються на здійснення заходів із:

1) будівництва нових, приведення у відповідність до екологічних та інших вимог таких, що експлуатуються, та виведених з експлуатації об'єктів (місць) розміщення мінеральних відходів (сховищ, полігонів, споруд, ділянок надр тощо), у тому числі проведення робіт з їх розширення, реконструкції та закриття;

2) ліквідації несанкціонованих місць складування мінеральних відходів та організації їх подальшого безпечного видалення або утилізації;

3) рекультивациі земель, порушених розміщенням та іншими операціями поводження з мінеральними відходами, відновлення та поліпшення стану навколишнього природного середовища, якому завдано шкоди проведенням таких операцій;

4) забезпечення утилізації ресурсоцінних мінеральних відходів, у тому числі будівництва, розширення та реконструкції установок, обладнання й інших об'єктів для їх утилізації.

4. Кошти Державного фонду поводження з мінеральними відходами, отримані від фінансової гарантії, що надається до початку здійснення операцій з розміщення мінеральних відходів, спрямовуються виключно на виконання зобов'язань, обумовлених таким розміщенням і покладених на особу, яка надала фінансову гарантію.

5. Порядок використання коштів Державного фонду поводження з мінеральними відходами встановлюється Кабінетом Міністрів України»;

2) у статті 29:

у пункті 5 частини другої цифру «75» замінити цифрою «70»;

пункт 16-1 частини другої після слів «особливими умовами ліцензії строк» доповнити словами «та за розміщення мінеральних відходів»;

частину третю доповнити пунктами 7-5, 7-6 та 7-7 такого змісту:

«7-5) екологічний податок, що справляється за розміщення мінеральних відходів;

7-6) 5 відсотків рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати, визначеної пунктом 5-1 частини другої цієї статті);

7-7) кошти, отримані від фінансової гарантії, що надається до початку здійснення операцій з розміщення мінеральних відходів».

4. У Кодексі України про надра (Відомості Верховної Ради України, 1994 р., № 36, ст. 340 із наступними змінами):

1) главу 1 розділу I доповнити статтею 4-1 такого змісту:

«Стаття 4-1. Право власності на мінеральні відходи як корисні копалини

Мінеральні відходи як корисні копалини, запаси яких оцінені й мають промислове значення, переходять у власність Українського народу в порядку, визначеному цим Кодексом.

Якщо встановлено, що мінеральні відходи є безхазяйними, проводяться державна експертиза та оцінка запасів таких відходів як корисних копалин. У разі підтвердження промислового значення цих запасів центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, звертається до суду з заявою про передання безхазяйних мінеральних відходів як корисних копалин у власність Українського народу.

У разі наявності у мінеральних відходів власника центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, перевіряє виконання ним обов'язків із належного зберігання та недопущення знищення й псування мінеральних відходів, здійснення заходів для їх максимальної утилізації, продажу чи передання іншим суб'єктам. Якщо ці обов'язки не виконуються, що має наслідком значне псування, втрату мінеральних відходів або відсутність їх утилізації, продажу чи передання іншим суб'єктам протягом трьох останніх років, проводяться державна експертиза та оцінка запасів таких відходів як корисних копалин. При підтвердженні промислового значення цих запасів центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, звертається до суду з заявою про примусове відчуження мінеральних відходів як корисних копалин у власність Українського народу.

Мінеральні відходи як корисні копалини передаються (відчужуються) у власність Українського народу виключно на підставі рішення суду»;

2) у частині третій статті 5 слова «відходи видобутку, збагачення та переробки мінеральної сировини» замінити словами «мінеральні відходи».

5. У Цивільному Кодексі України (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., № № 40-44, ст. 356 із наступними змінами):

1) частину третю статті 321 після слів «частиною другою статті 353» доповнити словами «та статтею 351-1»;

2) частину першу статті 346 доповнити пунктом 6-1 такого змісту:

«6-1) примусового відчуження мінеральних відходів як корисних копалин»;

3) главу 25 розділу I книги третьої доповнити статтею 351-1 такого змісту:

«Стаття 351-1. Примусове відчуження мінеральних відходів як корисних копалин

Примусове відчуження мінеральних відходів як корисних копалин здійснюється за рішенням суду в порядку, встановленому Кодексом України про надра».

6. Частину другу статті 2 Закону України «Про металобрухт» (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 25, ст. 212 із наступними змінами) виключити.

7. Статтю 82-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення (Відомості Верховної Ради УРСР, 1984 р., додаток до № 51, ст. 1122 із наступними змінами) викласти у такій редакції:

«Стаття 82-8. Порухення вимог щодо попереднього оброблення побутових відходів при їх захороненні

Захоронення побутових відходів без попереднього оброблення чи їх оброблення у кількості, меншій за визначену законом або рішенням сільської, селищної, міської ради –

тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб та фізичних осіб - підприємців – від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повторне протягом року вчинення порушення, передбаченого частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, –

тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб та фізичних осіб - підприємців – від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку».

8. У Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму правового регулювання та посилення відповідальності у сфері поводження з відходами» (Відомості Верховної Ради України, 2013, № 40, ст. 539):

1) пункт перший частини першої виключити;

у зв'язку з цим пункт другий вважати пунктом першим;

2) абзаци третій і четвертий підпункту шостого пункту другої частини першої виключити.

II. Цей закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

**Голова Верховної
Ради України**

А.В. Парубій

Додаток Б

НАУКОВІ ПУБЛІКАЦІЇ, ЯКІ МІСТЯТЬ ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Трегуб О.А. Щодо юридичного поняття відходів: законодавче визначення і розмежування з суміжними поняттями. *Вісник Донецького національного університету. Серія В. Економіка і право*. 2014. № 2. С. 122–126.
2. Трегуб О.А. Організаційно-правове забезпечення поводження з відходами органами місцевого самоврядування. *Правничий часопис Донецького університету*. 2015. № 1/2. С. 113–120.
3. Трегуб О.А. Напрями адаптації законодавства про відходи до права Європейського Союзу. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 104–109.
4. Трегуб А. Право собственности на отходы: права и обязанности собственника. *Legea și viața*. 2016. № 4\3. С. 68–71.
5. Трегуб О.А. Податок за розміщення відходів як складова економіко-правового забезпечення поводження з ними. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 97–100.
6. Трегуб О.А. Адміністративно-господарські санкції за правопорушення у сфері поводження з відходами: передумови і перспективи застосування. *Економіка та право*. 2017. № 1. С. 61–68.
7. Трегуб О.А. Галузева природа правовідносин у сфері поводження з відходами. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2017. № 3 (79). С. 174–183.
8. Трегуб О.А. Колізії та «сірі зони» у правовому регулюванні відносин у сфері поводження з відходами. *Економіка та право*. 2017. № 3. С. 81–87.
9. Джумагельдієва Г.Д., Єремєєва Н.В., Трегуб О.А. Економіко-правові засади регіоналізації управління природними ресурсами. *Правове забезпечення регіоналізації державного управління економікою: теорія і практика*: монографія / під заг. ред. В.А. Устименка. Чернігів: Десна Поліграф, 2016. Розд. 3. С. 107–160. (Особистий внесок автора:

обґрунтування «вузлових» напрямів планування регуляторної діяльності у сфері адаптації законодавства до вимог ЄС у регіоні).

НАУКОВІ ПУБЛІКАЦІЇ, ЯКІ ЗАСВІДЧУЮТЬ АПРОБАЦІЮ МАТЕРІАЛІВ ДИСЕРТАЦІЇ:

10. Трегуб А.А. Адаптація законодавства України об отходах к праву Европейского Союза в условиях ассоциации. *Правове забезпечення економічного розвитку та екологічної безпеки суспільства*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. 50-й річниці створ. Донецького нац. ун-ту та 30-й річниці створ. кафедри господ. права Донецького нац. ун-ту (м. Вінниця, 14–15 травня 2015 р.). Вінниця: ДонНУ, 2015. С. 315–317.

11. Трегуб О.А. Поводження з побічними продуктами тваринного походження: субсидіарне регулювання законодавством про відходи. *Питання сучасної науки і освіти*: матеріали XI Міжнар. наук. інтернет-конф. (м. Київ, 14–16 липня 2015 р.). Київ: ТОВ «ТК Меганом», 2015. С. 37–44.

12. Трегуб О.А. Щодо набуття права власності на безхазяйні відходи територіальними громадами. *Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 12–13 лютого 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 44–48.

13. Трегуб А.А. Исследования как направление функционально-правового обеспечения обращения с отходами. *Conceptul de dezvoltare a statutului de drept în Moldova și Ucraina în contextul proceselor de eurointegrare*: Conferința internațională științifico-practică (Chișinău, Republica Moldova, 4–5 noiembrie 2016). Chișinău: Iulian, 2016. P. 181–184.

14. Трегуб О. Напрями удосконалення правового забезпечення оподаткування розміщення побутових відходів. *Актуальні питання державотворення в Україні*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 травня 2017 р.). у 2 т. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2017. Т. 2. С. 138–139.

15. Трегуб О.А. Визначення юридичного терміна «відходи» законодавством України. *Актуальні питання реформування правової системи України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 7–8 липня 2017 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С. 46–49.

16. Трегуб О.А. Ліцензування як засіб правового забезпечення поводження з небезпечними медичними відходами. *Правове регулювання суспільних відносин*: актуальні проблеми та вимоги сьогодення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 28–29 липня 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська ГО «Істина», 2017. С. 67–70.

Додаток В



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
 ДЕРЖАВНА УСТАНОВА «ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ
 ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА СТАЛОГО РОЗВИТКУ
 НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ»
 (ДУ ІЕПСР НАН України)

бульвар Тараса Шевченка, 60, м. Київ, 01032, Україна, тел.: (044) 486-91-27, факс: (044) 486-06-79

24.10.2017 № 01-11/209
 На № _____ від _____

Спеціалізований вченій раді Д 11.170.02
 для захисту дисертацій в Інституті
 економіко-правових досліджень НАН
 України

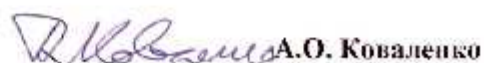
ДОВІДКА

Надається про те, що результати дисертаційного дослідження Трегуба Олександра Андрійовича на тему «Правове забезпечення поведінки з відходами» використано в національній доповіді «Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: вектори реального поступу» (п. 8.3.3 «Регуляторні повноваження органів регіональної влади у сфері управління природними ресурсами», с. с. 784, 785), підготовленій в рамках Цільової програми наукових досліджень «Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів в посткризовий період» (яка виконувалася протягом 2012–2016 років відповідно до постанови Президії НАН України від 06.07.2011 № 220, інститут-координатор – Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», керівник програми – директор ДУ ІЕПСР НАН України академік НААН України М.А. Хвесик).

Бібліографічне посилання на національну доповідь, в якій використано результати дисертаційного дослідження Трегуба Олександра Андрійовича:

Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: вектори реального поступу : національна доповідь / за ред. акад. НАН України Е.М. Лібанової, акад. НААН України М.А. Хвесика. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2017. – 864 с.

Учений секретар к.е.н., с.н.с.

 А.О. Коваленко

Додаток Г



UB Держгеонадра
 К 7263/02/02-18 від 26.04.2018
 арк.1

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ГЕОЛОГІЇ ТА НАДР УКРАЇНИ
(Держгеонадра)

03057, м. Київ, вул. Євгена Потьма, буд. 16, тел.: (044) 536-13-17, факс: (044) 456-71-45, email: sekretar@geo.gov.ua

№ _____

на № _____ від _____

Спеціалізованій вченій раді Д 11.170.02
 для захисту дисертацій в Інституті
 економіко-правових досліджень НАН
 України

ДОВІДКА

Надається про те, що основні результати дисертаційного дослідження Трегуба Олександра Андрійовича на тему «Правове забезпечення поводження з відходами» щодо правового режиму мінеральних відходів, накопичення яких віднесено до техногенних родовищ корисних копалин, представляють інтерес і враховуються у нормотворчій та іншій діяльності Державної служби геології та надр України.



Перший заступник Голови
Державної служби геології та
надр України
Кандидат технічних наук

М.В. Фощій

Додаток Д



24 лютого 2018 р.
 № 24-04/18-6

Спеціалізованій вченій раді Д 11.170.02
 для захисту дисертацій в Інституті
 економіко-правових досліджень
 НАН України

Д О В І Д К А
 про впровадженні результатів дисертаційного дослідження
Трегуба Олександра Андрійовича
«Правове забезпечення поводження з відходами»

Підтверджується, що основні результати дисертаційного дослідження Трегуба Олександра Андрійовича на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Правове забезпечення поводження з відходами», зокрема щодо співвідношення прав та обов'язків власника відходів, зв'язку економічної доцільності використання остатпих з явищем їх беззахисності, закріплення повноважень у сфері поводження з відходами за Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, вдосконалення фінансування у цій сфері та екологічного оподаткування операцій з розміщення відходів різних видів, розвитку концесійної форми державно-приватного партнерства у сфері поводження з побутовими відходами та впорядкування відносин власності на ресурсоцінні мінеральні відходи використано кафедрого менеджменту зовнішньоекономічної діяльності та міжнародного бізнесу ІВНЗ Українсько-американського університету Конкордія для розробки навчально-методичних матеріалів та прикладати таких дисциплін «Конкурентоспроможність підприємства», «Міжнародний менеджмент» та «Макроекономіка».

Ректор
 МП



О.О.Романовський

Адреса для листування: Україна, 01601, м. Київ, вул. Турганівська, 8-14, ConcordiaUA, офіс № 1-4
 Mailing address: Office No. 1-4, Concordia ua, 8/14 Turgenovskaya Str., Kyiv, 01601, Ukraine