

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ ВІД РУЙНУВАНЬ: НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

THE LEGAL FRAMEWORK FOR DEMOLITION WASTE MANAGEMENT: DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT

Трегуб О.А., к.ю.н.,
старший науковий співробітник
відділу господарсько-правових досліджень проблем економічної безпеки
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова
Національної академії наук України»
orcid.org/0000-0003-0660-5783

Таран О.В., аспірант
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова
Національної академії наук України»
orcid.org/0009-0004-6786-7503

Метою статті є обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення нормативно-правової основи управління відходами від руйнувань на основі оцінки її стану та ідентифікації ключових недоліків.

Конкретизовано проблеми і шляхи удосконалення порядку ведення обліку відходів від руйнувань. Виявлено недоліки затвердженої законодавством форми обліку цих відходів, а саме: використання недоречної термінології; відсутність можливості обліку відходів від руйнувань за місцем їх утворення; неврахування Національного переліку відходів; право вибору одиниці виміру відходів від руйнувань (тонни або кубічні метри), що сприяє розбіжностям у підрахунках їх обсягів. Аргументовано важливість правильного співвідношення загальних і спеціальних правил, які регламентують облік відходів від руйнувань. Наголошено на необхідності належної організації обліку місць тимчасового зберігання цих відходів.

Проаналізовано питання удосконалення порядку планування управління відходами від руйнувань на національному, регіональному та місцевому рівнях. Обґрунтовано, що управління відходами від руйнувань як специфічним видом відходів доцільно повною мірою інтегрувати в усі рівні системи планування починаючи із Національного плану управління відходами як основи реалізації державної політики у цій сфері. Уточнено, що для реалізації принципу органічної єдності планів потрібно активізувати правотворчу діяльність з метою відображення специфіки відходів від руйнувань у нормах Закону України «Про управління відходами», а також належного врахування цього аспекту у порядку розроблення регіональних і місцевих планів управління відходами.

Обґрунтовано положення щодо розвитку інституційної спроможності органів влади у сфері управління відходами від руйнувань. Аргументовано, що перекладання обов'язків з організації управління відходами від руйнувань на виконавчий орган сільської, селищної, міської ради (військову адміністрацію населеного пункту) не враховує його фінансової, організаційної, технічної та іншої спроможності розв'язувати це завдання. Конкретизовано окремі шляхи оптимізації центрального рівня інституційного забезпечення розвитку сфери управління відходами від руйнувань.

Ключові слова: відходи від руйнувань, управління, облік, планування, інституційна спроможність.

The main purpose of the paper is to substantiate priority directions for improving the legal framework for the management of demolition waste based on an assessment of its current state and the identification of key shortcomings.

The problems and ways to improve the procedure for recording demolition waste are specified. The paper identifies shortcomings of the form for recording such waste approved by legislation, namely: the use of inappropriate terminology; the lack of the possibility to record demolition waste at the place of its generation; failure to take into account the National List of Wastes; the right to choose the unit of measurement for demolition waste (tonnes or cubic metres), which contributes to discrepancies in calculating their volumes. The importance of correctly determining the relationship between general and special rules governing the recording of demolition waste is substantiated. The paper emphasizes the need for the proper organization of the accounting of temporary storage sites for such waste.

The paper also analyzes issues related to improving the procedure for planning the management of demolition waste at the national, regional and local levels. It is substantiated that the management of demolition waste as a specific type of waste should be fully integrated into all levels of the planning system, starting with the National Waste Management Plan as the basis for implementing state policy in this field. It is clarified that, in order to implement the principle of organic unity of plans, it is necessary to intensify law-making activities aimed at reflecting the specifics of demolition waste in the provisions of the Law of Ukraine «On Waste Management», as well as ensuring proper consideration of this aspect in the procedure for developing regional and local waste management plans.

Provisions concerning the development of the institutional capacity of public authorities in the field of demolition waste management are substantiated. It is argued that assigning responsibility for organizing the management of demolition waste to the executive body of a village, settlement or city council (or the military administration of a locality) fails to take into account its financial, organizational, technical, and other capacities to address this task. Specific ways to optimize the central level of institutional support for the development of the demolition waste management sector are outlined.

Key words: demolition waste, management, recording, planning, institutional capacity.

Постановка проблеми. Значні масштаби воєнних дій, збільшення їх інтенсивності, регулярні ракетно-дронові та бомбові удари вглиб українських територій, терористична та диверсійна діяльність ворожих формувань має наслідком руйнування або пошкодження багатьох будівель та споруд, об'єктів незавершеного будівництва і пов'язане

з цим утворення специфічного потоку відходів. На сьогоднішній день немає можливості визначити точну кількість відходів від руйнувань як за окремими регіонами, так і в масштабі всієї країни. У травні 2024 р. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (далі – Міндовкілля) повідомляло про понад 607 тис. тонн цих

відходів за всіма регіонами України [1], тоді як Міністерство розвитку громад та територій України (далі – Мінрозвитку) у квітні цього ж року нарахувало 223,2 тис. тонн відходів від руйнувань [2]. Станом на листопад 2025 р. Мінрозвитку відзвітувало про майже 5,4 млн тонн цих відходів [3], тоді як у грудні Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України (далі – Мінекономіки) оцінило їх кількість у майже 6,5 млн тонн [4].

Хоча широкомасштабна збройна агресія триває вже майже чотири роки, формування державної політики у сфері управління відходами від руйнувань відбувається доволі повільно. Свідченням цьому є законодавство, яке до цього часу зазнає лише точкових і переважно малозначущих змін попри розроблення експертами ґрунтовних пропозицій, спрямованих на розвиток положень Закону України від 20.06.2022 р. № 2320-IX «Про управління відходами», постанови Кабінету Міністрів України від 27.09.2022 р. № 1073 «Про затвердження Порядку управління відходами, що утворилися у зв'язку з пошкодженням (руйнуванням) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведенням робіт з ліквідації їх наслідків та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» (далі – Порядок управління відходами від руйнувань) та пов'язаних із ними нормативно-правових актів.

Зміни, обумовлені прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 964 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України у сфері управління відходами», певною мірою позначилися лише на термінології Порядку управління відходами від руйнувань. Суто технічна заміна попередніх термінів новими, зокрема запозиченими із права ЄС, призвела до виникнення протиріч у системі операцій з управління відходами від руйнувань, компонування принципово відмінних операцій, неточного і нелогічного застосування європеїзованої термінології нового Закону України «Про управління відходами». Передбачені постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 964 зміни не усувають основні недоліки нормативно-правової основи управління відходами від руйнувань і не є реальним кроком назустріч праву Європейського Союзу [5, с. 76–77].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз останніх досліджень демонструє зростання уваги науковців до юридичної проблематики управління відходами від руйнувань, що обумовлено як накопиченням великих обсягів цих відходів із початку повномасштабної війни, так і актуальністю питань, які потребують науково-практичного опрацювання.

Окремі аспекти правового забезпечення управління відходами від руйнувань розглядаються у працях Г. О. Блінової (аналізуються правові засади ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів) [6], О. В. Гафурової (досліджується стан правового забезпечення доступу до інформації про відходи, що утворюються унаслідок війни) [7], М. М. Потіпа (розглядаються проблеми правового регулювання використання відходів війни як ресурсу для відновлення України) [8], С. О. Синчанського (розробляються засади правового режиму відходів війни, що утворилися внаслідок воєнних дій) [9] та інших дослідників.

Водночас у представлених наукових працях не приділяється достатньої уваги питанням удосконалення порядку ведення обліку відходів від руйнувань, планування управління такими відходами, а також інституційної спроможності органів влади у цій сфері.

Метою статті є обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення нормативно-правової основи управління відходами від руйнувань на основі оцінки її стану та ідентифікації ключових недоліків.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз статистичних та аналітичних даних, положень чинного

законодавства, наукових та інших джерел інформації з теми дослідження дає підстави виокремити такі пріоритетні напрями удосконалення нормативно-правової основи управління відходами від руйнувань, які складають основу модернізації відповідного законодавства.

1. *Удосконалення порядку ведення обліку відходів від руйнувань.* Здійснення зазначеного обліку створює необхідне інформаційне підґрунтя для формування та реалізації державної політики у сфері управління відходами від руйнувань. Облік відходів від руйнувань є екологічним за своєю природою і належить до ключових інструментів практичного втілення концепції сталого розвитку, адже виступає основою підготовки й ухвалення науково обґрунтованих рішень в екологічній сфері [10, с. 4, 17].

На теперішній час Порядок управління відходами від руйнувань покладає обов'язок щодо організації виявлення та обліку цих відходів на уповноважений орган в особі виконавчого органу сільської, селищної, міської ради або військової адміністрації населеного пункту. Як передбачено абз. 1 п. 7 зазначеного Порядку, облік відходів від руйнувань здійснюється *на місці їх утворення* (курсив наш. – О. Т., О. Т.) або на місцях тимчасового зберігання чи об'єктах оброблення відходів згідно зі спеціальною формою (додаток 2 до Порядку). Однак така форма є спрощеною і не інформативно порівняно із типовою формою обліку відходів, затвердженою наказом Міндовкілля від 26.11.2024 р. № 1534 «Про затвердження Порядку ведення державного обліку відходів та подання звітності та Типової форми обліку відходів». Форма подається як таблиця із п'ятьма графами: «Порядковий номер», «Назва компонентів відходів від руйнувань», «Одиниця виміру», «Обсяг» і «Місце розміщення (місце тимчасового зберігання відходів від руйнувань/інший об'єкт оброблення відходів)» [11]. Аналіз назв цих граф та доданих нижче приміток дозволяє виявити такі недоліки форми обліку відходів від руйнувань:

– використання поняття «місце розміщення» є недоречним, адже Закон України «Про управління відходами» виділяє лише такі види місць розміщення відходів, які *полігони і звалища*, тоді як під об'єктом оброблення відходів розуміється установка, споруда або інший об'єкт, що використовується для здійснення операцій з відновлення або видалення відходів [12];

– у супереч абз. 1 п. 7 Порядку форма не передбачає можливості обліку відходів від руйнувань за місцем їх утворення, хоча, як випливає з даних Мінекономіки, у низці областей взагалі відсутні місця тимчасового зберігання цих відходів, а відтак, відходи знаходяться за місцем утворення. Водночас якщо відсутність місць тимчасового зберігання відходів від руйнувань на території Закарпатської, Рівненської чи Чернівецької областей може бути обумовлена незначними обсягами відходів, що утворилися на їх території, то відсутність місць тимчасового зберігання на території Одеської чи Харківської областей, де навіть за даними Мінекономіки розміщено відповідно понад 146 та 135 тис. тонн відходів, найімовірніше обумовлена неналежним звітуванням обласних військових адміністрацій про створення місць тимчасового зберігання. Наприклад, у Волинській області для розміщення лише 443 тонн відходів створено 2 місця тимчасового зберігання, а у Кіровоградській області для розміщення лише 713 тонн – взагалі 16 місць [4];

– у форму заносяться назви компонентів відходів від руйнувань згідно з додатком 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 27.09.2022 р. № 1073, де закріплено Перелік компонентів відходів від руйнувань та можливі шляхи їх повторного використання у будівництві, промисловості будівельних матеріалів (виробництві будівельних виробів (продукції)). Однак для цілей обліку доцільно використовувати не цей Перелік, а Національний перелік відходів, затверджений постановою Кабінету Міністрів

України від 20.10.2023 р. № 1102. Національний перелік відходів включає 53 види відходів, що утворилися через пошкодження (руйнування) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків. Більшість позицій у двох наведених вище переліках є майже ідентичними, проте у Переліку компонентів відходів від руйнувань, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 27.09.2022 р. № 1073, відсутні такі наведені у Національному переліку відходів види (компоненти) відходів від руйнувань, як відходи боєприпасів, піротехнічні відходи, інші відходи вибухових речовин, знищена військова техніка, пошкоджені транспортні засоби та ін. [13]. До того ж кожен вид відходів у їх Національному переліку має свій унікальний код, що значно полегшує їх класифікацію та облік. З огляду на це, під час ведення обліку та заповнення електронних форм обліку відходів мають використовуватися вид та код відходів згідно з Національним переліком відходів (п. 5 Порядку ведення державного обліку відходів та подання звітності, затвердженого наказом Міндовкільля від 26.11.2024 р. № 1534) [14];

– попри неточності та розбіжності у підрахунках обсягів відходів від руйнувань, під час заповнення форми їх обліку чинна редакція постанови Кабінету Міністрів України від 27.09.2022 р. № 1073 усе ще допускає обрання одиниці виміру – тонн або кубічних метрів [11]. Водночас у типовій формі обліку відходів єдиною одиницею виміру їх обсягів є тонни [14]. При цьому якщо тверді побутові відходи під час збирання та перевезення здебільшого піддаються пресуванню у кубічні форми, обрахунок об'єму яких є цілком реальним, то відходи від руйнувань збираються та перевозяться переважно насипом. Більша їх частина не піддається пресуванню, тому достовірний підрахунок їх об'єму є просто неможливим.

Ще один аспект удосконалення порядку ведення обліку відходів від руйнувань полягає у правильному визначенні співвідношення загальних і спеціальних правил, які регламентують відповідний облік. У цьому контексті доцільно звернути увагу на суперечливі норми згаданого вище Порядку ведення державного обліку відходів та подання звітності. З одного боку, дія цього Порядку не поширюється на суб'єктів господарювання, що здійснюють операції з управління відходами від руйнувань, облік яких має здійснюватися на основі Порядку управління відходами від руйнувань (п. 2). З іншого боку, п. 4 Порядку ведення державного обліку відходів та подання звітності передбачає, що державний облік відходів ведеться Міндовкільля та ґрунтується окремо на інформації про відходи від руйнувань [14]. Проблема полягає в тому, що Порядок управління відходами від руйнувань чітко не визначає обов'язки суб'єктів господарювання щодо ведення обліку цих відходів під час їх перевезення та оброблення (відновлення або видалення), а спеціальні правила обліку відходів від руйнувань стосуються уповноважених органів. Крім того, Київська міська та обласні військові (державні) адміністрації мають подавати узагальнену за регіонами інформацію про відходи від руйнувань не до Мінекономіки як центрального органу виконавчої влади, який на сьогоднішній день забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління відходами [15], а до Мінрозвитку. Зазначене міністерство забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах благоустрою населених пунктів, житлово-комунального господарства, управління побутовими відходами, будівництва, нормування у будівництві, містобудування, просторового планування територій та архітектури, відновлення регіонів, територій та інфраструктури, що постраждали внаслідок російської збройної агресії [16].

Отже, удосконалення обліку відходів від руйнувань доцільно розпочати із чіткого визначення меж його регламентації спеціальними правилами Порядку управління

відходами від руйнувань з огляду на специфіку окремих операцій з цими відходами, зокрема первинного та остаточного розчищення і прибирання територій, розміщення відходів від руйнувань у спеціально створених місцях їх тимчасового зберігання. Решта операцій з управління відходами від руйнувань (відновлення, видалення та ін.) мало чим відрізняється від інших відходів, тому на цих стадіях управління облік відходів від руйнувань має здійснюватися суб'єктами господарювання на загальних засадах, установлених Порядком ведення державного обліку відходів та подання звітності.

Ще одним важливим питанням, що стосується обліку у сфері управління відходами від руйнувань, є належна організація обліку місць їх тимчасового зберігання як спеціально обладнаних або пристосованих земельних ділянок (майданчиків) для тимчасового (на період воєнного стану та одного року з дня його припинення або скасування) зберігання зазначених відходів до їх відновлення чи видалення [11]. Порядок управління відходами від руйнувань містить вимоги до організації та експлуатації цих об'єктів, але не передбачає їх окремого обліку. Підставою для такого обліку має стати норма п. 5 Порядку здійснення моніторингу місць утворення, зберігання та видалення відходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.05.2025 р. № 551 (ще не набрала чинності), яка зобов'язує орган місцевого самоврядування вести облік місць тимчасового зберігання відходів від руйнувань, які розміщені в межах населених пунктів або за їх межами на землях комунальної власності. Однак відомості щодо цих місць будуть вноситися лише в обсязі, передбаченому формою обліку відходів від руйнувань [17]. Таких відомостей явно недостатньо для формування повноцінної бази даних про місцезнаходження, потужність та інші технічні характеристики місць тимчасового зберігання.

2. Удосконалення порядку планування управління відходами від руйнувань на національному, регіональному та місцевому рівнях. Як справедливо відзначають В. В. Дочинець та Т. І. Шуплат, правильне планування управління відходами від руйнувань виступає основним елементом у плануванні процесу відбудови та відновлення економіки України після війни [18, с. 15]. Водночас у попередніх дослідженнях було з'ясовано, що проблема управління відходами від руйнувань не знайшла належного відображення у документах планування національного рівня, до яких належать Національний план управління відходами до 2033 року та План заходів з реалізації Національного плану управління відходами на 2025–2033 роки, затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2024 р. № 1353-р. Питання управління цими відходами частково інтегровані до тематичних блоків Національного плану управління відходами, присвячених впливу війни на сектор управління відходами, а також відходам будівництва та знесення [19, с. 70–71]. Стан планування управління відходами від руйнувань у загальнодержавному масштабі створює проєкцію на плани нижчого рівня, оскільки регіональні плани управління відходами мають розроблятися на основі Національного плану і оновлюватися протягом шести місяців з дня внесення змін до останнього (ч. 5 ст. 50, ч. 4 ст. 51 Закону України «Про управління відходами»).

Планування управління відходами на території областей, міст Києва і Севастополя, Автономної Республіки Крим ґрунтується на нормах Порядку розроблення та затвердження регіональних планів управління відходами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2023 р. № 667. Цей документ не містить деталізації щодо видів відходів [20]. Однак інформація щодо відходів від руйнувань має зазначатися окремо від відходів будівництва та знесення у розділі «Аналіз поточного стану системи управління відходами в регіоні» регіонального плану відповідно до абз. 9 п. 5 Вимог до

розділів проекту регіонального плану управління відходами, затверджених наказом Міндовкілля від 22.01.2024 р. № 81 [21]. На виконання цих Вимог підрозділи, присвячені відходам від руйнувань, включені до Регіонального плану управління відходами в Херсонській області до 2034 року [22], Регіонального плану управління відходами у місті Києві [23], проекту Регіонального плану управління відходами у Київській області до 2034 року [24] та інших регіональних планів. Як показує практика, виконання вимоги щодо опису поточного стану системи управління відходами від руйнувань може бути формальним і не сприяти якісному плануванню.

Так, у проекті Регіонального плану управління відходами у Київській області до 2034 року прямо відзначається відсутність достовірного обліку реальних обсягів відходів від руйнувань на території регіону, що ускладнює планування і контроль. У тексті плану містяться суперечливі дані щодо обсягів відходів від руйнувань та кількості місць їх тимчасового зберігання, розлогі цитування законодавства та загальна інформація щодо можливостей використання компонентів цих відходів без прямого зв'язку із плануванням. Як виливає із документа, на теперішній час не проектується і не будується жодного нового місця тимчасового зберігання відходів від руйнувань, а протягом 2030–2034 років заплановано створення 1 об'єкта інфраструктури для оброблення відходів будівництва та знесення (окремо для відходів від руйнувань не передбачено). Незважаючи на те, що на теперішній час такі об'єкти на території області згідно із Планом відсутні, до повторного використання, рециклінгу, іншого матеріального відновлення відходів будівництва і знесення, відходів від руйнувань на 2025 р. начебто підготовлені 50% від таких відходів. Водночас для реалізації заходів щодо відходів від руйнувань у Плані визначено необхідність фінансування у обсягах, які будуть визначені лише «на етапі проєктування» [24]. Отже, попри значний об'єм Плану (688 сторінок), йому вкрай бракує конкретизації.

На місцевому рівні планування регламентується Порядком розроблення, погодження та затвердження місцевих планів управління відходами, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.2023 р. № 947. Цим нормативно-правовим актом відходи від руйнувань не згадуються у переліку тих відходів, інформація за якими має зазначатися під час опису поточного стану управління відходами (є лише відходи будівництва та знесення у складі відходів промисловості) [25]. При цьому у Методичних рекомендаціях з розроблення місцевих планів управління відходами, затверджених наказом Міндовкілля від 15.03.2024 р. № 288, рекомендується враховувати відходи від руйнувань у підп. 2.2.3.3 п. 2.2.3 підрозділу 2.2 розділу II «Відходи будівництва та знесення» місцевого плану управління відходами щодо опису частини «Джерела утворення та обсяги відходів». Також у Методичних рекомендаціях наголошується на доцільності наведення інформації стосовно обсягів, складу та місць накопичення відходів від руйнувань або про зруйновані об'єкти інфраструктури, якщо на території громади наявні *значні* (курсив наш. – *О. Т., О. Т.*) обсяги цих відходів [26]. Словосполучення «значні обсяги» має оціночний характер і може із суб'єктивних міркувань використовуватися для неподання відповідної інформації у місцевих планах управління відходами.

У Місцевому плані управління відходами Тростянецької міської територіальної громади до 2030 року надається інформація про спеціально відведене місце тимчасового зберігання відходів від руйнувань, наводяться дані щодо їх вивезення за роками, наголошується на відсутності спеціалізованої інфраструктури і технічного забезпечення для ефективного управління цими відходами. У документі підкреслюється необхідність планування управління відходами від руйнувань із охо-

пленням інституційних, організаційних та технологічних аспектів цього процесу, а також конкретизації відповідної системи управління на рівні місцевого плану. Водночас наведені положення Місцевого плану управління відходами Тростянецької міської територіальної громади до 2030 року є здебільшого декларативними, оскільки у ньому не передбачено заходів щодо забезпечення ефективного управління відходами від руйнувань та планових кількісних показників їх виконання [27].

З огляду на викладене вище, управління відходами від руйнувань як специфічним видом відходів доцільно повною мірою інтегрувати в усі рівні системи планування починаючи із Національного плану управління відходами як основи реалізації державної політики у цій сфері. У цьому контексті велике значення матимуть системні зв'язки між різними ланками і формами планування зважаючи на вже доволі давно відомий у науці господарського права принцип органічної єдності планів [28, с. 76]. Цей принцип знайшов втілення у нормах ст. 50, 51 і 52 Закону України «Про управління відходами», які визначають плани вищого рівня як основу для розроблення планів нижчого рівня і вимагають узгодження усіх рівнів планування між собою [12]. Водночас для реалізації відповідного принципу потрібно активізувати правотворчу діяльність з метою відображення специфіки відходів від руйнувань у нормах Закону України «Про управління відходами», а також належного врахування цього аспекту у порядку розроблення регіональних і місцевих планів управління відходами.

3. *Розвиток інституційної спроможності органів влади у сфері управління відходами від руйнувань.* Система уповноважених органів влади у вищевказаній сфері за майже чотири роки повномасштабної війни продемонструвала свою інституційну слабкість і функціональну обмеженість. На етапі виникнення проблеми, пов'язаної з непередбачуваним утворенням відходів від руйнувань у різних регіонах країни (включаючи й регіони, віддалені від зони активних воєнних дій), колишнє Міндовкілля спільно з Мінрозвитку у 2022 р. розробили Порядок управління відходами від руйнувань, який був затверджений Урядом України. Цей нормативно-правовий акт готувався у прискореному режимі у відповідь на виклики й загрози, які невідомі більшості сучасних країн. Його початкова редакція фактично запустила *експериментальний проєкт* щодо розбудови системи управління новим видом відходів, тому не могла враховувати усіх соціально-економічних, екологічних, правових, інституційних, технічних та інших особливостей і змін, які виявилися уже під час реалізації цього проєкту. Однак настільки важливий для суспільства і держави нормативно-правовий акт після прийняття мав би виступати *об'єктом посиленої контрольної діяльності, яка за своєю суттю є правовим моніторингом*. Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX «Про правотворчу діяльність» розкриває зміст правового моніторингу як систематичної комплексної контрольної діяльності, спрямованої на відстеження, аналіз та оцінку ефективності реалізації прийнятих нормативно-правових актів з метою своєчасного усунення виявлених недоліків шляхом внесення змін, вжиття інформаційних, організаційних та інших заходів щодо забезпечення належного виконання нормативно-правових приписів [29]. Уведення в дію цього Закону відкладено на період після завершення воєнного стану (через один рік із дня припинення або скасування останнього), проте об'єктивна потреба у відстеженні ефективності прийнятих нормативно-правових актів для їх вдосконалення існує незалежно від цієї обставини. Незважаючи на «гострі» сигнали про дефектність і неефективність низки положень Порядку управління відходами від руйнувань, за більш ніж три роки з моменту прийняття так і не було здійснено його ревізії за формальним і змістовним критеріями.

У контексті забезпечення достатньої інституційної спроможності органів влади слід звернути увагу на те, що основний тягар відповідальності за організацію та координацію управління відходами від руйнувань зазначений вище Порядок покладає на виконавчий орган сільської, селищної, міської ради (військову адміністрацію населеного пункту) як так званий «уповноважений орган», тобто на місцевий рівень управління. Як визначено п. 5 Порядку управління відходами від руйнувань, організація здійснення операцій з управління відходами від руйнувань може забезпечуватися двома суб'єктами: власником або управителем об'єкта, унаслідок пошкодження (руйнування) якого утворилися відходи від руйнувань, або власником чи користувачем земельної ділянки, у межах якої зазначені відходи розміщені; уповноваженим органом (щодо відходів від руйнувань, що розміщені на вулицях і дорогах населених пунктів, дорогах та місцях загального користування). Водночас якщо встановити власника відходів від руйнувань неможливо або останній через технічні чи економічні причини не може самостійно здійснювати операції з управління цими відходами, відповідні обов'язки переходять до уповноваженого органу (абз. 3 п. 6, п. 9 Порядку управління відходами від руйнувань) [11]. Перекладання обов'язків з організації управління відходами від руйнувань на уповноважений орган здійснюється без урахування його фінансової, організаційної, технічної та іншої спроможності розв'язувати це завдання і забезпечувати виконання усіх вимог, визначених указаним вище Порядком та іншими нормативно-правовими актами. Слід відзначити, що до повноважень центральних органів виконавчої влади, із яких у Порядку управління відходами від руйнувань згадується лише Мінрозвитку, належить отримання від Київської військової та обласних військових адміністрацій узагальненої інформації про відходи від руйнувань навіть без перевірки її достовірності. Зокрема, наслідком цього є подання Київською обласною військовою адміністрацією до Мінрозвитку інформації про наявність на території області на початок грудня 2025 р. відходів від руйнувань у кількості 251,5 тис. тонн, тоді як за даними самої адміністрації та Мінекономіки таких відходів на початок грудня було вже 335,5 тис. тонн. [4; 30].

З огляду на це, можна передбачити, що саме недостатня інституційна спроможність органів влади є однією із головних причин незадовільного стану реалізації державної політики у сфері управління відходами від руйнувань у масштабі всієї країни.

Крім того, у цьому питанні необхідно також спиратися на конституційні основи правопорядку в Україні, відповідно до яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [31]. Законом України «Про управління відходами» (ст. 26) і Законом України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 30) до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено організацію управління відходами будівництва та знесення [12; 32]. Наведене повноваження не поширюється на відходи від руйнувань, оскільки юридично вони визнаються самостійним видом відходів із властивою йому специфікою правового регулювання.

Потребує оптимізації і центральний рівень інституційного забезпечення розвитку сфери управління відходами від руйнувань. До створення триєдиного Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України у липні 2025 р. основний обсяг повноважень у сфері управління відходами належав Міндовкілля. Попри певні спроби покращити правові та організаційні умови розв'язання проблеми відходів від руйнувань, діяльність цього Міністерства за відповідним напрямком не була комплексною і послідовною, тому не принесла очікуваних результатів.

Із створенням нового Мінекономіки і покладенням на нього функцій ліквідованого Міндовкілля виник ризик певного послаблення екологічної функції держави та «розчинення» переданих повноважень у сфері охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки в безпрецедентно великому обсязі інших повноважень. Присутність цього ризику відчувається й у сфері управління відходами від руйнувань, яка ще не встигла отримати оптимальну правову форму, а з нею інституційне і функціональне забезпечення, пропорційне масштабу та рівню складності проблеми. Під час реалізації новим Міністерством повноважень, що стосуються відходів від руйнувань, важливо не підмінити екологічний пріоритет у правовому регулюванні відносин у цій сфері суто економічним інтересом, а першорядну мету мінімізації впливу цих відходів на здоров'я людей і довкілля – метою освоєння їх сировинного потенціалу безвідносно до реальних екологічних наслідків такої діяльності. Орієнтація ж на принципи і цілі сталого розвитку у межах цього напрямку державної політики може принести синергетичний ефект та відчутні переваги від взаємодії ключових сфер суспільного життя (економічної та екологічної), зокрема у проєкції на усунення наслідків пошкодження і руйнування об'єктів інфраструктури, інших будівель та споруд через воєнні дії.

У рамках розбудови ефективної системи центральних органів виконавчої влади, що беруть участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері управління відходами від руйнувань, буде також доцільно однозначно визначити роль і межі повноважень Мінрозвитку. З одного боку, це Міністерство згадується у Порядку управління відходами від руйнувань як найвища ланка в системі обліку таких відходів. З іншого боку, ані Закон України «Про управління відходами» (ст. 22), ані Положення про Міністерство розвитку громад та територій України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 р. № 460 (у ред. постанови від 17.12.2022 р. № 1400) не конкретизують повноважень цього Міністерства, пов'язаних безпосередньо із відходами від руйнувань. У зв'язку з цим на контрасті з управлінням побутовими відходами компетенція Мінрозвитку в цій сфері залишається доволі розмитою.

С. О. Синчанський пропонує створити постійно діючий міжвідомчий орган (координаційний центр або робочу групу) при Кабінетові Міністрів України або Міндовкілля для координації фінансування, матеріально-технічного забезпечення і взаємодії органів влади у галузі збирання та оброблення відходів війни [9, с. 304]. Варто наголосити, що, як показує практика створення подібних інституцій в інших сферах державної політики (наприклад, Національного органу з питань протимінної діяльності або Міжвідомчої робочої групи з питань гуманітарного розмінування), створення міжвідомчих допоміжних і консультативно-дорадчих органів не гарантує підвищення ефективності формування і реалізації державної політики. Пріоритетним завданням має бути все ж підвищення інституційної спроможності системи центральних органів виконавчої влади, наділених реальними виконавчими повноваженнями.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє обґрунтувати пріоритетні напрями удосконалення нормативно-правової основи управління відходами від руйнувань як підґрунтя комплексної модернізації відповідного законодавства.

Першим напрямом є удосконалення порядку ведення обліку відходів від руйнувань, адже дані обліку є основою для формування та реалізації державної політики. Порядок управління відходами від руйнувань закріпив спрощені й неоднозначні правила обліку, які не сприяють створенню повної і достовірної інформації про відходи від руйнувань, пов'язані з ними об'єкти тощо. Особливої уваги

заслугує форма обліку відходів від руйнувань, яка не передбачає можливості обліку відходів від руйнувань за місцем їх утворення, допускає обрання одиниці їх виміру (тонн або кубічних метрів) та містить інші недоліки. Удосконалення обліку відходів від руйнувань має ґрунтуватися на ідеї чіткого визначення меж його регламентації спеціальними нормами Порядку управління відходами від руйнувань зважаючи на специфіку окремих операцій. Для решти операцій облік цих відходів доцільно вести за загальними правилами Порядку ведення державного обліку відходів та подання звітності.

Другий напрям передбачає удосконалення порядку планування управління відходами від руйнувань на національному, регіональному та місцевому рівнях. На всіх щаблях планування відходам від руйнувань не приділяється належної уваги. Попри наявність обов'язкових приписів, при підготовці регіональних планів поширеним є формальний підхід до опису стану системи управління відходами від руйнувань, що можна побачити на прикладі проекту Регіонального плану управління відходами у Київській області до 2034 року. Відображення інформації про відходи від руйнувань у місцевих планах управління відходами здійснюється на основі норм рекомендаційного характеру, які до того ж оперують оціночними поняттями. Це дає можливість розробникам місцевих планів ігнорувати відходи від руйнувань або зводити інформацію про них до декларативних положень. Зважаючи на це, існує потреба повної інтеграції управління відходами від руй-

нувань в усі рівні системи планування на основі принципу органічної єдності планів.

Третій напрям стосується розвитку інституційної спроможності органів влади у сфері управління відходами від руйнувань, оскільки за період повномасштабної війни система цих органів довела свою інституційну слабкість і функціональну обмеженість. Відмітною особливістю нинішньої моделі інституційного забезпечення є непропорційний і нерациональний розподіл обов'язків між різними рівнями управління, у межах якого основний тягар відповідальності за організацію та координацію управління відходами від руйнувань покладається на виконавчий орган сільської, селищної, міської ради (військову адміністрацію населеного пункту). До актуальних завдань за цим напрямом належить також оптимізація центрального рівня інституційного забезпечення розвитку сфери управління відходами від руйнувань, що пов'язана із такими аспектами: ризиками поглинення екологічних пріоритетів економічними інтересами у діяльності периферизованого Мінекономіки; недостатньою визначеністю ролі і меж повноважень Мінрозвитку у формуванні та реалізації державної політики у сфері управління відходами від руйнувань.

У подальших дослідженнях доцільно перейти до розгляду дозвільно-ліцензійних, інвестиційних та інших правових аспектів забезпечення екологічно безпечного та економічно ефективного управління відходами від руйнувань.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про надання публічної інформації: Лист Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 14.05.2024 № 24/24-05/778-24.
2. Про надання публічної інформації: Лист Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 19.04.2024 № 24/24-05/673-24.
3. Про надання публічної інформації: Лист Міністерства розвитку громад та територій України від 10.12.2025 № 10187/26/3БГ-25.
4. Щодо відходів руйнувань: Лист Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України від 15.12.2025 № 6301-06/87630-09.
5. Трегуб О.А. Поводження з відходами від руйнувань, що утворюються внаслідок воєнних дій: проблеми правового забезпечення (За матеріалами наукового повідомлення на засіданні Президії НАН України 10 липня 2024 р.). *Вісник Національної академії наук України*. 2024. № 9. С. 73–79. <https://doi.org/10.15407/visn2024.09.073>
6. Блінова Г.О. Правове регулювання ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів. *Нове українське право*. 2023. № 3. С. 62–67. <https://doi.org/10.51989/NUL.2023.3.9>
7. Гафурова О.В., Новак Т.С. Інформація про відходи, що утворюються внаслідок війни: питання правового забезпечення. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2023. Вип. 79. Ч. 1. С. 349–355. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.1.58>
8. Потіп М.М. Правове регулювання використання відходів війни як ресурсу для відновлення України. *Нове українське право*. 2023. Вип. 3. С. 106–114. <https://doi.org/10.51989/NUL.2023.3.15>
9. Синчанський С.О. Правовий режим відходів війни, що утворилися внаслідок воєнних дій в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. Вип. 89. Ч. 2. 2025. С. 299–305. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.2.45>
10. Краснова Ю.А., Щиглов Є.О. Правове регулювання екологічного обліку в Україні: монографія. Київ: ЦП «Компринт», 2021. 256 с.
11. Про затвердження Порядку управління відходами, що утворились у зв'язку з пошкодженням (руйнуванням) будівель та споруд внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій або проведенням робіт з ліквідації їх наслідків та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2022 р. № 1073. URL: <https://surl.li/japtaj>
12. Про управління відходами: Закон України від 20.06.2022 р. № 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20>
13. Про затвердження Порядку класифікації відходів та Національного переліку відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2023 р. № 1102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2023-%D0%BF>
14. Про затвердження Порядку ведення державного обліку відходів та подання звітності та Типової форми обліку відходів: Наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 26.11.2024 р. № 1534. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0090-25>
15. Деякі питання Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2025 р. № 903. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2025-%D0%BF>
16. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 р. № 460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF>
17. Деякі питання здійснення моніторингу місць утворення, зберігання та видалення відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.2025 р. № 551. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-2025-%D0%BF>
18. Дочинець В.В., Шуплат Т.І. Проблематика та шляхи поведіння з відходами руйнування інфраструктури внаслідок військових дій в Україні. *Лісові пожежі в умовах війни: збірник тез доповідей круглого столу* (м. Львів, 24 травня 2024 р.). Львів: Львівський державний університет безпеки життєдіяльності. С. 13–17.
19. Трегуб О.А. Планування управління відходами від руйнувань на національному рівні: стан і особливості. *Цілі сталого розвитку: проблеми і можливості досягнення в Україні та світі: матеріали IX Всеукраїнської наук.-практ. конф. здобувачів вищої освіти та молодих вчених* (м. Київ, 24 жовтня 2025 р.). Київ: Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. 2025. С. 69–72.
20. Про затвердження Порядку розроблення та затвердження регіональних планів управління відходами: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2023 р. № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2023-%D0%BF>
21. Про затвердження Вимог до розділів проекту регіонального плану управління відходами: Наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 22.01.2024 р. № 81. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0178-24>

22. Регіональний план управління відходами в Херсонській області до 2034 року. URL: <https://drive.google.com/file/d/1DCCa14AnpRCBIg143vDTUjRtrjqA-prX/view>
23. Регіональний план управління відходами у місті Києві. URL: <https://bit.ly/3MXL3Q7>
24. Проект Регіонального плану управління відходами у Київській області до 2034 року. URL: <https://ecology.koda.gov.ua/pages/novyny-i-anonsy/a13.pdf>
25. Про затвердження Порядку розроблення, погодження та затвердження місцевих планів управління відходами: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2023 р. № 947. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2023-%D0%BF>
26. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення місцевих планів управління відходами: Наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 15.03.2024 р. № 288. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0288926-24>
27. Місцевий план управління відходами Троянецької міської територіальної громади до 2030 року. URL: <https://bit.ly/4p9QhWg>
28. Подцерковний О.П., Савук І.П. Правові принципи планування господарської діяльності в Україні. *Правова держава*. 2005. № 8. С. 72–77.
29. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354– IX. URL: <https://surl.li/tdqhtu>
30. Про розгляд запиту на інформацію: Лист Департаменту екології та природних ресурсів Київської обласної військової адміністрації від 22.12.2025 №3205-28.06.1-2025.
31. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://bit.ly/4siPWDO>
32. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://bit.ly/4qwl4hn>

Дата першого надходження рукопису до видання: 29.11.2025
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 12.12.2025
Дата публікації: 31.12.2025