

СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО РЕГУЛЮВАННЯ ВИРОБНИЦТВА Й ВИКОРИСТАННЯ ХІМІКАТІВ: ПРОБЛЕМИ ТЕХНІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Система правової регламентації поведження з хімічними речовинами в Україні хоча й набула певного розвитку, але залишається недосконалою. Основні проблеми стосуються технічного законодавства, вирішенню яких сприятиме вдосконалення систем стандартизації й сертифікації, орієнтоване на європейську практику.

Ключові слова: хімікати, екологічне право ЄС, стандартизація й сертифікація, система REACH.

Активний розвиток хімізації зумовив застосування у промисловості й сільському господарстві величезної кількості хімічних речовин – у вигляді сировини, допоміжних, проміжних, побічних продуктів і відходів виробництва. Хімічні речовини, проникаючи в живий організм навіть у невеликих дозах, викликають у ньому порушення нормальної життєдіяльності. Промислове ж використання хімікатів приносить непоправну шкоду навколишньому природному середовищу, знищуючи живі організми, забруднюючи ґрунти, води тощо.

Країни ЄС раніше інших усвідомили необхідність правового урегулювання поведження з хімічними речовинами для належної охорони здоров'я людини й підтримання природного балансу.

Уже в перші роки після проголошення незалежності (1991 р.) Україна, керуючись основними ідеями і принципами, задекларованими Конференцією ООН з довкілля і розвитку (1992 р., Ріо-де-Жанейро) (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED), заявила про свій намір здійснити перехід до сталого розвитку, при якому забез-

печується збалансоване вирішення багатьох природоохоронних проблем, зокрема, в царині поводження з хімічними речовинами і промисловими та іншими відходами. Разом із тим, будучи однією з країн Європи, вона навіть сьогодні не надає відповідного значення вирішенню вказаних питань у національному законодавстві, що є однією з основних проблем на шляху євроінтеграції нашої держави.

Зазначимо, що і в пострадянських країнах дуже мало уваги приділяється цим питанням, як і в науці правовій. Так, в Україні майже не існує спеціальних досліджень, присвячених правовій регламентації обігу хімікатів, про що влучно зауважує В. І. Лозо [3, с. 15]. Окремі моменти цієї проблематики, освітлені в підручниках і в періодиці, не дають цілісного уявлення про цей аспект у праві, що викликає невідкладну потребу освоєння й розроблення даного напрямку державно-правової діяльності.

Сучасні наукові доробки, що містяться у працях таких науковців, як А. А. Гусєв, О. П. Мірошніченко, Н. А. Піскулов, Н. Р. Малишев, І. С. Скороход, В. С. Вовк, спрямовані перш за все на гармонізацію екологічного законодавства ЄС, на порівняльно-правовий аналіз

екологічної політики Європейського Союзу й України, на вплив на екологічну політику та перспективи сталого розвитку країн Центральної і Східної Європи в контексті вступу до ЄС [6, с. 201].

У той же час Україна певною мірою вже взяла курс на формування правових засад стійкого розвитку, що безпосередньо залежить від форм, методів і напрямків її екологічної політики. На сьогодні питання регламентування виробництва й обігу хімікатів в Україні дещо впорядковано Законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.), «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (1994 р.), «Про пестициди і агрохімікати», «Про екологічну експертизу» (обидва – 1995 р.), «Про відходи» (1998 р.), «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про перевезення небезпечних вантажів» (обидва – 2000 р.), «Про об'єкти підвищеної небезпеки» (2001 р.) та ін.

Наведені нормативно-правові акти не дозволяють як слід уявити, які ж існують правила поведінки на ринку хімікатів в Україні і як він формується, хоча, правда, й містять окремі положення, які суперечать одне одному, обмежують права

і свободи виробника (перш за все своєю неоднозначністю). У той же час вони є тим фундаментом, що закріпив основні принципи подальшого розвитку цих питань, надав йому відповідний вектор – пріоритетність екологічної безпеки довкілля людини.

Ведучи мову про українське екологічне законодавство, слід пам'ятати положення ст. 9 Конституції України: чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства держави.

Україна, будучи Стороною понад 40 міжнародних екологічних угод, активно впроваджує міжнародні інструменти регулювання й контролю за обігом хімікатів, що несуть смертельну загрозу природі й населенню. Правова база відносин між Україною і ЄС дотепер забезпечується Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС (УПС) 1994 р. [7, с. 1]. Цей міжнародно-правовий акт хоча формально і втратив чинність у 2008 р., але багато в чому залишився вельми актуальним.

Україна приєдналась до Базельської конвенції (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their

Disposal, прийнята 22 березня 1989 р.) 8 жовтня 1999 р., до Роттердамської конвенції про процедуру попередньої обґрунтованої згоди щодо окремих небезпечних хімічних речовин і пестицидів у міжнародній торгівлі – 6 вересня 2002 р., до Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі – 23 травня 2001 р. [4, с. 54]. Як бачимо, українське екологічне законодавство було органічно доповнено низкою міжнародних правових норм, а Україна в черговий раз підтвердила своє бажання вести діалог з європейськими країнами й розвиватись у їх цивілізаційному просторі.

Однак в українському законодавстві, як уже зазначалось, і донині зберігаються відчутні недоліки. Так, однією з найбільш проблемних сфер екологічного законодавства залишається система технічного регулювання обігу хімікатів. Система технічної регламентації України, як і інших країн СНД, побудована на попередній радянській системі й суттєво відрізняється від того, що розуміють у Європі й у країнах з розвиненою економікою під стандартизацією, сертифікацією або оцінкою відповідності стандартам. Вона створює для бізнесу тягар, незрівнянний з його можливими вигодами для

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

суспільства. Головним недоліком існуючої системи стандартизації й сертифікації є те, що їй притаманні риси пострадянської спадщини.

Стандартизація в Україні не є добровільною процедурою, за допомогою якої виробники можуть забезпечити конкретні властивості процесу або продукції. Вона також не є системою, що ґрунтується переважно на потребах та ініціативах виробників і споживачів. На відміну від загальноприйнятої міжнародної практики, в Україні стандартизація виступає регуляторною процедурою і частиною системи державного регулювання продукції.

Відповідність стандартам – обов'язкова вимога практично для всіх видів товарів, але у світовій практиці стандарти використовуються в основному добровільно.

Українські стандарти становлять собою доволі детально сформульовані технічні вимоги, яким усебічно повинна відповідати продукція. Вони не спрямовані на остаточний результат – гарантування безпечності останньої за певних умов її споживання. Натомість стандарти вимагають використання відповідних матеріалів, конкретного дозування тощо й мають на меті забезпечення одноманітності (до речі, це оче-

видна ознака спадщини системи радянської доби). Стандарти затверджуються централізованим державним органом – Державною інспекцією України з питань захисту прав споживачів у рамках Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

Останнім часом приватному сектору була дозволена певна участь у розробленні й перегляді стандартів, проте цей процес не дав суттєвих результатів, на відміну від інших країн, де представники цього сектора відіграють провідну роль у створенні й удосконаленні відповідних стандартів. Як наслідок – один і той же орган відповідає і за встановлення стандартів, і за перевірку їх дотримання (оскільки стандарти фактично є обов'язковими), й за видачу сертифікатів на їх підставі. На відміну від світової практики, в Україні розроблення стандартів є прерогативою не індустрії для підвищення її конкурентоспроможності, а держави – з метою належного контролю з її боку [1].

Сертифікація в Україні (оцінка відповідності стандартам третьою стороною), як і стандартизація, не є добровільною процедурою, завдяки якій виробники демонструють споживачам безпечність, якість і надійність своєї продукції, пос-

луг, процесів. Навпаки, вона є обов'язковою вимогою для дуже широкого спектра товарів. Це суперечить практиці, загальноприйнятій у країнах ЄС, де обов'язкова сертифікація застосовується лише до об'єктів з найвищим ступенем ризику. Цей процес може тривати протягом року. Процедури обов'язкової сертифікації поширюються на значну частку підприємств держави навіть з низьким ступенем ризику й на сектори, вже врегульовані іншими механізмами.

Підприємства мають продемонструвати державним органам із сертифікації, що їх продукція відповідає обов'язковим національним стандартам, які, у свою чергу, можуть відповідати (чи не відповідати) загальноприйнятим міжнародним стандартам або сучасним технічним регламентам. Але переважна більшість українських стандартів фактично не відповідає міжнародним (ISO) або стандартам ЄС (EN/CENELEC).

Сертифікація в Україні в більшості випадків однаково обов'язкова і для вітчизняних виробників, і для імпортерів, як правило, без урахування одержаних ними раніше іноземних сертифікатів відповідності. Вона застосовується переважно до кінцевого продукту, а не

до процесу виробництва. Це змушує виробників щоразу знову проходити сертифікацію (навіть на виробництві, сертифікованому за ISO-9001), або підтверджувати відповідність кожної партії того ж самого товару.

Обов'язкова сертифікація поширюється на декілька сотень видів вітчизняної продукції, включаючи товари з низьким рівнем ризику для споживача, які не підлягають обов'язковій сертифікації у країнах з розвиненою економікою. Нею охоплюються також продукти, для яких міжнародна практика передбачає абсолютно інший регуляторний підхід. У дійсності ж така сертифікація зафіксує, так би мовити, «намертво» рецепт певного продукту, хоча практично ніяк не забезпечує реальної безпеки споживачів, оскільки не передбачає дійової, постійно функціонуючої системи моніторингу загроз або механізму їх відстеження. Отже, система сертифікації створює доволі відчутні бар'єри для ведення бізнесу.

Звичайно, конче важливо інформувати споживачів про відповідність товарів (послуг) стандартам і надавати їм можливість робити поінформований вибір. Обмеження останнього, якщо воно не ґрунтується на засадах безпеки, викли-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

кає негативні наслідки для всіх. А досягнути її можливо лише за умов у першу чергу більших можливостей для саморегулювання ринку.

Сьогодні нове горизонтальне законодавство ЄС про хімікати викликало впровадження у 2007 р. системи REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals) [8], що регулює виробництво й обіг усіх хімічних речовин, включаючи їх обов'язкову реєстрацію. Головна мета REACH полягає в тому, щоб «гарантувати високий рівень захисту здоров'я людини й навколишнього середовища», а також поступову відмову від найнебезпечніших хімікатів або заміну їх на інші [2].

Регламент REACH прямо не поширюється на виробників та експортерів/імпортерів хімічних речовин у державах, що не входять до Європейського Союзу. Однак у рамках REACH експортери/імпортери з третіх країн, у тому числі з України й Росії, будуть змушені виконувати все нові вимоги і дотримуватися нових процедур при торговельних відносинах з

ЄС.

У більшості своїй, українські підприємства-експортери самостійно, в добровільному порядку здійснюють реєстрацію продукції відповідно до REACH, але в той же час вони зобов'язані проходити певні процедури сертифікації і стандартизації згідно з національним законодавством. Проте якість і доступність процедур REACH є набагато вищою, а стандарти відповідають усім нормативам, що забезпечують безпеку навколишнього природного середовища й людину [5]. У першу чергу це досягається завдяки плідній співпраці відповідних європейських законотворчих і бізнесових структур.

Таким чином, формування аналогічного REACH технічного законодавства України у сфері регулювання виробництва й обігу хімікатів можна пропонувати як перспективний напрямок удосконалення перш за все законодавства екологічного, а уникнення подвійного контролю і процедур підтвердження відповідності стандартам – це вимога не лише часу, а й здорового глузду.

Список літератури: 1. Вовк В. Вступ країн Центральної та Східної Європи до Європейського Союзу: вплив на екологічну політику та перспективи сталого розвитку (уроки для України) / В. Вовк [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.csi.org.ua/book/1097136922_EU%20Enlargement%20&%20Sustainable%20Development%20-20Abstract%20Ukrainian.doc. 2. Гусев А. А. Политика Европейского Союза: учебник для вузов / А. А. Гусев. – М.: Мысль, 2004. – 189 с. 3. Лозо В. И. Правовые основы экологической стратегии Европейского Союза (концепция, программное обеспечение, систематизация и комментарий действующего экологического законодательства ЕС): мо-

ногр. / В. И. Лозо – Х.: Право, 2007. – 320 с. 4. Отчет по проекту «Управление обращением с химическими веществами и осуществление СПМРХВ в Украине в 2006 – 2008 годах» / организация-исполнитель – МАМА-86. – Харьков – Киев, 2009. – 78 с. 5. Пумпянский Д. А. Справка по техническому регламенту Европейского Союза REACH / Д. А. Пумпянский [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rgrt.ru/nav/reach/>. 6. Скороход І. В. Проблеми екологічної інтеграції в контексті вступу до ЄС на прикладі країн Центральної та Східної Європи / І. В. Скороход // Наук. вісн. Волин. нац. ун-ту ім. Л. Українки. – Л.: ВНУ ім. Лесі Українки, 2008. – С. 201-205. 7. 98/149/EC, ECSC, Euratom: Council and Commission Decision of 26 January 1998 on the conclusion of the Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part // Official Journal L49, 19/2/1998, p. 1-2. 8. Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC // Official Journal L 396, 30/12/2006. – P. 1-849.

СТАНОВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕГУЛИРОВАНИИ ПРОИЗВОДСТВА И ИСПОЛЬЗОВАНИИ ХИМИКАТОВ: ПРОБЛЕМЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Бабенко А. С.

Система правовой регламентации обращения с химическими веществами в Украине хотя и получила определенное развитие, но остается несовершенной. Основные проблемы касаются технического законодательства, разрешение которых будет способствовать совершенствованию систем стандартизации и сертификации, ориентированное на европейскую практику.

Ключевые слова: химикаты, экологическое право ЕС, стандартизація, и сертификация, система REACH.

BECOMING A LAW TO REGULATE THE PRODUCTION AND USE OF CHEMICALS: THE PROBLEMS OF TECHNICAL REGULATION

Babenko O. S.

The system of legal regulation of the management of chemicals in Ukraine, although it has become a development, but is very imperfect. The main problems concerning technical legislation, the resolution of which will improve the systems of standardization and certification focused on European practice.

Key words: Chemicals, Environmental Law EU, standardization and certification, system REACH.

Надійшла до редакції 19.03.2013 р.