


<https://doi.org/10.15407/econlaw.2021.04.046>

УДК 346.5:349.6

О.А. ТРЕГУБ, канд. юрид. наук, наук. співроб. відділу господарсько-правових досліджень проблем економічної безпеки Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова НАН України», м. Київ, Україна

 orcid.org/0000-0003-0660-5783

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ НА ПОСТКОНФЛІКТНИХ ТЕРИТОРІЯХ

Ключові слова: постконфліктні території, відходи, планування, регіональний план управління відходами, індустріальний парк.

Досліджено стан і перспективи розвитку планування у сфері поводження з відходами на постконфліктних територіях. Конкретизовано окремі риси та елементи нової системи планування у цій сфері, що ґрунтується на європейських підходах. Запропоновано враховувати особливості постконфліктних територій, зумовлені продовженням бойових дій та пов'язаними з цим проблемами й загрозами у процесі розроблення регіональних планів управління відходами. Розглянуто можливості створення на відповідних територіях індустріальних парків, що спеціалізуються на переробленні відходів. Обґрунтовано пропозиції з удосконалення правових засад їхнього функціонування.

Вступ. Одним із найгостріших викликів за весь період незалежності країни став збройний конфлікт на Сході України та зумовлена ним поява територій, інфраструктура, економіка, соціальна сфера та довкілля яких постраждали внаслідок тривалих бойових дій. Усю шкоду, спричинену руйнуванням і припиненням діяльності багатьох промислових підприємств та об'єктів життєзабезпечення, загостренням демографічних проблем, втратою природоресурсного капіталу та стрімким погіршенням складного екологічного становища, виміряти важко, а подекуди й неможливо. Через це постконфліктні території (далі ПКТ) вимагають особливої уваги з боку держави.

За визначенням В.А. Устименка та Р.А. Джабраїлова, ПКТ є частина території України, яка зазнала негативного впливу внаслідок збройного конфлікту, перебуває під юрисдикцією України та потребує здійснення заходів із відновлення функціонування об'єктів життєдіяльності та виробничої сфери [1, с. 5]. З одного боку, для цього дослідження важливим є те, що окремі з цих об'єктів призначені для зберігання, захоронення, утилізації та інших операцій з відходами. З іншого боку, державна політика з відновлення економічного потенціалу, соціального благополуччя та екологічної рівноваги на

Цитування: Трегуб О.А. Економіко-правові інструменти підвищення ефективності поводження з відходами на постконфліктних територіях *Економіка та право*. 2021, № 4. С. 46—55. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2021.04.046>

ПКТ не може обійтися без ефективного розв'язання усього масиву супутніх проблем, що виникають у сфері поводження з відходами.

У Законі України від 28.02.2019 № 2697-VIII «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 №1363-р, Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 820-р (далі НСУВ), та інших документах стратегічного характеру відзначається загрозна ситуація, що склалася у зв'язку з нераціональним та небезпечним поводженням з відходами. Загалом така ситуація спостерігається у всіх регіонах країни, але в Донецькій та Луганській областях вона набула набагато більших масштабів та специфічних рис.

По-перше, це пов'язано із сукупною дією різних чинників негативного впливу, ефектом нагромадження проблем, україн великим техногенним тиском та антропогенною зміненістю території. Зокрема, у цих областях: зосереджені численні полігони, відвали та інші місця розміщення промислових відходів, які утворювалися протягом багатьох десятиліть; у структурі накопичених та утворюваних відходів великою є частка відходів I—III класів небезпеки, що становлять підвищену загрозу для навколишнього середовища та здоров'я населення; значний відсоток місць видалення відходів не відповідає вимогам екологічної безпеки. До цього слід додати, що масове некероване затоплення шахт може призвести до пошкодження підземних та наземних сховищ відходів і потрапляння небезпечних речовин у води, ґрунт і атмосферне повітря.

По-друге, це зумовлено надзвичайною обставиною — тривалими в окремих районах воєнними діями, що не дають змоги здійснювати операції з відходами в нормальному (звичайному) режимі та через які існує високий ризик ураження об'єктів поводження з відходами.

Зважаючи на це, виникає необхідність оптимізації економіко-правових умов поводження з відходами на ПКТ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою цього дослідження є праці представників юридичної та економічної наук,

присвячені пошуку шляхів розв'язання соціально-економічних та екологічних проблем Донбасу, плануванню господарської діяльності, охороні довкілля, а також спеціальним режимам господарювання.

Так, різні економіко-правові аспекти планування досліджували А.Г. Бобкова (правові засади планування екологічного підприємництва) [2], О.П. Подцерковний та І.П. Савук (правові принципи планування господарської діяльності в Україні) [3], В.Ю. Приходько, Т.А. Сафранов та Т.П. Шаніна (формування і реалізація регіонального плану управління твердими муніципальними відходами) [4] та ін.

Окремі питання запровадження спеціальних режимів господарювання і передусім такого їхнього різновиду, як індустріальні парки, порушують Л.Я. Бенюк (індустріальні парки як інструмент розвитку регіональної економіки) [5], О.Р. Зельдіна (спеціальний режим господарювання як механізм вирішення соціально-економічних проблем Донбасу) [6], С.І. Леккар (міжнародні та вітчизняні реалії функціонування індустріальних парків) [7], Г.В. Олексюк (концепція та реальність індустріальних парків України) [8], В.В. Поєдинок (правовий режим індустріальних парків в Україні) [9] та ін.

Однак до цього часу економіко-правові питання планування та створення індустріальних парків у контексті забезпечення ефективного поводження з відходами на ПКТ у науці предметно не розглядалися, чим і підтверджується актуальність обраної теми дослідження.

Мета статті — проаналізувати стан і можливості застосування окремих економіко-правових інструментів (планування та індустріальні парки) для підвищення ефективності поводження з відходами на ПКТ, запропонувати шляхи їхнього удосконалення з урахуванням регіональних особливостей.

Результати дослідження. Важливою умовою поступового відновлення екологічної рівноваги, розбудови сучасної конкурентоспроможної економіки та піднесення якості життя на ПКТ є здійснення ефективного планування у сфері поводження з відходами. Як зазначає А.Г. Бобкова, планування передбачає визначення перспектив, щорічних темпів і показників розвитку певних видів господарської діяльності чи сфер економіки [2, с. 125]. Водночас у широкому сенсі планування охоплюється не лише підготовка планів: О.П. Под-

церковний та І.П. Савук наголошують, що планування є засобом досягнення суспільного господарського порядку та формою державного впливу на економіку, яка охоплює прогнозування, програмування, визначення пріоритетів розвитку країни та інші складові [3, с. 73].

Дотепер основні форми планування у сфері поводження з відходами закріплюються Законом України від 05.03.1998 № 187/98-ВР «Про відходи». Зокрема, до таких форм належать: міждержавні, загальнодержавні, регіональні та місцеві програми поводження з відходами; програми та плани у сфері поводження з побутовими відходами; плани організації роботи у сфері поводження з відходами суб'єктів господарювання (планування здійснюється на мікрорівні самостійно суб'єктами поводження з відходами). У межах теми цього дослідження, що стосується ПКТ Донецької та Луганської областей України, особливий інтерес представляють програми регіонального рівня, які найповніше враховують специфіку ситуації на відповідних територіях.

Так, до недавнього часу в Донецькій області діяли дві програми, спрямовані на розв'язання регіональних проблем поводження з відходами, а саме: Програма поводження з відходами в Донецькій області на 2016—2020 рр., затверджена розпорядженням голови обласної державної адміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 22.09.2016 № 836 (із змінами), та Регіональна програма поводження з промисловими відходами в Донецькій області на 2018—2020 рр., затверджена розпорядженням голови обласної державної адміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 28.12.2018 № 1580/5-18.

Програма від 22.09.2016 № 836 спрямовувалася на створення в галузі сучасної інфраструктури поводження з відходами та передбачала будівництво: чотирьох регіональних центрів утилізації побутових відходів; п'ятих регіональних комплексів поводження з відходами; п'ятих сміттєперевантажувальних станцій з елементами сортування відходів; дев'ятих сміттєсортувальних станцій для попереднього сортування відходів та подальшого транспортування залишків на регіональний полігон. Окрім цього, планувалося широке залучення інвестицій для розвитку галузі поводження з

побутовими відходами, закриття із подальшою рекультивациєю полігонів і сміттєзвалищ області, які не відповідають екологічним вимогам, запровадження роздільного збирання побутових відходів у населених пунктах, оновлення парку сміттєвозів, контейнерного господарства та здійснення інших заходів. Водночас, як показує звіт про виконання цієї Програми, під час реалізації відповідних заходів виникли численні проблеми, основними з яких є такі: недостатній рівень фінансування заходів (запланований обсяг фінансування становив 1 986 422,07 тис. грн, тоді як реально витрачено лише 888 409,315 тис. грн); неузгодженість дій органів місцевого самоврядування, районних та обласних державних адміністрацій; невідповідність рішень зазначених органів регіональним стратегічним документам планування; недостатня увага заходам щодо роздільного збирання побутових відходів на рівні виконавчих органів міських рад та об'єднаних територіальних громад. У зв'язку із цим у звіті резюмується, що програмні завдання вирішені лише частково та потребують подальшої реалізації [10].

Повною мірою не було виконано і заходи, визначені Регіональною програмою від 28.12.2018 № 1580/5-18, хоча реальні обсяги її фінансування навіть перевищили заплановані витрати (1 072 356,99 тис. грн та 818 484,2 тис. грн відповідно). Як впливає зі звіту, основною причиною неповної реалізації цієї програми є недосконалість законодавства, зокрема брак правових механізмів забезпечення використання металургійних шлаків та інших відходів промисловості у різних галузях господарства [11].

Поряд із існуванням висвітлених форм планування Україна вже декілька років поспіль намагається впровадити нову систему планування у сфері поводження з відходами на основі європейського досвіду (у європейській традиції замість терміна «поводження з відходами» вживається термін «управління відходами»; далі ці терміни будуть використовуватися як синонімічні). Початком цього процесу можна вважати розроблення НСУВ.

НСУВ не відображає особливостей поводження з відходами на ПКТ Донецької та Луганської областей, зумовлених продовженням бойових дій, їхнім впливом на господарський комплекс та екологічну обстановку, однак містить певні положення, спрямовані на підви-

щення ролі регіонів у реформуванні відповідної сфери, створення самодостатньої регіональної інфраструктури для ефективного поводження з різними видами відходів, а також удосконалення стратегічного планування на регіональному рівні. Потрібно наголосити, що в Стратегії є окремий розділ, присвячений національному та регіональним планам управління відходами (далі РПУВ), де викладено загальні вимоги до змісту відповідних планів. Водночас існування таких документів як особливої форми планування поки що законодавчо не закріплено.

Легалізувати нову систему планування управління відходами, елементом якої є регіональні плани, має на меті проект Закону України від 04.06.2020 № 2207-1-д про управління відходами (далі проект Закону № 2207-1-д), який готується до другого читання. Відповідно до ст. 52 проекту Закону № 2207-1-д, РПУВ розробляються на десять років та підлягають перегляду кожні чотири роки. Такі плани мають узгоджуватися із Національним планом управління відходами та є обов'язковою умовою для фінансування з державного і обласного бюджетів заходів у сфері управління відходами на відповідній території.

Розроблення регіональних планів Донецької і Луганської областей триває з 2020 р., для чого було утворено відповідні робочі групи. Однак виконання цього важливого завдання ускладнюється відсутністю стабільної нормативно-правової основи, якою б визначалися чіткі й зрозумілі вимоги до структури та змісту регіональних планів. Т.А. Сафранов, Т.П. Шаніна та В.Ю. Приходько стверджують, що підготовка РПУВ має ґрунтуватися на чинній нормативно-правовій базі — законах та підзаконних нормативно-правових актах [4, с. 88]. Проте наявне сьогодні законодавство, провідну роль в системі якого відіграє Закон України від 05.03.1998 № 187/98-ВР «Про відходи», не може бути такою основою через його застарілі та неефективні підходи до регулювання. Це пов'язано насамперед із тим, що процес адаптації національного законодавства про відходи до права ЄС є украй повільним та несистемним.

Уніфіковані методологічні підходи до розроблення РПУВ встановлюються спеціальним документом. Спочатку розробники таких планів керувалися Методичними рекомендаціями

з розроблення регіональних планів управління відходами, затвердженими наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 12.04.2019 № 142. Але нещодавно ці Методичні рекомендації було переглянуто та затверджено в новій редакції наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 10.09.2021 № 586 (далі Методичні рекомендації).

Перше, на що потрібно звернути увагу у вказаному документі, — це нехарактерна для нині чинного законодавства про відходи термінологія, яка частково запозичена з Директиви 2008/98/ЄС про відходи та інших актів права ЄС. Наприклад, Методичні рекомендації вводять та роз'яснюють такі нові поняття, як «відновлення відходів», «інституційна спроможність», «кластер управління відходами», «комунальний пункт збирання відходів», «муніципальні відходи», «регіональний полігон», «рециклінг» і «управління відходами». У цьому аспекті Методичні рекомендації є певною спробою пом'якшення наслідків правової невизначеності, що виникла у зв'язку із хронічним затягуванням процесу ухвалення проекту Закону № 2207-1-д та інших нормативно-правових актів, покликаних створити надійне правове підґрунтя для реформування сфери поводження з відходами з урахуванням сучасних пріоритетів, тенденцій та потреб (звичайно, за умови якісної підготовки майбутнього законодавства).

Водночас у рамках цього дослідження найбільший інтерес становить потенційна ефективність застосування Методичних рекомендацій у процесі регіонального планування саме на ПКТ.

Відповідно до п. 1 Розділу III цього документа РПУВ рекомендується складати з таких розділів: Вступ; Розділ I «Характеристика регіону»; Розділ II «Аналіз поточного стану системи управління відходами в регіоні»; Розділ III «Планування системи управління відходами в регіоні»; Розділ IV «Моніторинг виконання»; Розділ V «Інформація про Стратегічну екологічну оцінку»; Інформаційні джерела; Додатки.

Розглянемо положення Методичних рекомендацій стосовно формування структури та змісту окремих розділів з погляду особливостей ситуації, що склалася на ПКТ.

Так, у Розділі I «Характеристика регіону» відображаються регіональні особливості, які

відіграють важливе значення для визначення параметрів системи управління відходами та впливають на ухвалення рішень у цій сфері. Цей розділ складається із чотирьох підрозділів, а саме: 1.1 «Адміністративно-територіальний устрій регіону»; 1.2 «Характеристика природно-географічного стану»; 1.3 «Демографічна та соціальна характеристика»; 1.4 «Економічна характеристика регіону». Наприклад, у підрозділі 1.2 надається характеристика природно-географічного стану та виділяються територіальні особливості, які мають значення для вирішення питань управління відходами (рельєф, геологічні особливості, кліматичні умови, ландшафтні особливості рельєфу, гідрологія, природно-ресурсний потенціал, природоохоронні території та ін.). Попри всю значущість наведених видів даних, для ефективного планування управління відходами на ПКТ їх недостатньо.

У цьому контексті специфічною, але невід'ємною характеристикою нинішнього стану Донецької та Луганської областей є тривалий збройний конфлікт, що справляє як прямий, так і опосередкований вплив на всі сфери життя в цих регіонах, зокрема й на управління відходами. На це вказують різні джерела. Наприклад, у публікації ОБСЄ «Оцінка екологічної шкоди та пріоритети відновлення довкілля на Сході України» (2017) підкреслюється, що військові дії ускладнили проблему поводження з відходами, особливо в населених пунктах уздовж лінії зіткнення [12, с. 13]. Не оминає ці проблеми й Стратегія національної безпеки України «Безпека людини — безпека країни», затверджена Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020, у якій констатується, що продовження бойових дій на територіях окремих районів Донецької і Луганської областей погіршує екологічну ситуацію та посилює загрози для критичної інфраструктури. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 09.10.2020 № 1109 «Деякі питання об'єктів критичної інфраструктури» до основних послуг критичної інфраструктури держави належать і послуги в сфері поводження з побутовими відходами.

Отже, незавершений збройний конфлікт та зумовлена цим загроза руйнівних, дестабілізуювальних наслідків для системи управління відходами є відмітною особливістю ПКТ порівняно з іншими регіонами України. Така особ-

ливість має враховуватися під час розроблення РПУВ. Задля цього Розділ I «Характеристика регіону» названих планів потрібно доповнити підрозділом 1.5 «Інша характеристика регіону», де можна буде навести відповідні дані.

Ще одним розділом РПУВ, який заслуговує на увагу в межах цієї теми, є Розділ II «Аналіз поточного стану системи управління відходами в регіоні». Як визначено у Методичних рекомендаціях, у цьому розділі надається загальна характеристика системи управління відходами, описується її поточний стан за різними видами відходів, здійснюються аналіз земельних ресурсів та *SWOT*-аналіз стану відповідної системи загалом. Водночас аналіз поточного стану системи управління за кожним з видів відходів має окремо охоплювати дані щодо наявних проблем, які потребують особливої уваги під час розроблення РПУВ, та загроз їхнього виникнення у майбутньому. У п. 4.2 Методичних рекомендацій виділяється три групи відповідних проблем і загроз: санітарно-екологічні, соціально-економічні та інституційні. Таке обмеження не можна визнати обґрунтованим, оскільки в окремих регіонах можуть виникати інші, не менш значущі для планування, проблеми та загрози (насамперед ті, що пов'язані з бойовими діями в окремих районах Донецької та Луганської областей).

Найнебезпечнішим у цьому сенсі є потрапляння снарядів та інших боєприпасів в об'єкти розміщення побутових і промислових відходів, що розташовуються безпосередньо біля лінії розмежування та перебувають у зоні високої ймовірності ураження. Так, поблизу лінії розмежування розташовані накопичувачі відходів Авдіївського коксохімічного заводу, Фенольного заводу ТОВ НВО «Інкор і Ко», Бахмутського Аграрного Союзу, металургійного комбінату «Азовсталь» та інших суб'єктів господарювання [13, с. 32]. У 2018 р. через обстріли було пошкоджено дамбу хвостосховища Фенольного заводу (розташовується біля м. Торезьк, Донецька область), що ледь не призвело до забруднення хімічними відходами річок Кривий Торезь та Сіверський Донець, а води Сіверського Донця є джерелом питного водопостачання більшої частини області.

Існують також й інші проблеми, які потребують урахування. Зокрема, руйнування будівель та споруд унаслідок бойових дій призводить до появи великої кількості відходів,

що за своїм складом та властивостями подібні до відходів будівельно-ремонтних робіт. Утилізація таких відходів дотепер є доволі проблематичною, а захоронення потребує відведення додаткових площ, що також ускладнюється необхідністю попереднього розмінування [12, с. 54].

Окрім цього, незавершеність бойових дій на Сході України суттєво обмежує можливості територіального розміщення нових об'єктів поводження з відходами та змушує концентрувати їх в зонах, віддалених від лінії розмежування.

З огляду на представлені міркування, чітка ідентифікація усього спектра проблем та загроз, пов'язаних із продовженням бойових дій, має бути складовою регіонального планування управління відходами в Донецькій та Луганській областях. Ці проблеми та загрози потребують окремого викладення у Розділі II «Аналіз поточного стану системи управління відходами в регіоні» РПУВ, що варто відобразити й у Методичних рекомендаціях.

Реалізація регіональних та інших планів і програм управління відходами на ПКТ у перспективі може стати успішною лише за умови значного збільшення інвестиційної активності, що стосується також й іноземних інвесторів. У цьому питанні потрібно підтримати О.Р. Зельдіну, яка вважає, що розв'язанню численних проблем Донбасу, зокрема й проблеми його низької інвестиційної привабливості, сприятиме встановлення спеціального режиму господарювання із дієвими та стабільними стимулами для інвесторів [6, с. 36]. Такий режим здійснення господарської діяльності передбачає застосування цілого арсеналу взаємоузгоджених інструментів, одним із яких є індустриальні парки.

Створення індустриальних парків з метою стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності, розвитку високотехнологічного виробництва на ПКТ з орієнтацією на кращі екологічні стандарти та принципи «зеленої» економіки стоїть на порядку денному, зафіксованому в багатьох державних документах. Серед них — Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 179, Концепція економічного розвитку Донецької та Луганської областей, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 № 1660-р, та Концепція Державної цільової

програми справедливої трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.09.2021 № 1024. Наприклад, у Концепції економічного розвитку Донецької та Луганської областей визначено можливість створення інноваційних та індустриальних парків із спеціальним режимом інноваційно-інвестиційної діяльності, що охоплюватиме стимулювальні умови у сфері оподаткування, кредитування та митної політики.

Варто зазначити, що процес залучення індустриальних парків до виконання окремих завдань у сфері поводження з відходами на ПКТ уже розпочався, на що вказують відомості Реєстру індустриальних (промислових) парків станом на 26.10.2021. Так, 22.02.2018 до Реєстру було включено Індустриальний парк «Техносіті» (м. Костянтинівка, Донецька область), який створено на 49 років. До функціонального призначення цього парку входить комплексна утилізація комп'ютерної електронної техніки. Зовсім нещодавно (12.11.2020) до Реєстру внесено відомості про Індустриальний парк «Східний регіон» (м. Попасна, Луганська область), який створено на 30 років. Одним із напрямів його діяльності є екологічне перероблення твердих побутових відходів [14]. Усього ж на 26.10.2021 в Реєстрі індустриальних (промислових) парків є записи лише щодо чотирьох парків, які розташовані на ПКТ [15].

Перероблення різних видів ресурсоцінних відходів із використанням передових технологій поки що не отримало в Україні широкого впровадження, через що інфраструктурні проекти у цій сфері здебільшого мають реалізовуватися «з нуля», а не шляхом модернізації вже наявних об'єктів. У зв'язку із цим практично затребуваним стає представлений Л.Я. Бенівською та іншими дослідниками поділ індустриальних парків за типом виробничих майданчиків на так звані грінфілд та браунфілд [5, с. 512]. С.І. Лекарь уточнює, що грінфілд означає побудову парку на вільній території зі створенням нової інфраструктури, тоді як браунфілд — це розміщення парку у межах наявних промислових зон та використання готових об'єктів інфраструктури. Інколи ці види можуть змішуватися [7, с. 87]. У SWOT-аналізі, наведеному в Стратегії розвитку Донецької області на період до 2027 року, що затверджена розпорядженням голови обласної державної

адміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 17.02.2020 № 147/5-20, до сильних сторін регіону віднесено наявність промислових майданчиків, логістично привабливих для створення індустріальних і технологічних парків. Ця перевага діє в багатьох випадках, але для будівництва потужностей із перероблення відходів вона не завжди відіграє істотну роль. Як зауважує Г.В. Олексюк, частину інвесторів не цікавлять старі виробничі приміщення, які включають громіздкі цехи, мають низьку енергоефективність, нераціональне внутрішнє планування та інші недоліки, несумісні з перспективними технологіями та інноваціями [8, с. 101]. Така позиція інвесторів буде цілком очікуваною у разі, коли мова йде про спеціалізовані індустріальні парки, які функціонуватимуть виключно в галузі поводження з відходами на основі новітніх технологій.

Як показують останні законодавчі зміни, держава намагається надати додатковий поштовх для використання потенціалу індустріальних парків у побудові сучасної системи поводження з відходами. Про це свідчить Закон України від 07.09.2021 № 1710-IX «Про внесення змін до Закону України «Про індустріальні парки» та деяких інших законодавчих актів України щодо залучення інвестицій у промисловий сектор економіки шляхом стимулювання створення індустріальних парків», який набрав чинності 07.10.2021. Цим Законом прямо закріплено можливість здійснювати в індустріальному парку діяльність у сфері переробки промислових та/або побутових відходів (окрім їх захоронення), а об'єкти поводження з відходами віднесено до об'єктів, що можуть розміщуватися на території відповідного парку. Не заперечуючи позитивної спрямованості відповідних законотворчих кроків загалом, все ж не можна сказати, що правовий режим індустріальних парків у цій частині вже є достатньо досконалим для того, щоб виконувати притаманні йому функції (вочевидь, це буде гостро відчуватися на ПКТ у сумі з іншими чинниками зниження інвестиційної активності).

По-перше, зміни, внесені Законом України від 07.09.2021 № 1710-IX, призвели до безпідставного та недоречного обмеження видового складу відходів, що можуть перероблятися на території індустріального парку. Той факт, що промисловий і побутовий сектори є головни-

ми «постачальниками» відходів, не викликає будь-яких сумнівів. Однак відходоутворення має місце також у процесі експлуатації інфраструктури населених пунктів, у сфері надання різноманітних послуг, науково-технічної діяльності тощо. Тому буде логічним, якщо учасники індустріального парку зможуть здійснювати господарську діяльність у сфері перероблення усіх, а не лише частини відходів.

По-друге, положеннями Закону України від 21.06.2012 № 5018-VI «Про індустріальні парки» не розкривається значення поняття «перероблення відходів», хоча від цього залежать межі правового режиму індустріального парку, а отже і ясність «правил гри» для потенційних інвесторів. У загальному розумінні перероблення — це технологічний процес, виконання якого змінює форму, властивості чи склад сировини, напівфабрикатів або, в окремих випадках, готової продукції задля отримання нової продукції (Національний класифікатор України «Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010»). Однак у Законі України «Про відходи» перероблення відходів отожднюється з їхнім обробленням і розглядається як здійснення будь-яких технологічних операцій, пов'язаних із зміною фізичних, хімічних чи біологічних властивостей відходів, з метою підготовки їх до екологічно безпечного зберігання, перевезення, утилізації чи видалення (ст. 1). Таке визначення не лише суперечить суті перероблення як технологічної операції, унаслідок якої з'являється нова продукція, але й кардинально розходиться із законодавством ЄС, на базі якого модернізується вітчизняне законодавство. Директива 2008/98/ЄС про відходи використовує поняття *recycling* (рециклінг), що для галузі поводження з відходами можна вважати англomовним відповідником усталеного поняття «перероблення». Згідно зі ст. 3 зазначеної Директиви, рециклінгом є операція, унаслідок якої відходи переробляються на продукцію, матеріали або речовини для первинної чи іншої мети. На відміну від Закону України «Про відходи», наведена дефініція повністю відповідає ідеї створення, функціям індустріальних парків і може бути використана для визначення поняття «перероблення відходів» у ст. 1 Закону України від 21.06.2012 № 5018-VI «Про індустріальні парки».

По-третє, тенденція щодо виокремлення на рівні правового регулювання категорії інду-

ріальних парків, які спеціалізуються на переробленні відходів, потребує закономірного розвитку шляхом конкретизації особливостей таких парків у нормах, що визначають критерії для ухвалення рішення про включення парку до Реєстру індустриальних парків, встановлюють вимоги до концепції індустриального парку і договору про його створення та функціонування. Наприклад, концепція індустриального парку відповідного функціонального призначення має узгоджуватися з регіональним і місцевими планами або програмами у сфері поводження з відходами, їхніми завданнями, заходами та цільовими показниками, а також містити інформацію про орієнтовні обсяги різних відходів, що будуть перероблятися.

Урахування означених пропозицій дасть можливість знизити підприємницькі ризики, викликані нечіткими та неоднозначними положеннями законодавства, адаптувати правове регулювання діяльності індустриальних парків до цілей та пріоритетів у сфері поводження з відходами, що є необхідним для поступової трансформації ПКТ у сталі та прогресивні регіони.

Висновки. На сьогоднішній день соціально-економічний та екологічний профіль Доне-

цької і Луганської областей формується під впливом воєнних загроз, «демонтажу» успадкованого господарського укладу, безповоротних змін у середовищі людського існування та тих прихованих можливостей, які зазвичай з'являються у полі зору лише в часи криз. У всій повноті це відбивається і на такій важливій сфері життя цих регіонів, як поводження з відходами.

Досконалий економіко-правовий інструментарій, що правильно застосовується, здатен суттєво пом'якшити деструктивний вплив бойових дій та різноманітних похідних ефектів на сегмент відходів, який так само замикає на собі більше суспільних інтересів та потреб, аніж уявляється на перший погляд. І в цьому сенсі великі сподівання, що покладаються на високоорганізоване та якісне планування у взаємозв'язку із покращенням інвестиційного клімату за рахунок індустриальних парків, є абсолютно справедливими.

Але настільки ж справедливо буде визнати, що такі інструменти поки ще не готові до повноцінного виконання своєї місії. Обґрунтовані в цій роботі положення та пропозиції є спробою зробити невеликий внесок у розв'язання такої проблеми разом із попередніми та подальшими науковими здобутками.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Устименко В.А., Джабраїлов Р.А. Економічна безпека постконфліктних територій: деякі аспекти правового забезпечення. *Економіка та право*. 2020. № 2. С. 3—13. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2020.02.003>
2. Бобкова А.Г. Щодо правових засад планування екологічного підприємництва. *Право України*. 2011. № 2. С. 124—131.
3. Подцерковний О.П., Савук І.П. Правові принципи планування господарської діяльності в Україні. *Правова держава*. 2005. № 8. С. 72—77.
4. Сафранов Т.А., Шаніна Т.П., Приходько В.Ю. Передумови формування і реалізації регіонального плану управління твердими муніципальними відходами в Одеській області. *Український гідрометеорологічний журнал*. 2021. № 27. С. 86—96. <https://doi.org/10.31481/uhmj.27.2021.09>
5. Бенюк Л.Я. Індустриальні парки як інструмент розвитку регіональної економіки: теоретичні аспекти. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 3 (107). С. 509—517.
6. Зельдіна О.Р. Спеціальний режим господарювання як механізм вирішення соціально-економічних проблем Донбасу. *Економіко-правові засоби стимулюючого впливу на розвиток Донбасу*. За заг. ред. В.А. Устименка. НАН України, Інститут економіко-правових досліджень. Київ, 2019. 364 с. С. 23—37.
7. Лекарь С.І. Міжнародні та вітчизняні реалії функціонування індустриальних парків. *Економіка промисловості*. 2017. № 1 (77). С. 80—94. <https://doi.org/10.15407/econindustry2017.01.080>
8. Олексюк Г.В. Індустриальні парки України: від концепції до реальності. *Регіональна економіка*. 2017. № 1. С. 98—105.
9. Поєдинок В.В. Правовий режим індустриальних парків в Україні. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. 2013. Т. 26 (65). № 2—2. С. 138—143.
10. Звіт про виконання заходів Програми поводження з відходами в Донецькій області на 2016—2020 роки, яка затверджена розпорядженням голови облдержадміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 22.09.2016 № 836 (із змінами). *Департамент екології та природних ресурсів Донецької обласної державної адміністрації*. 20.02.2021. URL: <https://ecology.donoda.gov.ua/14792-2/> (дата звернення: 28.09.2021).

11. Про хід виконання у 2020 році Регіональної програми поводження з промисловими відходами в Донецькій області на 2018—2020 роки. *Департамент екології та природних ресурсів Донецької обласної державної адміністрації*. 19.02.2021. URL: <https://ecology.donoda.gov.ua/pro-xid-vikonannya-u-2020-roci-regionalno%D1%97-programi-povodzhennya-z-promislovimi-vidhodami-v-doneckij-oblasti-na-2018-2020-roki/> (дата звернення: 28.09.2021).
12. Оцінка екологічної шкоди та пріоритети відновлення довкілля на Сході України. ОБСЄ. Київ: ВАІТЕ, 2017. 88 с. URL: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/362581?download=true> (дата звернення: 28.09.2021).
13. Звіт про стратегічну екологічну оцінку Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року. Київ, 2021. 58 с. URL: https://minre.gov.ua/sites/default/files/field/file/seo_0.pdf (дата звернення: 18.09.2021).
14. Реєстр індустриальних (промислових) парків станом 18.10.2021. *Офіційний сайт Міністерства економіки України*. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=013579f3-a43f-4816-881d-9d46219659dc> (дата звернення: 18.10.2021).
15. Інформація про індустриальні (промислові) парки, включені до Реєстру індустриальних (промислових) парків станом на 18.10.2021. *Офіційний сайт Міністерства економіки України*. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=b7c98e95-35ef-4e4b-a612-88a0404ac6d2&title=InformatsiiaProIndustrialni-promislovi-Parki-VkliucheniDoRestruIndustrialnikh-promislovikh-Parkiv> (дата звернення: 18.10.2021).

Надійшла 18.10.2021

REFERENCES

1. Ustymenko V.A., Dzhabrailov R.A. Ekonomichna bezpeka postkonfliktnykh terytorii: deaki aspekty pravovoho zabezpechennia. *Ekonomika ta pravo*. 2020. No. 2. P. 3-13. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2020.02.003> [in Ukrainian].
2. Bobkova A.H. Shchodo pravovykh zasad planuvannia ekolohichnoho pidpriemnytstva. *Pravo Ukrainy*. 2011. No. 2. P. 124-131 [in Ukrainian].
3. Podtserkovnyi O.P., Savuk I.P. Pravovi pryntsyipy planuvannia hospodarskoi diialnosti v Ukraini. *Pravova derzhava*. 2005. No. 8. P. 72-77 [in Ukrainian].
4. Safranov T.A., Shanina T.P., Prykhodko V.Iu. Peredumovy formuvannia i realizatsii rehionalnoho planu upravlinnia tverdymy munitsypalnymy vidkhodamy v Odeskii oblasti. *Ukrainskyi hidrometeorolohichnyi zhurnal*. 2021. No. 27. P. 86-96. <https://doi.org/10.31481/uhmj.27.2021.09> [in Ukrainian].
5. Benovska L.Ia. Industrialni parky yak instrument rozvytku rehionalnoi ekonomiky: teoretychni aspekty. *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy*. 2014. Iss. 3 (107). P. 509-517 [in Ukrainian].
6. Zeldina O.R. Spetsialnyi rezhym hospodariuvannia yak mekhanizm vyrishennia sotsialno-ekonomichnykh problem Donbasu. *Ekonomiko-pravovi zasoby stymuliuuchoho vplyvu na rozvytok Donbasu*. Za zah. red. V.A. Ustymenka. Kyiv: NAN Ukrainy, Instytut ekonomiko-pravovykh doslidzhen, 2019. 364 p. P. 23-37 [in Ukrainian].
7. Lekar S.I. Mizhnarodni ta vitchyzniani realii funktsionuvannia industrialnykh parkiv. *Ekonomika promyslovosti*. 2017. No. 1 (77). P. 80-94. <https://doi.org/10.15407/econindustry2017.01.080> [in Ukrainian].
8. Oleksiuk H.V. Industrialni parky Ukrainy: vid kontseptsii do realnosti. *Rehionalna ekonomika*. 2017. No. 1. P. 98-105 [in Ukrainian].
9. Poiedynok V.V. Pravovy rezhym industrialnykh parkiv v Ukraini. *Uchenye zapiski Tavricheskogo nacional'nogo universiteta im. V.I. Vernadskogo. Serija "Juridicheskie nauki"*. 2013. Vol. 26 (65). No. 2-2. P. 138-143 [in Ukrainian].
10. Zvit pro vykonannia zakhodiv Prohramy povodzhennia z vidkhodamy v Donetskii oblasti na 2016-2020 roky, yaka zatverdzhena rozporiadzhenniam holovy obldierzhadministratsii, kerivnyka oblasnoi viiskovo-tsyvilnoi administratsii vid 22.09.2016 No. 836 (iz zminamy). *Departament ekolohii ta pryrodnykh resursiv Donetskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii*. 20.02.2021. URL: <https://ecology.donoda.gov.ua/14792-2/> [in Ukrainian].
11. Pro khid vykonannia u 2020 rotsi Rehionalnoi prohramy povodzhennia z promyslovymy vidkhodamy v Donetskii oblasti na 2018-2020 roky. *Departament ekolohii ta pryrodnykh resursiv Donetskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii*. 19.02.2021. URL: <https://ecology.donoda.gov.ua/pro-xid-vikonannya-u-2020-roci-regionalno%D1%97-programi-povodzhennya-z-promislovimi-vidhodami-v-doneckij-oblasti-na-2018-2020-roki/> [in Ukrainian].
12. Otsinka ekolohichnoi shkody ta priorytety vidnovlennia dovkillia na Skhodi Ukrainy. OBSIe. Kyiv: VAITE, 2017. 88 p. URL: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/362581?download=true> [in Ukrainian].
13. Zvit pro stratehichnu ekolohichnu otsinku Stratehii ekonomichnoho rozvytku Donetskoi ta Luhanskoi oblasti na period do 2030 roku. Kyiv, 2021. 58 p. URL: https://minre.gov.ua/sites/default/files/field/file/seo_0.pdf [in Ukrainian].
14. Reiestr industrialnykh (promyslovykh) parkiv stanom 18.10.2021. *Ofitsiynyi sait Ministerstva ekonomiky Ukrainy*. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=013579f3-a43f-4816-881d-9d46219659dc> [in Ukrainian].
15. Informatsiia pro industrialni (promyslovi) parky, vklucheni do Reiestru industrialnykh (promyslovykh) parkiv stanom na 18.10.2021. *Ofitsiynyi sait Ministerstva ekonomiky Ukrainy*. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=b7c98e95-35ef-4e4b-a612-88a0404ac6d2&title=InformatsiiaProIndustrialni-promislovi-Parki-VkliucheniDoRestruIndustrialnikh-promislovikh-Parkiv> [in Ukrainian].

Received 18.10.2021

O.A. Trehub

State Organization “V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine”, Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0003-0660-5783

ECONOMIC AND LEGAL INSTRUMENTS FOR INCREASING EFFICIENCY OF WASTE MANAGEMENT IN POST-CONFLICT TERRITORIES

The main purpose of this research is to analyze the state and possibilities of application of economic and legal instruments for increasing efficiency of waste management in post-conflict areas and offer ways of their improvement taking into account regional features. On the example of Donetsk region, the article considers the current state and prospects of regional planning in the field of waste management in post-conflict territories. It is shown different features and elements of the new planning system in this field including the National Waste Management Strategy until 2030. Special attention is given to analysis of the Guidelines for the development of regional waste management plans, which were adopted in September 2021. This document does not take into account the peculiarities of post-conflict territories due to ongoing hostilities, as well as related problems and threats, which influence decision-making in the field of waste management. Based on this, it is necessary to reflect these peculiarities in sections of regional plan that cover the characteristics of region and the analysis of the current state of waste management system in region. Possibilities of industrial parks for waste recycling in post-conflict territories are considered. Studies indicate that industrial parks created on the new site (“greenfield”) have significant advantages over parks located in former industrial zones on the basis of existing infrastructure (“brownfield”). The latest novelties of the Law of Ukraine “On Amendments to the Law of Ukraine “On Industrial Parks” aimed at attracting investment in the industrial sector of the economy by introducing incentives in industrial parks” (entered into force on October 7, 2021) are also investigated. Offers to improve the legal framework for industrial parks for waste recycling in post-conflict territories are substantiated.

Keywords: post-conflict territories, waste, planning, regional waste management plan, industrial park.