

Ільющенко Г. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, господарського та екологічного права
ДВНЗ «Національний гірничий університет»

ДЕЯКІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ ГІРНИЧОДОБУВНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

SOME LEGAL ASPECTS OF WASTE MANAGEMENT OF MINING INDUSTRY

У статті досліджено проблемні питання правового забезпечення діяльності гірничодобувних підприємств, пов'язаної з відходами. Автор аналізує правила поводження з відходами гірничодобувної промисловості, досліджує вимоги законодавства щодо суб'єктів такої діяльності – гірничих підприємств. У статті проаналізовано умови і порядок отримання підприємствами дозвільних документів на поводження з відходами гірничодобувної галузі, досліджено питання відповідальності гірничих підприємств за порушення законодавства про відходи. Вироблено напрями узгодження гірничого законодавства і законодавства про відходи у сфері досліджуваних відносин.

Ключові слова: відходи, небезпечні відходи, гірничодобувні підприємства, гірниче законодавство, відходи гірничодобувної промисловості.

В статье исследованы проблемные вопросы правового обеспечения деятельности горнодобывающих предприятий, связанной с отходами. Автор анализирует правила обращения с отходами горнодобывающей промышленности, исследует требования законодательства к субъектам такой деятельности – горным предприятиям. В статье проанализированы условия и порядок получения предприятиями разрешительных документов на обращение с отходами горнодобывающей отрасли, исследованы вопросы ответственности горных предприятий за нарушения законодательства об отходах. Выработаны направления согласования горного законодательства и законодательства об отходах в сфере исследуемых отношений.

Ключевые слова: отходы, опасные отходы, горнодобывающие предприятия, горное законодательство, отходы горнодобывающей промышленности.

The article studies problematic issues legal regulation of activity mining enterprises that related waste. The author analyzes the rules of waste management mining industry, explores the legal requirements to subjects of this activity – mining enterprises. The article analyzes how the enterprises are obtained an allowing documents on waste management mining industry, investigates questions of responsibility of mining enterprises for violations of law on waste. The author developed directions harmonization of mining legislation and law on waste in the sphere of the examined relations.

Key words: waste, dangerous waste, mining industry, business entities, mining legislation, businesses, business entities, mining industry waste.

У процесі добування, збагачування, переробки, зберігання корисних копалин утворюються промислові відходи у вигляді розкритих порід, хвостів флотації і гравітації, фосфогіпсу, металургійних шлаків, золошлаків, різноманітних шламів, мулу, стічних вод тощо. Щорічний обсяг відходів становить в Україні тільки у твердій фазі 0,6 млрд куб. метрів. На площі понад 50 тис. гектарів накопичено близько 8,6 млрд куб. метрів твердих промислових відходів, з яких майже 0,12 млрд куб. метрів використовуються щороку для виробництва переважно будівельних матеріалів і мінеральних добрив, а решта залишається у відвалах. Забруднення довкілля промисловими відходами гірничодобувної промисловості шкідливо діє на здоров'я людей і тварин, на рослини, суттєво знижує прозорість атмосфери та якість земель, на яких ці відходи розміщуються. Зазначене свідчить про актуальність питання належного правового забезпечення складування, перероблення та утилізації відходів гірничодобувної промисловості.

Питання правового регулювання діяльності гірничодобувних підприємств, пов'язаної з відходами, перебувають на межі багатьох сфер наукового дослідження. Зокрема, серед вчених, які займались дослідженням юридичних ознак поводження з відходами,

проблемою відходів та гармонізації екологічного права, можна назвати М.М. Бринчука [1], В.Г. Братчикова, Г.П. Виговську [2], Н.Р. Малишеву [3] тощо. Окремі аспекти діяльності гірничодобувних підприємств, зокрема пов'язаної з відходами, аналізувалися в роботах Р.С. Кіріна, І.М. Козьякова [4], К.О. Смовж [5]. Однак деякі правові питання діяльності гірничих підприємств, пов'язаної зі складуванням відходів гірничодобувного виробництва, потребують додаткового дослідження і доопрацювання.

Метою цієї статті є аналіз проблемних питань поводження гірничими підприємствами з відходами гірничодобувної промисловості, а також обґрунтування пропозицій щодо удосконалення гірничого законодавства.

Гірничодобувна промисловість є одним із найбільших промислових джерел забруднення біосфери. Гірничодобувна діяльність призводить до різкого погіршення екологічного становища на землях гірничого відводу і територій, що прилягають до них. Масові вибухи на кар'єрах здійснюються регулярно і є великими джерелами пилу та отруйних газів. Розміщення кар'єрів, відвалів, шламо- і хвостосховищ поблизу населених пунктів призводить до запиленості та отруєння довкілля продуктами горіння. Водночас з обсягів видобутку у

світі мінеральної сировини, яку обчислюють десятками мільярдів тонн, безпосередньо у виробництві використовується лише 5–10%. Залишок видобутої сировини становлять відходи гірничодобувних та гірничопереробних виробництв. Ці відходи містять некондиційні корисні копалини, розкриті та уміщуючі породи, відходи гірничозбагачувальних та металургійних комплексів, які складають більшу частину (70–80%) всієї маси твердих, рідких та газопилових відходів усіх основних виробництв [6].

Варто зазначити, що природні відвали є досить складним комплексом, який створює багато проблем навколишньому середовищу: вивітрювання та вимивання породи з рознесенням по околицях, самозаймання з викидом в атмосферу парникових газів. Гірничодобувними підприємствами допускається постійне порушення нормативних документів, що регламентують порядок складування породи та формування діючих породних відвалів, наслідком чого може бути самозаймання інших породних відвалів. Контролюючими органами виявляються факти формування технологічної породи у відвали за відсутності проекту виконання цих робіт та паспорта місць складування породи. Також не виконуються заходи з відведення стічних вод із породних відвалів.

Чинне законодавство України певною мірою регламентує порядок здійснення діяльності, пов'язаної з відходами гірничодобувної промисловості. Відповідно до ст. 4 Закону «Про відходи» [7], він регулює відносини, пов'язані з утворенням, збиранням і заготівлею, перевезенням, зберіганням, обробленням (переробленням), утилізацією, видаленням, знешкодженням та захороненням відходів, що утворюються в Україні, перевозяться через її територію, вивозяться з неї, а також із перевезенням, обробленням та утилізацією відходів, що ввозяться в Україну як вторинна сировина. Особливості регулювання відносин щодо поводження з невлонюваними газоподібними речовинами, що викидаються безпосередньо у повітря, речовинами, що скидаються зі стічними водами у водні об'єкти (крім тих, які акумулюються і підлягають вивезенню у спеціально відведені місця складування), радіоактивними відходами і речовинами, забрудненими ними, розкритими породами гірничодобувних підприємств, які за технологією зворотного відвалоутворення використовуються для закладення виробленого простору, металобрухтом, включаючи побічні продукти від виробництва та обробки чорних і кольорових металів та їх сплавів (шлаки, шлами та інше), а також вторинними матеріальними чи енергетичними ресурсами та іншими відходами визначаються відповідними законами. З наведеного випливає, що відносини щодо поводження з розкритими породами гірничодобувних підприємств, які за технологією зворотного відвалоутворення використовуються для закладення виробленого простору, мають регулюватися окремим законом.

Ст. 34 Закону України «Про відходи» вимагає вимоги щодо поводження з небезпечними відходами. Зокрема, усі небезпечні відходи за ступе-

нем їх шкідливого впливу на природне довкілля, на життя і здоров'я людини поділяються на чотири класи і підлягають обліку. Відповідний клас відходів визначається виробником відходів відповідно до нормативно-правових актів, що затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення. На суб'єкта господарської діяльності, у власності або у користуванні якого є хоча б один об'єкт поводження з небезпечними відходами, покладаються певні обов'язки, зокрема, такий суб'єкт зобов'язаний: забезпечити запобігання забрудненню ними природного довкілля, а у разі виникнення такого забруднення – ліквідувати забруднення та його наслідки для довкілля та здоров'я людини; вживати заходів, націлених на запобігання аваріям, обмеження і ліквідацію їх наслідків та захист людей і довкілля від їхнього впливу; мати ліцензію на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами (не підлягає ліцензуванню зберігання (накопичення) суб'єктом господарювання утворених ним небезпечних відходів, якщо протягом року з дня утворення небезпечні відходи передаються суб'єктам господарювання, що мають ліцензію на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами) [7, с. 34].

У разі порушення суб'єктом господарської діяльності ліцензійних умов поводження з небезпечними відходами ліцензія анулюється у встановленому законом порядку. До поводження з небезпечними відходами допускаються особи, які мають професійну підготовку, підтверджену свідоцтвом (сертифікатом) на право роботи з небезпечними речовинами, та не мають медичних протипоказань. Розміщення небезпечних відходів дозволяється лише у спеціально обладнаних місцях та здійснюється відповідно до ліцензійних умов щодо поводження з небезпечними відходами. Суб'єкти господарської діяльності, на території яких зберігаються небезпечні відходи, належать, за законом, до об'єктів підвищеної небезпеки. Відповідальність суб'єкта господарської діяльності, у власності або у користуванні якого є хоча б один об'єкт поводження з небезпечними відходами, за шкоду, яка може бути заподіяна аваріями на таких об'єктах життю, здоров'ю, майну фізичних та/або юридичних осіб, підлягає обов'язковому страхуванню відповідно до закону. Таким чином, законодавство про відходи надає небезпечним відходам особливий статус, покладає на суб'єктів господарської діяльності особливі обов'язки, пов'язані з підвищеним рівнем уваги держави до порядку поводження з такими відходами. Водночас на законодавчому рівні не надано чіткої відповіді на питання, чи є всі відходи гірничодобувної промисловості небезпечними.

Варто зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки» від 11 липня 2002 р. № 956 на виконання Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» встановлені нормативи порогових мас небез-

печних речовин, які дають змогу віднести відповідний об'єкт до переліку небезпечних. З огляду на те, що поняття «відходи» перед усе визначається як речовини, можна дійти висновків, що відповідна постанова КМУ може слугувати орієнтиром для визначення статусу відходів гірничодобувного підприємства – чи є вони небезпечними. Водночас, за умов відсутності спеціального закону, про який йдеться у ст. 4 Закону України «Про відходи», і системного аналізу стану правового регулювання поводження з відходами гірничодобувної промисловості варто зазначити, що нині класифікація відходів, розподіл їх за певними групами та класами здійснюється на підставі Державного класифікатора відходів, затвердженого наказом Державного комітету України зі стандартизації, метрології та сертифікації від 29 лютого 1996 р. № 89.

На сьогодні гірничодобувні підприємства, як й інші суб'єкти правовідносин, пов'язаних із відходами, мають керуватись ст.ст. 16 і 17 Закону України «Про відходи», які містять вичерпний перелік прав та невичерпний перелік обов'язків суб'єктів поводження з відходами. Наприклад, такі суб'єкти мають право на одержання в установленому порядку інформації про технології утилізації відходів, будівництво та експлуатацію об'єктів поводження з відходами і, у свою чергу, зобов'язані: запобігати утворенню та зменшувати обсяги утворення відходів; на основі матеріально-сировинних балансів виробництва виявляти і вести первинний поточний облік кількості, типу і складу відходів, що утворюються, збираються, перевозяться, зберігаються, обробляються, утилізуються, знешкоджуються та видаляються, і подавати щодо них статистичну звітність у встановленому порядку тощо.

Суб'єкти господарської діяльності у сфері поводження з відходами також зобов'язані мати дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, якщо їхня діяльність призводить до утворення відходів, для яких показник загального утворення відходів перевищує 1 000. Суб'єкти господарської діяльності у сфері поводження з відходами, діяльність яких призводить виключно до утворення відходів, для яких показник загального утворення відходів становить від 50 до 1 000, зобов'язані щороку подавати декларацію про відходи за формою та у порядку, встановленими КМУ.

Крім того, щодо гірничодобувних підприємств, як й інших суб'єктів, які зберігають відходи, ст. 33 Закону України «Про відходи» встановлені також певні вимоги. Наприклад, зберігання та видалення відходів здійснюються відповідно до вимог екологічної безпеки та способами, що забезпечують максимальне використання відходів чи передачу їх іншим споживачам (за винятком захоронення). На кожне місце чи об'єкт зберігання або видалення відходів складається спеціальний паспорт, в якому зазначаються найменування та код відходів (згідно з державним класифікатором відходів), їхній кількісний та якісний склад, походження, а також технічні характеристики місць чи об'єктів зберігання чи вида-

лення і відомості про методи контролю та безпечної експлуатації цих місць чи об'єктів. Зберігання відходів здійснюються в місцях, визначених органами місцевого самоврядування з урахуванням вимог земельного та природоохоронного законодавства, за наявності спеціальних дозволів, в яких визначені види та кількість відходів, загальні технічні вимоги, заходи безпеки, відомості щодо утворення, призначення, методів оброблення відповідно до встановлених лімітів та умови їх зберігання. Визначені для зберігання відходів місця чи об'єкти мають використовуватися лише для заявлених на одержання дозволу відходів.

Зберігання та видалення відходів здійснюються в місцях, визначених органами місцевого самоврядування з урахуванням вимог земельного та природоохоронного законодавства, за наявності дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, в якому визначені види та кількість відходів, загальні технічні вимоги, заходи безпеки, відомості щодо утворення, призначення, методів оброблення відходів відповідно до встановлених умов їх зберігання [7, с. 33]. Забороняється несанкціоноване скидання і розміщення відходів у підземних горизонтах, на території міст та інших населених пунктів, на територіях природно-заповідного фонду, на землях природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, в межах водоохоронних зон та зон санітарної охорони водних об'єктів, в інших місцях, що може створювати небезпеку для довкілля та здоров'я людини. Захоронення відходів у надрах допускається у виняткових випадках за результатами спеціальних досліджень із дотриманням стандартів, норм і правил, передбачених законодавством України.

Варто зазначити, що певною мірою порядок поводження з відходами гірничодобувної діяльності визначений нормативно-технічною документацією. Наприклад, Положення про проектування внутрішнього відвалоутворення та складування відходів виробництва в залізородних та флюсових кар'єрах, затверджене наказом Мінпромполітики України від 17 серпня 2004 р. № 412, являє собою правове забезпечення одного з засобів проведення гірничотехнічної рекультивациі окремих ділянок глибоких кар'єрів.

Варто зазначити, що нині певні питання поводження з відходами гірничодобувної промисловості регулюються Кодексом України про надра (далі – КупН). Зокрема, ст. 5 КупН надано визначення техногенних родовищ корисних копалин, а саме це місця, де накопичилися відходи видобутку, збагачення та переробки мінеральної сировини, запаси яких оцінені і мають промислове значення. Такі родовища можуть виникнути також внаслідок втрат під час зберігання, транспортування та використання продуктів перероблення мінеральної сировини [8]. Також п. 10 ст. 8 КупН передбачено, що до компетенції КМУ у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр, зокрема, належить вирішення питань використання надр із метою складування і захоронення відходів

виробництва та інших шкідливих речовин. Відповідно до ст. 22 КУпН, надання надр для захоронення відходів виробництва та інших шкідливих речовин, скидання стічних вод допускається у виняткових випадках за умови додержання норм, правил та вимог, передбачених законодавством України. Надра для вказаних цілей надаються, відповідно до ст. 19 КУпН, за результатами спеціальних досліджень та на підставі проектів, виконаних на замовлення заінтересованих підприємств, установ і організацій [8]. Таким чином, КУпН врегульовані певні питання поводження з відходами гірничодобувної промисловості.

Висновки. Варто підсумувати, що вирішення проблеми поводження з відходами гірничодобувної промисловості має здійснюватись, перш за все, шляхом запровадження ефективного законодавчого регулювання поводження з відходами, що має будуватись на дослідженні національних особливостей у вирішенні цього питання та позитивному досвіді

європейського законодавства. З огляду на положення ст. 4 Закону України «Про відходи», доцільним вбачається доповнення Гірничого закону України положеннями, які передбачатимуть компетенцію органів державної влади у сфері поводження з відходами гірничодобувної промисловості, порядок поводження з усіма видами відходів гірничодобувної промисловості, обов'язки суб'єктів у сфері поводження з відходами гірничодобувної промисловості, відповідальність за порушення законодавства у сфері поводження з відходами гірничодобувної промисловості тощо. Запровадження таких змін у гірниче законодавство України не суперечитиме положенням ст. 4 Закону України «Про відходи», а, навпаки, сприятиме створенню прозорої та зрозумілої системи поводження з відходами гірничодобувної промисловості, дасть змогу розробити та впровадити механізми зменшення небезпечного впливу на природне довкілля, а також на здоров'я людей.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бринчук М. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами / М. Бринчук. – М. : Наука, 1990. – 212 с.
2. Братчиков В. Управление промышленными отходами: учеб. пособие / В. Братчиков, А. Виговская, В. Мищенко. – Кн. 2. – Х.: РИП «Оригинал», 2000. – 168 с.
3. Малышева Н. Гармонизация экологического законодательства в Европе / Н. Малышева. – К.: Фирма «Кит», 1996. – 233 с.
4. Козьяков І. Науково-практичний коментар Гірничого закону України / І. Козьяков, Р. Кірін. – Д.: Національний гірничий університет, 2011. – 504 с.
5. Смовж К. Правове регулювання використання та охорони земель гірничодобувної промисловості : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / К. Смовж ; Ін-т держави і права ім. В. Корецького. – Київ, 2013. – 19 с.
6. Пашков А. Екологічно-економічні проблеми довкілля південно-східної України та шляхи їх розв'язання із утилізацією і захороненням твердих промислових відходів (на прикладі Кривбасу) / А. Пашков, Л. Нападівська // Безпека життєдіяльності. – 2009. – № 9. – С. 18–22.
7. Про відходи : Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 242.
8. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 36. – Ст. 340.