

В. М. Плохийздобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ОБЛІК ТЕХНОГЕННИХ ВІДХОДІВ ЯК СТРАТЕГІЧНЕ ЗАВДАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Метою наукової статті визначено наведення аргументації здійснення обліку техногенних відходів як стратегічного завдання української держави. Визначено, що питання правового регулювання поводження з техногенними відходами є проблемою, що має характер комплексного міжгалузевого дослідження, і вимагає зосередження зусиль представників технічних, економічних, екологічних, юридичних наук. На підставі аналізу проведених досліджень з питань забезпечення вимог екологічної безпеки поводження з техногенними відходами обґрунтовано підхід, сутність якого зводиться до пошуку напрямів оптимізації такої діяльності із тісному взаємозв'язку не лише із вдосконалення економічної складової такої діяльності, а і правового рівня врегулювання. Встановлено, що єдиним нормативно-правовим актом інформаційного характеру, що визначає окремі питання поводження із техногенними відходами є Державного класифікатора відходів, що де-факто означає абсолютну неврегульованість такої проблеми на законодавчому рівні. У статті встановлено, що відсутність нормативно-правової підстави відповідно до чинного законодавства України для здійснення класифікації відходів, визначення ступеня небезпеки їх використання своїм негативним наслідком має подальше поглиблення техногенної екологічної катастрофи. Автором наголошено, що використання техногенних відходів в Україні відбувається в умовах абсолютної нормативної невизначеності. Автором підкреслено, що відповідно до встановлених вимог Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом є необхідним на рівні спеціального законодавчого акту визначити специфіку використання техногенних (промислових) відходів, визначення нормативних підстав класифікації техногенних відходів за ступенем їх екологічної небезпеки, встановлення спеціального порядку та підстав застосування заходів юридичної відповідальності у разі порушення чи неналежної реалізації таких режимних положень. Обґрунтовано доцільність запровадження розуміння «техногенних відходів» як різновиду відходів, що за умови їх використання у якості вторинної сировини відносяться до категорії публічного чи приватного майна та мають бути внесені до спеціального створеного Державного реєстру техногенних відходів, ведення якого має бути покладено на Міністерство розвитку громад та територій України.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, адміністративна відповідальність, євроінтеграція, екологічна катастрофа, правове регулювання, техногенні відходи, утилізація.

Постановка проблеми. Використання техногенних відходів попри можливість вирішення ряду стратегічних важливих для України задач, має своїм негативним наслідком створення загрози для життя та здоров'я людей. При цьому в умовах абсолютної правової невизначеності режиму використання техногенних відходів унеможлиблюється застосування механізму відповідальності за вчинення правопорушень під час організації та проведення такої діяльності.

«Розробка» полігонів техногенних відходів є «прибутковою» діяльністю криміналізованих угруповань, які звичайно діють без отримання будь-яких дозволів на таку діяльність. За нео-

фіційними даними, на 230 га Балки Середньої (як одного із найбільших полігонів техногенних відходів України, розташованому у м. Запоріжжя) міститься від 40 до 300 млн т металу, що за оперативними даними Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю, у 2014 році щомісячний прибуток від переробки техногенних відходів сягає 5 млн доларів США [1; 2; 3; 4]. Попри активну діяльність із «розробки» полігонів техногенних відходів, їх облік державою не здійснюється через нормативну невизначеність спеціально уповноваженого суб'єкта публічного управління.

Стан наукової розробки. Дослідження особливостей забезпечення правового регулювання поводження з відходами, залишаючись актуальним, було досліджено у наукових розробках таких представників юридичної науки, як В. А. Зуєв, Р. С. Кірін, Ю.О. Легеза, О.В. Гладій, М. М. Бринчук, О. І. Крассов. Окремі питання поводження з відходами були предметом наукових розробок таких вчених, як В.Г. Братчикова, Г.П. Виговську, Н.Р. Малишеву та інших авторів. Однак при цьому комплексного науково-практичного дослідження питань забезпечення ефективності поводження з техногенними відходами попри його надзвичайну суспільну затребуваність не було виконано, що актуалізує здійснення даної розробки.

Метою наукової статті є визначення аргументації здійснення обліку техногенних відходів як стратегічного завдання української держави.

Виклад основного матеріалу. В умовах наявних правових колізій функціональні обов'язки здійснення паспортизації техногенних відходів пов'язується із ініціативним волевиявленням суб'єкта господарювання, в наслідок діяльності якого такий об'єкт було утворено. При цьому механізми застосування заходів юридичної відповідальності у разі ухилення суб'єктом господарювання від здійснення такої діяльності також чинним законодавством України не визначено, що унеможливує застосування з боку правоохоронних органів заходів державного примусу у вигляді адміністративних чи кримінальних стягнень.

Використання полігонів техногенних відходів часто відбувається в умовах абсолютного нехтування з боку суб'єкта господарювання вимогам щодо дотримання техніки безпеки поводження із небезпечними відходами, що також не може бути визначено як порушення вимог поводження з техногенними відходами через відсутність нормативної підстави притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Розуміння сутності поняття техногенних відходів вимагає здійснення їх класифікації як об'єктів правовідносин.

Техногенні відходи можуть бути класифіковані за ознаками, сутність яких зводиться до комплексного міжгалузевого підходу, що має враховувати досягнення геологічних, екологічних, економічних, гірничих наук. Зокрема, такими критеріями виявляється за доцільне визначити спосіб утворення, обсяги їх утворення, матеріальна характеристика складу речовин та ін.

За способом утворення виділяють такі типи полігонів техногенних відходів, як техногенні відходи сухих відвалів; гідровідвалів, хвостів і шламосховищ; комбінованих відвалів. Найчастіше техногенні відходи сухих відвалів утворюються в наслідок діяльності підприємств гірничодобувної промисловості; у 15% випадків такі відходи утворюються внаслідок діяльності теплоелектростанцій сухого видалення; у решті випадках такі відходи є відходами дражного видобутку [5, с. 56-67]. Такі техногенні відходи, як правило, зберігаються у вигляді природних або штучних сховищ, що заповнюються пульпою (роздроблена руда або порода з водою) [6].

За ступенем негативного впливу на навколишнє середовище техногенні відходи мають бути поділені на відповідні класи з виокремлення класу безпечних відходів, до яких мають бути віднесені відходи, що за своєю морфологічною структурою складаються із гірських порід, глибовощебеністих і щебеністих шлаків кольорової та чорної металургії, що в процесі свого зберігання руйнуються слабо або взагалі не руйнуються; класу небезпечних відходів, що вчинюють шкідливий вплив на атмосферу і гідросферу [7].

Техногенні відходи залежно від свого виникнення поділяються на відходи, що виникли внаслідок: діяльності підприємств металургійного та феросплавного виробництва; діяльності гірничодобувних підприємств; підприємств машинобудівного виробництва; підприємств коксохімічного виробництва; підприємств хімічного виробництва; діяльності підприємств теплової енергетики і паливної промисловості; діяльності підприємств будівництва та виробництва будівельних матеріалів.

З врахуванням вище зазначеного щодо необхідності впровадження принципу побудови економіки за принципом замкненого циклу техногенні відходи відносяться до категорії майна, що може бути оцінено за показником економічної ефективності їх використання. Отже, за критерієм економічної прибутковості використання техногенні відходи поділяються на збиткові (поводження, утилізація чи переробка яких вимагає державних субсидій та дотацій, що вимагає їх віднесення до категорії публічного майна); прибуткові (економічна ринкова оцінка вартості таких відходів свідчить про відсутність необхідності залучення додаткових фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів коштів).

З критерієм економічної ефективності корелюється з таким показником, як ступінь промислового освоєння, за яким відособлюються розроблювані та нерозроблювані техногенні відходи. Необхідно відзначити, що в Україні спостерігається надзвичайно низький рівень розробки та утилізації техногенних відходів (зокрема, лише 8-10% техногенних відходів специфікуються), тоді як у таких країнах, як Сполучені Штати Америки, Японія, Французька Республіка такий показник дорівнює 80% [8].

Використання техногенних відходів, як було обґрунтовано вище, вимагає запровадження відносно режиму публічного чи приватного майна, що з врахуванням концепції виділення форм власності, визначеної Конституцією України, дозволяє визначити техногенні відходи приватної форми власності, техногенні відходи комунальної форми власності, техногенні відходи державної форми власності.

Залежно від суб'єктних характеристик відносин із поводження із техногенними відходами відокремлюються відносини використання таких об'єктів особами, внаслідок діяльності яких вони утворилися (основні суб'єкти господарювання) чи особами, які набули таких прав від основних суб'єктів (додаткові, або субсидіарні).

Подібний підхід до розуміння підстав набуття спеціальних прав на техногенні відходи запроваджено відповідно до положень Модельного закону СНД про відходи [9]. Так, згідно із положеннями Модельного закону СНД про відходи [9] встановлено, що право власності на промислові (техногенні) відходи набуває суб'єкт господарювання (юридична або фізична особа), внаслідок виробничої чи іншої господарської діяльності якого утворилися такі об'єкти. Окрім цього Модельним законом СНД про відходи встановлюється імперативний обов'язок суб'єктів господарювання, в наслідок діяльності яких утворилися техногенні відходи, щодо запровадження інноваційних технологій виробництва, що сприяють підвищенню рівня ефективності режиму утилізації та інших видів поводження із техногенними відходами.

Доцільним є відокремлення строку надання спеціального дозволу на розробку техногенних відходів шляхом встановлення для суб'єктів господарювання внаслідок діяльності якого вони виникли додаткових економічних стимулів із запровадження інноваційних технологій із переробки.

Необхідно підкреслити, що в Україні в сучасних умовах більшість місць розміщення тех-

ногенних відходів створені стихійно, без врахування оптимальних та безпечних вимог побудови таких полігонів. Стихійність розміщення техногенних відходів пов'язується із відсутністю нормативно визначеного порядку поводження із техногенними відходами, в тому числі і їх утилізації, захоронення тощо.

В умовах стихійності захоронення, утилізації та інших форм поводження з відходами є необхідним здійснення перегляду національної державної політики, спрямованої на забезпечення належного рівня обліку техногенних відходів як складової системи таких об'єктів, що зокрема, корелюється із положеннями Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» [10]. Необхідним є визначення на законодавчому рівні вимогу щодо створення Державного реєстру техногенних відходів як складової мінерально-сировинної бази України. Для цього пропонується внести зміни до положень Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року», що визначають поводження із техногенною сировиною, шляхом їх доповнення абзацом п'ятим у такій редакції:

«У цьому напрямі передбачаються: продовження робіт з формування бази даних техногенних родовищ України; геолого-економічна оцінка техногенних накопичень, що перебувають у державній або комунальній власності; створення Державного реєстру техногенних відходів України».

Вимога про забезпечення діяльності із державної реєстрації техногенних відходів обґрунтовується наявністю у складі таких об'єктів мінеральної сировини, що підкреслює їх економічну та стратегічну цінність для вирішення енергетичних та природоресурсних потреб української держави.

Відсутність державного обліку техногенних відходів своїм наслідком має їх стихійне безконтрольне використання суб'єктами господарювання, що часто здійснюється з порушенням вимог технологічної безпеки розробки таких об'єктів. Так, лише на території розташування техногенних відходів Кривбасу безхазяйними є техногенні відходи загальним обсягом більше, ніж 300 млн тон з середнім змістом заліза 58 %, що своїм наслідком має не лише економічні втрати для наповнення прибуткової частини державного бюджету України, але зростання

загрози наближення техногенної екологічної катастрофи національного значення [12].

В межах здійснення діяльності із гармонізації національного законодавства України та законодавства країн Європейського Союзу визначено необхідність активізації правотворчості із переосмислення нормативних підходів до розуміння категорії відходи, що, зокрема, втілилось у розробці нової редакції Закону України «Про відходи» [13], який на разі зараз не перебуває на розгляді Верховної Ради України. Позаяк і цим проектом Закону України не було визначено сутність категорії техногенні (промислові) відходи, попри висунення пропозиції створення Національного переліку відходів. Так, відповідно до положень зазначеного проекту Закону України «Про відходи» до Національного переліку відходів віднесено такі види об'єкти, як: біо-відходи (відходи, що біологічно розкладаються, із садів та парків, лісів та лісонасаджень, харчові та кухонні відходи домашніх господарств, ресторанів, закладів громадського харчування та роздрібною торгівлі та подібні відходи харчової промисловості); відпрацьовані оливи (будь-які мінеральні або синтетичні змащувальні або індустриальні оливи, зокрема з двигуна внутрішнього згорання та з коробки передач, змащувальні оливи, оливи для турбін та гідравлічні оливи, що повністю або частково втратили свої первісні якості і не підлягають подальшому використанню за своїм прямим призначенням); інертні відходи (відходи, що не зазнають жодних фізичних, хімічних чи біологічних змін та трансформацій, мають незначну загальну здатність до утворення фільтрату, незначну його токсичність і вміст забруднюючих речовин у відходах, які не загрожують якості поверхневих та/чи підземних вод); небезпечні відходи (відходи, які мають одну чи більше небезпечних властивостей); побутові відходи (відходи домогосподарств, що утворюються у процесі життя і діяльності людини, а також відходи комерційних організацій, підприємств та установ, які за своєю природою чи складом подібні до відходів домогосподарств); рідкі побутові відходи (побутові відходи, що утворюються в будинку за відсутності централізованого водопостачання та каналізації і накопичуються та зберігаються у вигрібних ямах) [13].

При цьому статтею 4 проекту Закону України «Про відходи» підкреслено, що 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 чи об'єкти), 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 оброблення чорних і кольорових металів та їх сплавів (шлаки, шлами та інше), - що по суті є техногенними відходами, - визначаються спеціальним законодавством [13].

Висновок. З врахуванням сутності техногенних об'єктів є необхідним здійснити правотворчу діяльність із встановлення процедурних особливостей адміністративно-правового режиму їх використання, встановлення допустимих та необхідних меж державного втручання у діяльність, пов'язану із поводженнями із техногенними відходами для розвитку мінерально-сировинної бази України.

Таким чином, доцільним є зробити висновок щодо необхідності запровадження розуміння техногенних відходів як різновиду відходів, що за умови їх використання у якості вторинної сировини відносяться до категорії публічного чи приватного майна та мають бути внесені до спеціального створеного Державного реєстру техногенних відходів, ведення якого має бути покладено на Міністерство розвитку громад та територій України.

Список використаних джерел:

1. В Запорожье вооруженные люди захватили металлургические отвалы: новость дня. URL: <https://www.061.ua/news/499715>
2. Авраменко В. Экономическая аномалия на Украине, или Кто командует на металлорынке. URL: <https://nahnews.org/909021-ekonomicheskaya-anomaliya-na-ukraine-ili-kto-komanduet-na-metallorynke>.
3. Балка Средняя. Забор: городской портал Запорожья. URL: http://zabor.zp.ua/gallery/categories.php?cat_id=74.
4. Балка Средняя: история по-украински. Зеркало недели: электрон. версия. 2010. № 21. URL: http://gazeta.zn.ua/ECONOMICS/balka_srednyaya_istoriya_po-ukrainski.html
5. Критерії екологічної і геолого-економічної оцінки та мінералогія відходів гірничо-металургійного комплексу Кривбасу. [С.О.Довгий, В.В.Іванченко, М.М.Коржнев та ін.]; НАН України, Інститут телекомунікацій і глобал. інформ. Простору. К.: Ніка-Центр, 2013. 228 с.

6. Aggregates case study: Final Report referring to contract № 150787-2007 F1SC-AT. Vienna, March 2008. URL: http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/documents/Aggregates_Case_Study_Final_Report_UBA_080331.pdf. 282 p
7. Лиман: село Зміївського району. URL: <http://www.myslenedrevo.com.ua/ru/Sci/Local/Lyman/Photos/14.html>
8. Галецкий Л.С., Науменко У.З., Пилипчук А.Д. та ін. Техногенні родовища – нове нетрадиційне джерело мінеральної сировини в Україні. URL: <http://www.sustainable-cities-net.org.ua/publicationshow.php?id=374>
9. Модельный закон об отходах производства и потребления (новая редакция): постановление заседания Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 31 октября 2007 года № 29-15. URL : <http://docs.cntd.ru/document/902092608>
10. Модельный закон об отходах производства и потребления (новая редакция): постановление заседания Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 31 октября 2007 года № 29-15. URL : <http://docs.cntd.ru/document/902092608>
11. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон України від 21 квітня 2011 року № 3268-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 44. Ст. 457.
12. Гладій О.В. Поняття та класифікація техногенних родовищ як об'єкта правовідносин. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2016. № 6. С. 23-27.
13. Про відходи: проект Закону України від 10.03.2016. URL : <http://www.menr.gov.ua/normbaza/regulatory/554-proekty-rehuliatornykh-aktiv>

Plokyi V. M. Accounting of technogenic waste as a strategic task of the Ukrainian state

The purpose of the scientific article is to provide arguments for the implementation of man-made waste accounting as a strategic task of the Ukrainian state. It is determined that the issue of legal regulation of man-made waste management is a problem that has the character of a comprehensive intersectoral study, and requires the concentration of efforts of representatives of technical, economic, environmental, legal sciences. Based on the analysis of research on environmental safety of man-made waste, the approach is substantiated, the essence of which is to find ways to optimize such activities with a close relationship not only to improve the economic component of such activities, but also the legal level of regulation. It is established that the only normative legal act of informational nature that defines certain issues of man-made waste management is the State Classification of Waste, which de facto means the absolute unresolved nature of this problem at the legislative level. The article establishes that the lack of regulatory framework in accordance with current legislation of Ukraine for the classification of waste, determining the degree of danger of their use with its negative consequence has a further deepening of man-made environmental disaster. The author emphasizes that the use of man-made waste in Ukraine takes place in conditions of absolute regulatory uncertainty. The author emphasizes that in accordance with the established requirements of the Association Agreement between Ukraine and the European Union it is necessary at the level of a special legislative act to determine the specifics of man-made (industrial) waste, determine the regulatory basis for classification of man-made waste by environmental hazard, legal liability in case of violation or improper implementation of such regime provisions. The expediency of introducing the understanding of «technogenic waste» as a type of waste that, when used as a secondary raw material belongs to the category of public or private property and should be included in a special State Register of man-made waste, which should be entrusted to the Ministry of Community Development and Territories of Ukraine.

Key words: *administrative-legal regime, administrative responsibility, European integration, ecological catastrophe, legal regulation, technogenic waste, utilization.*