

УДК 342.9

Олена Карнаух,
аспірант кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
Національного університету біоресурсів
та природокористування України

ПРОМИСЛОВІ ВІДХОДИ ЯК ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті досліджується сутність, зміст та сучасні наукові погляди на поняття «промислові відходи» через призму адміністративно-правового регулювання. Звернено увагу на відсутність законодавчого закріплення поняття «промислові відходи» та проаналізовано негативні наслідки такої ситуації, з огляду на що запропоновано авторське визначення вказаного поняття.

Ключові слова: промислові відходи, відходи виробництва, утилізація, адміністративно-правове регулювання, законодавство у сфері регулювання поводження з відходами.

Постановка проблеми. Сучасний період розвитку людської цивілізації характеризується підвищеним техногенним навантаженням на навколишнє природне середовище і, як наслідок, зростанням ступеня загрози для життя та здоров'я людини [7].

Попри те, що сьогодні адміністративно-правове регулювання є найбільш ефективним механізмом забезпечення ефективного та безпечного поводження з промисловими відходами, поняття «промислові відходи» залишається поза увагою вчених-адміністративістів.

Його дослідження та формулювання допоможе більш чітко зрозуміти предмет регулювання, а також позитивні та негативні риси сучасного стану адміністративно-правового регулювання поводження з промисловими відходами для його подальшого вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню окремих напрямів адміністративно-правового регулювання поводження з різними категоріями відходів було присвячено праці таких вітчизняних та зарубіжних вчених-правників, як Т. Л. Антонова, О. М. Гаврилюк, О. В. Гладій, О. В. Горобець, Н. О. Максименцева, О. В. Малей, С. В. Разметаєв, І. Л. Трофімов, В. О. Юрескул, Є. В. Шульга. Однак, незважаючи на досить значні напрацювання науковців, продовжує існувати низка проблемних питань, передусім пов'язаних із відсутністю єдності щодо термінологічного визначення досліджуваного поняття та глибинного наукового вивчення методів та засо-

бів адміністративно-правового впливу на поводження з промисловими відходами.

Метою дослідження є аналіз теоретико-практичного обґрунтування необхідності виокремлення категорії промислових відходів та вивчення особливостей цієї категорії як предмета адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Промисловість України переживає складний етап. Промислове виробництво різко скоротилося у першій половині 2015 року через збройний конфлікт на Сході України. Втрата доступу до російського експортного ринку, на частку якого припадало близько 25 % експорту в останнє десятиліття, і втрата території у високорозвинених індустріальних районах Східної України є прямою загрозою майбутній економічній стабільності країни [10].

Звуження промислового сектору в Україні зовсім не означає вирішення всіх проблем щодо звалищ відходів, утворених внаслідок виробництва підприємств, та появу ефективного їх адміністративно-правового регулювання.

Виходячи з аналізу чинного національного законодавства у сфері охорони навколишнього середовища та екології, констатуємо, що поняття «промислові відходи» у чіткому розумінні національного законодавства відсутнє. Наявні різні класифікації твердих промислових відходів (за галузями промисловості: відходи паливної, металургійної, хімічної та інших галузей; за конкретними виробництвами: відходи сірко кислотного, содового, фосфорокислотного та інших ви-

робництва; за агрегатним станом: тверді, рідкі, газоподібні; за горінням: горючі та негорючі; за методами переробки; за рівнем небезпеки промислові відходи поділяються на чотири класи небезпеки: I – надзвичайно небезпечні, II – високо небезпечні, III – помірно небезпечні, IV – мало небезпечні), на законодавчому рівні закріплено загальне поняття «відходи», але щодо визначення промислових відходів є певні складнощі [4].

Що стосується термінології, то в Законі України «Про відходи» надані основні терміни у сфері рулювання відходів, які досить узагальнено дають поняття про види відходів та методи їх утилізації. Згідно з цим Законом, до відходів належать 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 та 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 [6].

Варто зазначити, що в опублікованому ООН «Results of the United Nations Economic Commission for Europe survey on legal instruments and information exchange in the area of waste statistics in the countries of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia» від 23.05.2012 Азербайджан та Киргизстан надали визначення промислових відходів [1].

На думку представників із Азербайджану, промислові відходи – це речовини, предмети і матеріали, які утворюються в процесі виробництва, в сільському господарстві, у сфері обслуговування і непридатні до використання на місці утворення, а також повністю або частково втратили первинні споживчі властивості [1].

У свою чергу, «відходами виробництва» представники влади Киргизстану вважають залишки матеріалів, сировини, напівфабрикатів, що утворилися в процесі виробництва продукції або виконання робіт і втратили в цілому або частково свої споживчі властивості, а також супутні речовини, що утворюються в процесі виробництва і не знаходять застосування в цьому виробництві [1].

Нормативна база України у сфері рулювання поведінки з відходами охоплює досить великий спектр відносин суб'єктів господарювання й органів державної влади та, зокрема, здійснення контролю та нагляду за дотриманням законодавства першими. Однак навіть серед вітчизняних науковців немає однастайності щодо визначення сутності понять «промислові відходи», «відходи виробництва» тощо. Безумовно, це ускладнює їх розуміння, чітко розмежування і призводить

до розбіжностей у правильному застосуванні та дотриманні норм законодавства щодо відходів у цілому.

В Україні існує Державний класифікатор відходів, який є основоположним документом щодо інформаційного забезпечення та управління відходами. Він передбачає класифікацію відходів на основі системи обліку із дотриманням гармонізації з міжнародними нормативними документами, стандартами у сфері екології, ресурсозбереження та повторного використання сировини [5].

У цілому відходи поділяються на дві основні групи: відходи виробництва (промислові відходи) та відходи споживання (відходи вжитку).

До відходів виробництва належать матеріали, речовини, вироби, які утворилися в процесі виробництва продукції, виконання робіт чи надання послуг та не знаходять застосування на певному підприємстві (організації), або ті, які повністю чи частково втратили свої споживчі властивості. На них припадає близько 90 % загальної маси відходів, накопичених в Україні. Відходи споживання містять у собі вироби, матеріали, речовини, які втратили повністю або частково свої споживчі властивості у процесі масового чи особистого споживання [13].

Слід зазначити, що доречним було б уведення в норми законодавства поняття «промислові відходи», що полегшило б відмежування їх від інших видів відходів, та забезпечило би більш ефективну реалізацію норм законодавства у цій сфері.

Формулюючи поняття «промислові відходи», варто було б відштовхуватись від загального поняття «відходи» з урахуванням специфіки саме цього виду відходів.

Неощадливе і великомасштабне використання природних ресурсів і високий рівень відходності в минулому призвели до накопичення тих відходів, які за сучасних умов перейшли в категорію ресурсно-цінних [12, с. 70].

Треба також враховувати, що промисловість у світі загалом та в Україні зокрема не стоїть на місці, постійно розвивається, внаслідок чого з'являються нові, до цього часу невідомі види промислових відходів. Крім того, можуть з'явитися виробництва, для яких те, що вчора вважалось безумовними відходами, буде ідеальною сировиною без необхідності попередньої обробки.

У зв'язку з цим поняття «промислові відходи» повинне мати якнайширший рівень універсалізації, не будучи при цьому відверто декларативним та відірваним від реальної застосування на практиці.

Втрата споживчої цінності як критерій для надання речовині, матеріалу чи предмету

статусу відходів у промисловості не може відігравати провідну роль, оскільки речовина, матеріал чи предмет можуть не мати жодного застосування у технологічному процесі на місці свого утворення, але при цьому мати значну цінність та попит як сировина для інших виробництв, іноді в тому самому секторі промисловості.

Автоматичне надання речовині, матеріалу чи предмету статусу промислових відходів за неможливості чи небажання виробника використовувати їх у своїх технологічних процесах звужує свободу бізнесу, спричиняє необґрунтовані додаткові обтяження з боку держави, що, своєю чергою, не відповідає актуальним вимогам та можливостям промислових виробництв та не відображає справжній стан речей та реальні проблеми, які потребують адміністративно-правового регулювання.

Наприклад, алмазна крихта може бути непотрібною конкретному ювелірному підприємству після обробки алмазів, а для виробників шліфувальних кругів це є чи не найкращою сировиною. Чи вважати при цьому таку крихту відходом ювелірної промисловості, а процес виробництва кругів – утилізацією крихти? Навряд чи. Чи можна вважати крихту товаром, оскільки підприємець може отримати прибуток від її реалізації виробнику кругів? Чому б і ні. А якщо ювеліру простіше обміняти на щось інше чи подарувати крихту виробнику кругів, ніж зберігати її чи платити за подальшу її утилізацію чи видалення? Однак якщо ювелір не знайде того, кому потрібна крихта, то він змушений буде визначатися з її подальшою долею все-таки як з відходом, тобто передавати її на утилізацію чи видалення. При цьому якщо ювелірне підприємство в певний момент забажає розширити види діяльності і стане виробляти шліфувальні круги, то чи зникає взагалі питання, оскільки речовина знайде своє застосування за місцем виробництва. Але ж змушувати вибирати види діяльності не можна.

З огляду на різні нормативно-правові акти, традиційним підходом до контролю діяльності з управління відходами є адміністративно-управлінський підхід, який повинен бути передбачений у законодавстві. Законодавство має бути забезпечене механізмами, що гарантують його застосування, а отже, створювати прямі зобов'язання, які мають виконуватися, і встановлювати санкції за їх недотримання. Рівень нормативно-правової відповідності може бути різним, залежно від кола повноважень у сфері забезпечення дотримання норм того чи іншого контролюючого органу. Якщо таке коло повноважень є

досить вузьким, а мотивації до добровільного дотримання норм є слабкими, адміністративно-управлінський регуляторний підхід може мати незначний вплив на вирішення екологічних питань [8].

Якщо вважати промисловими відходами все, що не має застосування на місці виробництва, то матимемо кілька суперечностей: 1) у навколишньому середовищі опиниться менше відходів, ніж сума задекларованих відходів усіх виробництв; 2) держава вимагатиме проводити процедури утилізації чи видалення у тих випадках, де для цього немає необхідності; 3) підприємцям залежно від змоги реалізовувати постійно речовини, предмети чи матеріали доведеться змінювати їх статус у документації технологічного процесу та бухгалтерському обліку з відходу на товар і навпаки, що сьогодні однозначно спричинить труднощі з фіскальними та іншими контролюючими органами.

У науковому середовищі лунають думки про необхідність реформування підходу до визначення статусу промислових відходів та, відповідно, підходів до адміністративно-правового регулювання поводження з ними. Так, О. В. Гладій пропонує замінити правовий режим відходів гірничодобувної промисловості з відходів техногенних родовищ корисних копалин на техногенні мінеральні утворення з наданням податкових пільг та знижок на користування об'єктами їх утворення та розміщення та широким впровадженням їх використання в т. ч. у будівельній промисловості [2, с. 62].

На сайті Міністерства екології та природних ресурсів України з'явився Проект Національної стратегії поводження з відходами від 11.05.2017, що підготовлений міжнародними експертами за результатами роботи експертної групи та консультаційних підгруп в Україні, для подальшого громадського обговорення [9]. Цей проект містив різні додатки, в яких детально описано проблеми поводження з тими чи іншими відходами, а також способи їх вирішення (наприклад, Додаток 1. Муніципальні відходи; Додаток 2. Промислові відходи і т. д.) [10].

На підставі піврічних обговорень, внесених змін та доповнень 08.11.2017 схвалено розпорядженням КМУ Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 року, суть якої полягає у необхідності вирішення критичної ситуації, яка склалася з утворенням, накопиченням, зберіганням, переробленням, утилізацією та захороненням відходів і характеризується подальшим розвитком екологічних загроз [11].

Прийняття нових нормативно-правових актів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері поводження з промисловими відходами, – це досить повільний процес через низку причин, зокрема через брак інформації, невизначеність (щодо екологічних процесів та їхньої незворотності тощо), державні поступки (тобто коли дії уряду на захист навколишнього середовища мають конкурувати за обмежені адміністративні та фінансові ресурси з іншими соціальними й економічними цілями), що значно впливає на погіршення стану навколишнього середовища.

Проте державні органи влади та інші організації можуть стимулювати управління навколишнім середовищем шляхом надання рекомендацій та інформації про об'єкти, які накопичують небезпечні промислові відходи. Ця інформація має:

- допомогти об'єктам, які накопичують відходи, зрозуміти законні вимоги до управління промисловими відходами;

- допомогти їм зрозуміти переваги запобігання накопиченню надмірної кількості відходів та мінімізації відходів, інформацію про які будуть поширювати, наприклад, центри екологічно чистого виробництва;

- підвищити рівень їхньої обізнаності щодо належних практик управління промисловими відходами [3].

Очевидно, що адміністративно-правове регулювання поводження з промисловими відходами напряму залежить від чіткості та універсальності поняття «промислові відходи», практичності його застосування.

Висновок.

У результаті дослідження було виявлено відсутність законодавчого визначення поняття «промислові відходи», що призводить до низького рівня ефективності адміністративно-правового регулювання поводження з промисловими відходами.

З огляду на це, під промисловими відходами пропонується розуміти будь-які речовини, матеріали, предмети, які утворились у результаті виробництва продукції (товарів), виконання робіт або надання послуг, не мають подальшого використання в технологічних процесах суб'єкта господарювання, внаслідок діяльності якого вони утворились, не передаються як товар або сировина іншим особам і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення.

Список використаних джерел:

1. «Results of the United Nations Economic Commission for Europe survey on legal instruments and information exchange in the area of waste statistics in the countries of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia» від 23.05.2012. URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.33/2012/mtg2/ECE.CEP-CES.GE.1.2012.7.pdf>.

2. Гладій О. В. Сутність проблеми накопичення техногенних відходів, техногенних родовищ в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2017. Вип. 25. С. 61-64. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2017_25_17.

3. Горобець О. В. Напрями удосконалення управління поводженням з відходами в Україні. Економіка. Управління. Інновації. 2013. № 1.

4. Державний класифікатор України. Класифікатор відходів ДК 005-96. URL: <http://plast.vn.ua/DK005-96.html>.

5. Довідково-методична настанова щодо застосування ДК 005-96 "Класифікатор відходів" від 27.03.2007. URL: <http://uzakon.com/big/text999/pg1.htm>.

6. Про відходи : Закон України URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>

7. Максименцева Н.О. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. К., 2006. 19 с. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe.

8. Малей О.В., Ключка А.О. Щодо питання розвитку сучасної системи поводження з відходами в Україні. Екологічний менеджмент у загальній системі управління: збірник тез доповідей Тринадцятої щорічної всеукраїнської наукової конференції, м. Суми, 17-18 квітня 2013 р. / відп. за вип. О.М. Теліженко. Суми : СумДУ, 2013. С. 91–94.

9. Міністерство екології та природних ресурсів України. URL: <https://menr.gov.ua/>

10. Національна стратегія поводження з відходами для України. Додаток 2: Промислові відходи. URL: <https://menr.gov.ua/content/tehnichna-redakciya-proektu-nacionalnoi-strategii-povodzhennya-z-vidhodami-dlya-podalshogo-gromadskogo-obgovorennya.html>.

11. Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80>.

12. Разметаєв С.В. Правові питання визначення техногенних родовищ корисних копалин. Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України : зб. тез наук. доп. учасн. «круглого столу», 9 листоп. 2012 р. Х., 2012. С. 70–73.

13. Трофімов І.Л. Оцінка впливу відходів побутового походження на екологічний стан України. Восточно-Европейский журнал передовых технологий. 2014. Т. 2. № 10(68). С. 25-39.

В статье исследуется сущность, содержание и современные научные взгляды на понятие «промышленные отходы» через призму административно-правового регулирования. Обращено внимание на отсутствие законодательного закрепления понятия «промышленные отходы» и проанализированы негативные последствия такой ситуации, в связи с чем предложено авторское определение указанного понятия.

Ключевые слова: промышленные отходы, отходы производства, утилизация, административно-правовое регулирование, законодательство в сфере регулирования обращения с отходами.

The article explores the essence, content and contemporary scientific views on the concept of "industrial waste" through the prism of administrative-legal regulation. The attention was paid to the lack of legislative consolidation of the term "industrial waste" and the negative consequences of such a situation were analyzed, considering that the author's definition of this definition was proposed.

Key words: industrial wastes, waste products, utilization, administrative and legal regulation, legislation in the field of waste management.

