

ЗАКОНОДАВЧА НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ ПОНЯТТЯ «ПРОМИСЛОВІ ВІДХОДИ» ЯК ОБ’ЄКТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ: РИЗИКИ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ

О. В. КАРНАУХ, аспірант

кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
(науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.В. Ладиченко),
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: lkarnaukh@ukr.net

Анотація. У статті досліджується поняття «промислові відходи» у контексті його використання як на міждержавному рівні, так і в законодавстві України. Проаналізовано місце поняття «промислові відходи» у сучасній правовій системі. Відмічено активне використання у нормативно-правових актах у сфері поводження з відходами поняття «промислові відходи» (рідше «виробничі відходи» чи «відходи виробництва»), особливо на протилежності поняттям «побутові відходи» чи «відходи споживання».

Відзначено, що саме промислові відходи становлять максимальну за обсягом частину утворених в Україні відходів, а отже, потребують адміністративно-правового регулювання. Відмічено проблему відсутності законодавчого окреслення поняття «промислові відходи» та розкрито негативні наслідки такої ситуації.

Враховуючи пропозиції докорінної зміни наявних понять та продовження ігнорування надання чіткого юридичного визначення поняттю «промислові відходи» з’ясовано ризик запровадження відсутньої станом на сьогодні небезпечної колізії та як наслідок – підвищення неконтрольованості утворення та потрапляння у довкілля промислових відходів, у разі прийняття розробленого Міністерством екології та природних ресурсів України проекту Закону України «Про управління відходами», який мав би навпаки усунути наявні недоліки та адаптувати законодавство України до законодавства Європейського Союзу.

Обґрунтовано необхідність введення нормативного визначення вказаного поняття та запропоновано авторське визначення.

Ключові слова: промислові відходи, виробничі відходи, відходи, поняття, визначення, проект Закону України «Про управління відходами»

Актуальність.

Нинішня світова цивілізація, досягнувши високих рівнів розвитку,

отримала не лише позитивні наслідки такого прогресу. Більшість процесів негативного антропогенного впливу на навколишній світ відбува-

ється саме внаслідок виробничої діяльності людини.

Проблема поводження з відходами є однією з ключових у питаннях захисту довкілля. Відходи виробничої (непобутової) діяльності людини становлять все більшу загрозу як для навколишнього середовища, так і для самого людства. Рушійною силою забезпечення екологічної безпеки виступають державне управління (у т.ч. транснаціональне співробітництво) та активна позиція інститутів громадянського суспільства.

Науковці, які приділяють увагу сфері поводження з відходами, звертають увагу на необхідності логічності, чіткості, повноти та однозначності використання при трактуванні термінів у даній сфері [1]. Окреслення поняття «промислові відходи» має бути відправною точкою ефективного адміністративно-правового регулювання поводження з ними.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Дослідженню питань аналізу та надання дефініцій поняттям «відходи», «тверді побутові відходи», «небезпечні відходи» тощо у своїх роботах приділяли увагу такі вчені, як: Бондар Л.О., Бондар О.І., Вепренцев І.В., Гаврилюк О.М., Гуцайлюк З.В., Корнякова Н.С., Лотош В.Є., Макарова Н.С., Максименцева Н.О., Савицька К.В., Трегуб О.А., Юрескул В.О. та інші.

Метою дослідження є аналіз наявності чіткого однозначного формулювання поняття «промислові відходи» у законодавстві України, інших країнах та в міжнародних правових актах, виявлення ризиків при його відсутності та встановлення шляхів ефективного подолання як наявних, так і потенційних негативних наслідків такої ситуації.

Результати.

За даними національного державного статистичного спостереження у 2017 р. в Україні загальний обсяг відходів, утворених від економічної діяльності (включаючи різні сфери промисловості: сільське господарство, добувну промисловість, будівництво, енергетичну сферу та ін.) склав 360,2 млн. т. [2], що становить 98,4 % від загального обсягу утворення відходів в Україні. Виробниками небезпечних та токсичних відходів за обсягом беззаперечно є саме суб'єкти виробництва товарів та надання послуг, тобто промисловість. Отже, саме промислові відходи є тією категорією відходів, ефективне адміністративно-правове регулювання є вкрай необхідним. Вказана позиція висвітлена також у Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, затвердженій розпорядженням Кабінету міністрів України від 08 листопада 2017 р. № 820-р [3].

Адміністративні методи є об'єктивно необхідними для управління економікою. Саме через тісний зв'язок адміністративного та економічного методів управління реалізується владно-організуючий вплив на керовані об'єкти, і ніякі економічні методи не зможуть бути реалізовані в управлінській діяльності без адміністративно-правового регулювання методами примусу [4]. Для ефективного застосування методів адміністративно-правового регулювання в першу чергу слід визначитись з визначенням об'єкту впливу.

Незважаючи на той факт, що у сучасній правовій системі адміністративно-правове регулювання є найбільш ефективним механізмом забезпечення максимально безпечного поводження з промисловими відходами, власне поняття «промислові

відходи» залишається поза увагою як науковців, так і нормотворців.

Виходячи з аналізу національного законодавства у сфері охорони навколишнього середовища та екології, поняття «промислові відходи» у чіткому розумінні законодавства України відсутнє. При цьому поняття «промислові відходи» часто і досить активно використовується як в національних нормативно-правових актах, так і в міжнародній практиці. Наявні також випадки використання термінів «відходи виробництва», «виробничі відходи» та «відходи промисловості» в аналогічному контексті.

Так, поняття «промислові відходи» зрідка використовується у Базельській конвенції про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням. При цьому у зазначеній Конвенції ширше застосування знаходить поняття «відходи виробництва» з подальшим зв'язком з певною сферою виробництва, наприклад, виробництва фармацевтичної продукції тощо. [5]. У Заключному акті згаданої Наради з безпеки та співробітництва в Європі використовується поняття «виробничі відходи» саме в контексті прив'язки до технологічних процесів [6, с. 5]. У законодавстві інших країн існують випадки надання промисловим або виробничим відходам необхідних дефініцій. Так, наприклад, такі визначення містяться в законодавчих актах Азербайджану та Казахстану [7].

У законодавстві України також присутнє використання термінів «промислові відходи». Іноді нормотворець вживає поняття «виробничі відходи». Так, у чинному Законі України «Про відходи» присутні як поняття «промислові відходи» (ст. 41 Закону України, яка встановлює відповідальність за порушення встановленого порядку поводження з відхода-

ми), так і «виробничі відходи» (ст.ст. 20 та 21 Закону України, які встановлюють повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо контролю додержання вимог у сфері поводження з відходами) [8].

За критерієм джерела походження чинний Закон України «Про відходи» виділяє побутові відходи як відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, крім відходів, пов'язаних з виробничою діяльністю підприємств) і не використовуються за місцем їх накопичення.

Отже, актуальний основний національний законодавчий документ у сфері поводження з відходами відокремлює побутові відходи від відходів, пов'язаних з виробничою діяльністю підприємств. І хоча власне поняття «промислові відходи» чітко законодавцем у Законі України «Про відходи» не окреслене, однак віддалений натяк на зв'язок з технологічними процесами виробництва і чітке відмежування від побутових відходів уже присутні.

Поняття «промислові відходи», «виробничі відходи» чи «відходи виробництва» зустрічаються і в інших законодавчих актах (Кримінальний кодекс України, Земельний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про альтернативні джерела енергії», Закон України «Про альтернативні види палива» тощо).

В Україні діє Державний класифікатор відходів (ДК 005-96), який є основоположним документом щодо інформаційного забезпечення та управління відходами [9]. Він передбачає класифікацію відходів на основі системи обліку із дотриманням гармонізації з міжнародними нормативними доку-

ментами, стандартами у сфері екології, ресурсозбереження та повторного використання сировини [10]. Однак навіть у цьому акті попри активне використання понять «промислові відходи» чи відходи певної промисловості немає визначення такого поняття.

Науково-правова доктрина визначає, що люди повинні мати змогу планувати свої дії з упевненістю, що знають про їх правові наслідки. Для цього вимагається, зокрема, щоб правові акти заздалегідь оприлюднювалися, діяли на майбутнє, були ясними, простими, точними, чіткими і несуперечливими. Ці вимоги входять до принципу правової визначеності як елементу верховенства права [11, с. 298].

Відсутність визначення поняття «промислові відходи» у багатьох випадках призводить до ускладнення притягнення до відповідальності винних у екологічних порушеннях осіб або до навпаки – до неправомірного притягнення до відповідальності невинних осіб, що в свою чергу призводить з одного боку до порушення принципу невідворотності покарання та права на безпечне довкілля, а з другого на неможливість вживати державний примус безконтрольно та непередбачувано.

Розглянемо ще один потенційний ризик ігнорування невизначеності поняття «промислові відходи» нормотворцями. На сайті Міністерства екології та природних ресурсів України 08 листопада 2018 р. опубліковано проект Закону України «Про управління відходами», який розроблено на виконання вимог розпорядження Кабінету міністрів України від 08 листопада 2018 р. № 820-р «Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року», пункту 191 Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 р., затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 р., який має прийти на зміну

чинному Закону України «Про відходи» та наблизити законодавство України у сфері поводження з відходами до європейських стандартів [12]. У цьому законопроекті також відсутнє визначення поняття «промислові відходи», хоча і використовується в аналогічному до норм чинного Закону України «Про відходи» контексті. Поняття «виробничі відходи» в у вказаному законопроекті вже не використовується.

Розробники законопроекту пропонують докорінно реформувати визначення понять законодавства у сфері поводження з відходами, зокрема ними пропонується ввести в законодавства категорію «муніципальні відходи», до яких, на думку авторів законопроекту, мають бути віднесені загальновідомі побутові відходи (однак без характеристики «тверді» і з кардинально новим визначенням) та деякі інші категорії відходів (наприклад, вуличний змет тощо). Поняття промислових або виробничих відходів як іншого виду у цій же групі відходів, виокремленій у т.ч. за джерелом походження відходів (побутові – від домогосподарств), знову залишається поза увагою нормотворців.

Відзначимо, що законопроект змінює загальне поняття «відходи», відсікаючи зв'язок з характером діяльності людини, внаслідок якої вони утворюються, відсутністю споживчих властивостей та неможливості подальшого використання за місцем утворення чи виявлення. Розробники законопроекту залишають лише дії, намір чи обов'язок власника щодо таких речовин чи предметів. Очевидно, що запропоноване визначення використовує підхід Директиви Європейського парламенту та Ради 2008/98/ЄС про відходи, яка розглядає останні як будь-яку речовину чи предмет, яких власник позбувається, має намір чи зобов'язаний позбутися [13].

Однак зазначимо, що вказаний законопроект містить дуже небезпечну колізію, а саме нелогічне віднесення до категорії «побутових відходів» відходів з інших джерел, якщо ці відходи подібні за своїм складом до відходів з домогосподарств.

За пропозицією розробників до побутових відходів відносяться дві категорії відходів:

- відходи від домогосподарств, включаючи папір, картон, скло, метали, пластик, біовідходи, деревину, текстиль, упаковку, відходи електричного та електронного обладнання, відпрацьовані батареї, батареї та акумулятори, а також великогабаритні відходи;
- відходи з інших джерел, якщо ці відходи подібні за своїм складом до відходів з домогосподарств.

Отже, запропоноване розробниками законопроекту визначення «побутових відходів» всупереч наявному у цій же ст. 1 законопроекту поняттю «відходи» містить посилання лише на морфологічний склад, що повністю суперечить логіці як міжнародних установ щодо розуміння концепції управління відходами, так і законопроекту взагалі.

Враховуючи, що майже всі відходи промислового виробництва включають в себе папір, картон, скло, метали, пластик, біовідходи, деревину або текстиль, а відходи домогосподарств також далеко не завжди складаються лише з однієї речовини, то побутовими, за логікою Міністерства екології та природних ресурсів України, стануть практично всі відходи в Україні.

Пункт 7 частини другої ст. 13 вказаного законопроекту передбачає, що суб'єкти господарювання, установи та організації усіх форм власності, діяльність яких призводить до утворення відходів, та суб'єкти господарювання у сфері управління відходами зобов'язані

ні зобов'язані вести облік відходів, що утворилися в результаті їх діяльності чи були отримані від інших суб'єктів господарювання, здійснення операцій управління відходами та надавати звітну інформацію. При цьому, згідно зі ст. 32 цього ж законопроекту звільняє утворювачів побутових відходів від обов'язку надання звітності до інформаційної системи управління відходами утворювачів та власників відходів.

Тобто Україна ризикує створити начебто новітню для себе систему управління відходами, але при цьому залишитись без жодної інформації про утворення майже всіх відходів на території найбільшої країни Європи.

Відповідно до ст. 14 вказаного законопроекту обов'язок передачі побутових відходів іншим суб'єктам системи управління відходів, які будуть фіксувати та звітувати про обсяги та інші характеристики таких відходів, покладається на утворювачів лише побутових відходів. При цьому згідно назви статті «Обов'язки утворювачів побутових відходів» та враховуючи поняття «побутових відходів» вона розповсюджуватиметься на всіх без виключення осіб в Україні, включаючи суб'єктів господарювання.

Отже, якщо суб'єкт господарювання самостійно визначиться, що у нього наявні побутові та ще хоча б один вид відходів, то він не буде зобов'язаний передавати наявні у нього «побутові відходи» (як розглянуто вище – практично всі відходи) суб'єктам управління відходів, а суб'єкти адміністративно-правового регулювання та контролю не матимуть навіть відомостей про їх утворення.

Висновки і перспективи.

У результаті дослідження було виявлено суттєві для правозастосування та адміністративно-правового регулюван-

ня поводження з відходами прогалини в законодавстві України щодо дефініції поняття «промислові відходи», незважаючи на непоодинокі його використання. Крім того встановлено, що наразі при розробленні нових законодавчих актів ситуація тільки значно погіршується. З огляду на це, слід акцентувати увагу науковців і нормотворців на необхідності обов'язкового законодавчого визначення поняття «промислові відходи».

Список використаних джерел

1. Лотос В.Е. Переработка отходов природопользования. Екатеринбург: Полиграфист, 2007. 503 с.
2. Утворення відходів за видами економічної діяльності та в домогосподарствах за 1995–2017 рр. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
3. Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80>
4. Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_022
5. Заключениеный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_055
6. «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 березня 2012 р. URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents>
7. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>
8. Державний класифікатор України. Класифікатор відходів ДК 005-96. URL: <http://plast.vn.ua/DK005-96.html>
9. Довідково-методична настанова щодо застосування ДК 005-96 «Класифікатор відходів» від 27 березня 2007 р. URL: <http://uazakon.com/big/text999/pg1.htm>
10. Погребняк С.П. Основоположні принципи права: дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.01. Харків, 2009. 433 с.
11. Повідомлення про оприлюднення проекту Закону України «Про управління відходами». URL: <https://menr.gov.ua/news/32869.html?fbclid>
12. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>
13. Карнаух О.В. Промислові відходи як предмет адміністративно-правового регулювання: вітчизняний та зарубіжний досвід. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 6. С. 168–172.

References

1. Lotosh, V.E. (2007). Pererabotka otkhodov prirodopolzovaniya [Recycling of environmental waste]. Ekaterynburh: Polyhrafyst, 503.
2. Utvorennia vidkhodiv za vydamy ekonomichnoi diialnosti ta v domohospodarstvakh za 1995–2017 [Waste generation by type of economic activity and in households for 1995–2017]. Available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
3. Natsionalna stratehiia upravlinnia vidkhodamy v Ukraini do 2030 roku. [National Strategy for Waste Management in Ukraine until 2030]. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80>
4. Bazelska konventsiiia pro kontrol za transkor-donnym perevezenniam nebezpechnykh vidkhodiv ta yikh vydalenniam [Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal]. Available at: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_022
5. Zakliuchyelnii akt Soveshchanyia po bezopasnosti y sotrudnychestvu v Evrope [Final Act of the Conference on Security and Co-

- operation in Europe]. Available at: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_055
6. «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» vid 23.05.2012. Available at: <http://www.un-ece.org/fileadmin/DAM/stats/documents>
7. Pro vidkhody [On Waste] (1998): Zakon Ukrainy 05.03.1998. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>
8. Derzhavnyi klasyfikator Ukrainy. Klasyfikator vidkhodiv DK 005-96. [State Classifier of Ukraine. Classifier of waste DK 005-96]. Available at: <http://plast.vn.ua/DK005-96.html>
9. Dovidkovo-metodychna nastanova shchodo zastosuvannya DK 005-96 «Klasyfikator vidkhodiv» [Reference and methodical guidance on the application of DK 005-96 «Waste classifier»] vid 27.03.2007. Available at: <http://uazakon.com/big/text999/pg1.htm>
10. Pohrebniak, S.P. (2009). Osnovopolozhni pryntsy py prava [Fundamental principles of law]: dys. ... d-ra yur. nauk: spets. 12.00.01. Kharkiv, 433.
11. Povidomlennia pro opryliudnennia proektu Zakonu Ukrainy «Pro upravlinnia vidkhodamy» [Notice on the publication of the draft Law of Ukraine «On waste management»]. Available at: <https://men.gov.ua/news/32869.html>
12. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=cellex%3A32008L0098>
13. Karnaukh, O.V. (2018). Promyslovi vidkhody yak predmet administratyvno-pravovoho rehuliuвання: vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid [Industrial waste as an object of administrative and legal regulation: domestic and foreign experience]. Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo, 6, 168–172.

O. V. Karnaukh (2019). Legislative uncertainty of the concept of industrial waste as an object of administrative and legal regulation: risks and ways of completion. Law. Human. Environment, 10(2): 157–163, <https://doi.org/10.31548/law2019.02.020>.

Summary. The article deals with the concept of «industrial waste» in the context of its use both at the interstate level and in the legislation of Ukraine. The place of the term «industrial waste» in the modern legal system is analyzed. The active use of the term «industrial waste» in the waste management regulations is noted, especially as opposed to the concept of «household waste» or «waste of consumption». It is noted that industrial wastes constitute the largest part of the waste generated in Ukraine, and therefore require administrative and legal regulation. The problem of absence of legislative definition of the term «industrial waste» and the negative consequences of such a situation are revealed.

Taking into account the proposals for radically changing existing concepts and continuing to ignore the provision of a clear legal definition of the term «industrial waste», the risk of introducing a dangerous collision of the present situation and, as a consequence, increasing the uncontrollability of the formation and entry into the environment of industrial waste, in the event of adoption the bill of Law Ukraine «On waste management», drafted by the Ministry of Environment and the natural resources of Ukraine, which, on the contrary, should eliminate existing shortcomings and adapt Ukrainian law to the Law of European Union.

The necessity of introducing the normative definition of the mentioned concept is substantiated and the author's definition is proposed.

Keywords: industrial waste, waste of industry, concept of «industrial waste», bill of Law Ukraine «On waste management»