

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ХІМІКАТІВ
В ІСТОРІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
ПРО ОХОРОНУ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА**

Нагромадження у довкілля токсичних речовин (важких металів, біологічно руйнованих хімікатів, радіоактивних відходів) пов'язане з руйнуванням генофонду, скороченням біологічної різноманітності і є однією з найбільш актуальних комплексних проблем, що визначають екологічну ситуацію у ХХІ ст. Щороку синтезується кілька тисяч нових хімічних сполук, більшість із яких токсична. Такі речовини, як ДДТ, виявляють навіть в організмах тварин, які живуть в Антарктиді, що дозволяє зробити висновок про те, що на Землі вже не залишається зон, вільних від забруднення [1].

Людство, досягнувши високого рівня пізнання й розвитку, одночасно опинилося перед загрозою екологічної катастрофи. Ця загроза спонукає світову спільноту до кардинального перегляду свого ставлення до використання природи та її багатств. Розвинені країни визнали це, поклавши в основу подальшого розвитку економіки екологічний імператив.

Такі форуми, як V Всеєвропейська конференція міністрів «Навколишнє середовище для Європи», що відбулася в Києві в березні 2004 р., свідчать про готовність України до широкого міжнародного діалогу з метою об'єднання й координації зусиль щодо рішення екологічних проблем. Нові процеси європейської інтеграції вимагають нових рішень і практичних кроків для формування екологічно безпечного довкілля для Європи. З метою визначення стратегії й шляхів планомірного просування в цьому напрямі, в Україні було прийнято низку правових актів. Серед них – постановова Кабміну України «Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку на 2003–2015 роки» [2]. Для її реалізації передбачене вдосконалювання правової бази системи координації й контролю за виконанням зобов'язань, взятих на себе Україною перед світовою спільнотою. Безцінним щодо цього є творче запозичення досвіду ЄС – світового лідера екологічного руху. Проте у вітчизняній юридичній літературі практично відсутні дослідження правового регулювання виробництва й використання хімікатів у ЄС.

Однією з найбільш ранніх норм, які регулюють виробництво й використання хімікатів, стала Директива Ради 73/404/ЕЕС про узгодження законів держав-членів про миючі засоби [3]. Акти, що регламентують використання біодеградуючих елементів були побудовані на основі ст. 100 ДЕС, але відрізнялися в державах-

членах, що створювало перешкоди в торгівлі. Зростаюче використання миючих засобів ставало однією з причин забруднення природного навколишнього середовища в цілому і особливо забруднення вод. Формування забруднювачами великої кількості пін обмежувало контакт води з повітрям, насичення її киснем, ускладнювало навігацію, шкодило фотосинтезу, необхідному для життя водної флори, несприятливо впливало на очищення стічних вод і становило непрямий мікробіологічний ризик через можливе поширення бактерій та вірусів. Тому метою цієї Директиви була підтримка 90-відсоткового рівня біодеградації миючих засобів на основі доступної технологічної й індустріальної практики, а також унеможливлення помилок в іспитових методах, котрі могли б спричиняти помилкові економічні рішення.

Державам-членам пропонувалося заборонити розміщення на ринку й використання миючих засобів, середній рівень біодеградації яких був менш ніж 90% для аніонних, катіонних, нейодних і амфолітичних елементів. Використання кондиційних складових, за нормальних умов використання, не повинне було бути шкідливим для здоров'я людей або тварин.

Розвиваючи Директиву 73/404/ЕЕС, Директива Ради 82/242/ЕЕС зближувала закони країн Співтовариства про методи випробування біодеградуючих мийних елементів [4, р. 263]. Для запобігання негативним впливам на здоров'я й навколишнє середовище відмова у схваленні мийних засобів допускалася, якщо рівень біодеградації був нижчим за 80 %. Технічний прогрес вимагав швидкої адаптації технічних вимог до мийних засобів, для забезпечення якої пропонувалося розробити відповідну процедуру й розвивати тісне співробітництво між державами-членами й Комісією за допомогою Комітету з адаптації до технічного прогресу. Директиви Ради 73/405/ЕЕС [5, р. 53–63] і 82/243/ЕЕС [6, р. 263] були присвячені узгодженню законів країн ЄС про методи випробування біодеградуючих елементів мийних засобів.

Директива Ради 86/94/ЕЕС [7] і Рекомендація Комісії 89/542/ЕЕС [8] доповнили вимоги щодо виробництва, належної обробки, використання й маркування мийних і чистячих засобів, закріплені Директивою Ради 88/379/ЕЕС про зближення законів, інструкцій і адміністративних заходів держав-членів з класифікації, пакуванню й маркуванню небезпечних складів [9]. Рішення Комісії 95/365/ЕС [10] встановило екологічні критерії для присвоєння мийним засобам еко-ярлика Співтовариства. А Директива Ради 96/65/ЕС [1] була присвячена мийним засобам, які класифікуються як небезпечні з урахуванням вимог Директиви Європарламенту й Ради 94/62/ЕС про упаковку та пакувальні відходи [12].

У своєму Комюніке Раді і Європарламенту від 27 листопада 1996 р. [13] Комісія визначила принципи ефективного використання екологічних договорів між різними суспільними й економічними акторами. Рада і Європарламент визнали, що такі угоди можуть служити цінними інструментами охорони навколишнього середовища [14]. Рекомендацією 98/480/ЕС Комісія встановила режим надійної екологічної практики (good environmental practice) для домашніх мийних засобів [15] і взяла на себе обов'язок забезпечувати прозорість і довіру в ході реалізації цих угод.

Директивою 76/769/ЕЕС Рада погоджувала закони й адміністративні заходи країн Співтовариства про обмеження маркетингу й використання деяких небезпечних речовин і препаратів [16]. У даному акті вказувалося, що деякі типи ламп, попілниць й інших декоративних об'єктів мають скляні контейнери з отрутним наповненням. Ці об'єкти легко перекидаються, особливо дітьми, які стають першими жертвами, часом зі смертельними випадками. Пошкодження таких об'єктів може також спричиняти пожежі та вибухи. Для запобігання нещасним випадкам були встановлені правила розміщення на ринку небезпечних речовин, призначені захистити споживачів і довкілля від екотоксичних елементів. Лабораторні дослідження до цього часу виявили, що бензол, який використовується, крім іншого, для виготовлення іграшок, стимулює розвиток раку та лейкемії. Тому Директива Ради 82/806/ЕЕС [17] внесла зміни про граничні концентрації цього елемента у виробках.

Чергові доповнення в Директиву 76/769/ЕЕС були внесені Директивою Ради 82/828/ЕЕС [18] у відношенні polychlorinated terphenyls (РСТ), що входять до складу термопластиків, використовуваних при виготовленні або обслуговуванні газових турбін, у ядерних реакторах, при будівництві суден і літаків, при виготовленні напівпровідникових пристроїв і лінз високої точності. З огляду на те, що Директиви 76/769/ЕЕС і 82/806/ЕЕС не дозволяли застосування цих речовин, обумовлювалася тимчасовий дозвіл їх використання у спеціальних приміщеннях до кінця 1982 р.

Такого роду застереження вносилися в Директиву 76/769/ЕЕС щодо використання в текстильній промисловості polybrominatedbiphenyls (PBB) [19], застосування азбесту [20], polychlorinated biphenyls (PCBs) і terphenyls (PCTs) [21], а також інших речовин, що становлять серйозний ризик для здоров'я людини й довкілля [22]. Була розроблена програма боротьби із забрудненням природного середовища кадмієм [23]. Директива Ради 91/339/ЕЕС [24] констатувала можливість заміни PCBs менш шкідливими елементами з більш низькою біоакмуляцією. Визначалися пріоритети при перегляді політики захисту споживачів від негативного впливу нікелю [25]. Технічний прогрес і розвиток внутрішнього ринку без меж припускали поступове по-

ліпшення якості життя, захисту здоров'я й безпеки споживачів, включаючи відмову від використання вогнєнебезпечних аерозолів [26]. Директива 76/769/ЕЕС корегувалася й у контексті програми ЄС по боротьбі з раком [27], у зв'язку із чим застерігалось, зокрема, використання креозоту [28] й хлористих розчинників [29]. Поступово заборонялися раніше умовно допущені речовини (CMR, CMRS) [30]. Дія цієї Директиви поширювалася на нових членів ЄС [31]. Розширювалися класифікація хімікатів (канцерогенні, мутагенні та ін.) [32] і перелік заборонених для використання речовин [33], зокрема, трибулітина (ТВТ) [34] через його негативний вплив на ендокринну систему, й особливо – у внутрішніх водах та Балтійському морі як надзвичайно чутливих регіонах.

Директива Ради 91/157/ЕЕС була присвячена зближенню законів країн ЄС про батареї та акумулятори, які містять деякі небезпечні речовини [35], і пропонувала, зокрема, їхню рециркуляцію для заощадження вихідних ресурсів і запобігання забрудненню навколишнього середовища.

Рішення Ради від 30 травня 1978 р. [36] і від 26 березня 1980 р. [37] випливали із завдання зниження шкідливого впливу хімікатів, яке було визначено у Другій екологічній програмі ЄС 1977 р., [38] і торкалося проблеми наявності у довкіллі хлорофлуорокарбонів (CFC), виснажують озоновий шар, підсилюють ультрафіолетову радіацію з негативним впливом на здоров'я людини. У зв'язку з цим планувалося правове регулювання використання CFC і аерозолів, а також пошук можливих альтернатив. Цьому питанню була присвячена Мюнхенська міжнародна конференція в грудні 1978 р., яка взяла курс на істотне скорочення цих емісій (до 1981 р. на 30% щодо рівня 1976 р.). А Рішення Ради 82/795/ЕЕС на основі ст. 235 ДЕС консолідувало попереджувальні й регульовальні заходи в цій сфері.

Директива Ради 82/883/ЕЕС встановила процедуру спостереження й контролю довкілля, порушеного відходами від індустрії диоксидів титану [39]. Були внесені відповідні положення в Угоду про Європейський економічний простір (Додаток XX «Навколишнє середовище») [40]. А Директива Ради 92/112/ЕЕС закріплювала процедури узгодження програм скорочення й усунення забруднення, викликаного зазначеними відходами [41].

Ще Директива Ради 78/176/ЕЕС про відходи виробництва диоксиду титану [42] вказувала, щоб країни Співтовариства склали програми для прогресивного скорочення й можливого усунення забруднення навколишнього середовища рідкими, твердими й газоподібними відходами. Ці програми мали бути подані Комісії для внесення пропозицій Раді з метою їхньої гармонізації. Скидання твердих і сильних кислотних відходів підлягало забороні, а слабких кислотних і нейтралізованих – прогресивному зменшенню.

Для виконання цих приписів індустріальні об'єкти мали використати відповідні системи обробки відходів. Захист водного середовища передбачався паралельно із захистом атмосферного повітря [43] за допомогою встановлення стандартів емісії газоподібних відходів диоксиду титану.

Ефективне виконання державами-членами приписів Співтовариства припускало контроль за фактичним виробництвом титану й сприяння багаторазовому використанню його відходів, безпечному для людського здоров'я та навколишнього середовища.

Рішення Ради від 25 січня 1988 р. було присвячене програмі дій Співтовариства у боротьбі з забрудненням навколишнього середовища кадмієм [44]. Кадмій міг потрапляти в навколишнє середовище з численних джерел і мігрувати між його секторами, тому ефективність даної програми залежала від науково-технічного дослідження шляхів забруднення. Програма Співтовариства доповнювала національні заходи в цій сфері.

Для контролю наявних хімічних речовин, які виробляються, випускаються, відповідно до Директиви Ради 67/548/ЕЕС про узгодження законів, інструкцій і адміністративних заходів щодо класифікації, упакуванню й маркуванню небезпечних речовин [45], було прийнято Рішення Комісії 85/71/ЕЕС про список хімічних речовин, які підлягають реєстрації [46], покликане захистити людину та навколишнє середовище від ризику, що міг бути викликаний розміщенням на ринку нових речовин. А Директива Комісії 93/67/ЕЕС [47] установила загальні принципи оцінки видів ризику, що з'являється через використання хімікатів. Відповідно до умов Директиви 67/548/ЕЕС, для розміщення на ринку будь-якої нової речовини слід було у встановленій формі повідомити компетентні органи країн Співтовариства, які на підставі загальних принципів здійснювали оцінку ризику для людини й навколишнього середовища. При класифікації ризику враховувалися фізико-хімічні й токсикологічні властивості речовин, а також характер їх впливу на навколишнє середовище. Компетентні органи могли вимагати більш детальну інформацію про ці елементи для визначення їхніх небезпечних властивостей підлеглого, письмово повідомити про результати Комісією. При цьому Директива Ради 86/609/ЕЕС [48] спонукувала (мінімізувати) кількість тварин, використовуваних для експериментальних цілей. А Директива Ради 89/391/ЕЕС [49] встановлювала заходи безпеки й захисту здоров'я робітників при використанні хімічних речовин.

У другій половині 80-х рр. як один із атрибутів моніторингу стану навколишнього середовища на підставі ст. 100А ДЕС було введено поняття – «Доброї лабораторної практики» (Good Laboratory Practice – GLP). Її було започатковано Директивою Ради 87/18/ЕЕС Про гармонізацію законів, інструкцій і адміністрати-

вних заходів щодо застосування принципів GLP і перевірки її застосування для випробування хімічних речовин [50]. А Директива Ради 88/320/ЕЕС закріплювала порядок інспекції й перевірки GLP [51]. GLP мала на меті захист людини, тварин і навколишнього середовища і являла собою застосування стандартизованих організаційних процесів і умов планування, здійснення, реєстрації й оприлюднення неклінічних лабораторних досліджень хімікатів (косметика, індустриальні речовини, лікарські вироботи, харчові й кормові добавки, пестициди).

GLP дозволяла заощаджувати трудові ресурси й уникати дублювання при дослідженні хімікатів у силу різних лабораторних методів, застосовуваних у державах-членах. Дула практика відповідно до Директиви Ради 86/609/ЕЕС, слугувала і захисту тварин, які використовуються для експериментів [52].

Проте, для гарантування взаємознання отриманих даних іншими країнами ЄС, слід було передбачити злагоджену систему ревізії лабораторій з метою перевірки дотримання ними умов GLP. Для цього держави-члени призначали контрольні комітети, покликані сприяти вільному руху товарів і обміну інформацією в цій сфері.

Рішенням Ради 89/569/ЕЕС Європейське Співтовариство прийняло рекомендацію OECD про погодженість із принципами GLP.

9 березня 1995 р. Рада ОЭСР своїм Рішенням внесла зміни до Додатку до Рекомендації Ради про відповідність з принципам GLP. Крім того, назріла потреба чергового відновлення приписів і гармонізації процедур у країнах Співтовариства, у тому числі й для ліквідації технічних бар'єрів у торгівлі небезпечними речовинами. Тому Директива Комісії 1999/12/ЕС від 8 березня 1999 р. [53] про адаптацію Додатка Директиви Ради 88/320/ЕЕС до технічного прогресу закріпила детальні приписи про структуру, механізми й процедури, що підлягають застосуванню державами-членами при встановленні національної GLP. Для контролю за здійсненням програми GLP створювалися національні юридично відповідальні органи, з укомплектованою адміністративною структурою й підвідомчими інспекторами.

Ряд третіх країн претендував на доступ до Європейського економічного простору – зону вільного обігу товарів, послуг, людей і капіталів між ЄС і Ісландією, Ліхтенштейном і Норвегією. Наприклад, Угода 99/662/ЕС про взаємне визнання принципів GLP і відповідних програм моніторингу між Європейським Співтовариством і державою Ізраїль [54], відповідно до вимог ВТО, надавало таку можливість Ізраїлю. Допуск до ЄП припускав обов'язок гарантувати високу якість, законність і безпеку виробленої продукції для здоров'я й навколишнього середовища, підтверджених належною перевіркою косметики, індустриальних хімікатів, фарма-

цвітничних засобів, харчових і кормових добавок, а також пестицидів. Так, до липня 2006 р. в електротехнічних і електронних виробках, що знову почали виготовлятися, в ЄС була знайдена заміна різном важким металам – свинцю, ртуті, кадмію, хрому, а також малогорючим пластикам, які містять бром. Виробникам із третіх країн доведеться добитися того, щоб їхня продукція відповідала цим вимогам, якщо вони хочуть продавати свої вироби в країнах Євросоюзу [55].

Список літератури: 1. Брусиловский С.А. Эсхатология: мифы и реальность // Дельфис, № 1(6) /96 2. www.kmu.gov.ua/control/publish/article 3. OJ L 347 17.12.1973 p.51-52 зі зм.: OJ L 109 22.04.1982 p.1; OJ L 080 25.03.1986 p.51; OJ L 001 03.01.1994 p.263. 4. OJ L 001 03.01.1994 p.263. 5. OJ L 347 17.12.1973 p.53-63 6. OJ L 109 22.04.1982 p. 1-20 зі зм. OJ L 001 03.01.1994 p.263. 7. OJ L 80, 25. 3. 1986, p. 51. 8. OJ L 291, 10. 10. 1989, p. 55. 9. OJ L 187, 16. 7. 1988, p. 14. 10. OJ L 217, 13. 9. 1995, p. 14. 11. OJ L 265, 18. 10. 1996, p. 15. 12. OJ L 365, 31. 12. 1994, p. 10. 13. COM (96) 561 фин. 14. OJ C 286, 22. 9. 1997, p. 254; OJ C 321, 22. 10. 1997, p. 6. 15. OJ L 215 01.08.1998 p.73-75. 16. OJ L 262 27.09.1976 p.201-203 зі зм. OJ L 197 03.08.1979 p.37-38. 17. OJ L 339 01.12.1982 p.55-56. 18. OJ L 350 10.12.1982 p.34-35. 19. OJ L 147 06.06.1983 p.9-10. 20. OJ L 263 24.09.1983 p.33-36; OJ L 375 31.12.1985 p.1-2; OJ L 363 31.12.1991 p.36-38; OJ L 207 06.08.1999 p.18-20. 21. OJ L 269 11.10.1985 p.56-58. 22. OJ L 398 30.12.1989 p.19-23; OJ L 398 30.12.1989 p.24; OJ L 085 05.04.1991 p.34-36. 23. OJ L 186 12.07.1991 p.59-63. 24. OJ L 186 12.07.1991 p.64-65. 25. OJ L 188 22.07.1994 p.1-2. 26. OJ L 331 21.12.1994 p.7-9. 27. OJ L 137, 30. 5. 1990, p. 31. 28. OJ L 365 31.12.1994 p.1-9. 29. OJ L 231 12.09.1996 p.20-21. 30. OJ L 068 08.03.1997 p.24-26. 31. OJ L 116 06.05.1997 p.31-32. 32. OJ L 315 19.11.1997 p.13-14; OJ L 333 04.12.1997 p.1-84. 33. OJ L 166 01.07.1999 p.87-90. 34. OJ L 142 05.06.1999 p.22-25. 35. OJ L 078 26.03.1991 p.38-41. 36. OJ C 133 07.06.1978 p.1-2. 37. 80/372/EEC; OJ L 090 03.04.1980 p.45. 38. OJ C 139, 13.6.1977, p. 1. 39. OJ L 378 31.12.1982 p.1 зі зм. OJ L 001 03.01.1994 p.494. 40. OJ L 001, 03/01/1994 p. 494-500. 41. OJ L 409 31.12.1992 p.11-16. 42. OJ L 54, 25. 2. 1978, p. 19 зі змін. 83/29/EEC; OJ L 32, 3. 2. 1983, p. 28. 43. OJ C 317, 7. 12. 1991, p. 5; OJ C 94, 13. 4. 1992, p. 158; OJ C 305, 23. 11. 1992. 44. OJ C 030 04.02.1988 p.1. 45. OJ 196, 16. 8. 1967, p. 1 зі зм. OJ L 259, 15. 10. 1979, p. 10. 46. OJ L 030 02.02.1985 p.33. 47. OJ L 227 08.09.1993 p.9-18. 48. OJ L 358, 18. 12. 1986, p. 1. 49. OJ L 183, 29. 6. 1989, p. 1. 50. OJ L 15, 17. 1. 1987, p. 29. 51. OJ L 145 11.06.1988 p.35-37 зі зм.: OJ L 001 03.01.1994 p.263; OJ L 077 23.03.1999 p.22-23. 52. OJ L 358, 18. 12. 1986, p. 1. 53. OJ L 077 23.03.1999 p.22-33. 54. OJ L 263 09.10.1999 p.6-18. 55. Дама В. Как не погрязнуть в отходах? // Европа, журн. Комиссии ЕС. № 36. 2004. Февраль.

Надійшла до редакції 05.02.07

С. М. Протченко

СУТНІСТЬ ТА ВИДИ ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ, ЯКІ ПЕРЕДБАЧЕНІ ДЛЯ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Становлення України як соціальної, правової держави, визнання людини найвищою соціальною цінністю, проголошення курсу на соціально орієнтовану ринкову економіку – все це пов'язано з реалізацією політики органів влади щодо забезпечення гідного рівня життя своїх громадян. Конституція України виокремлює певні категорії громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави. До них, зокрема, належать громадяни, які, відповідно до ст. 17 Конституції України, перебувають на службі у військових формуваннях та