



Виталий Анатольевич Зуев,
канд. юрид. наук, доцент
Академия таможенной службы Украины,
г. Днепропетровск

УДК 349.6

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ И ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

В статье рассмотрены основные начала экологической политики в сфере обращения с отходами, проанализировано соотношение нормативно-правовых актов, качественные и количественные показатели в этой сфере. Сформулированы предложения по унификации и дифференциации направлений экологической политики в Украине. Охарактеризованы особенности государственной, общественной и производственной экологической политики в сфере обращения с отходами.

Ключевые слова: отходы; обращение с отходами; экологическая политика; экологическая безопасность; охрана окружающей среды.

Социально-экологические проблемы обращения с отходами возникли в обществе относительно недавно, но уже продемонстрировали тенденцию к расширению и углублению, что, вызвало необходимость формирования эффективной политики в этой сфере, что в свою очередь и является проблемой на частичное решение которой и направлена указанная статья. Отдельные положительные сдвиги, связанные с реализацией успешных проектов по обращению с отходами фактически не влияют на то, что в Украине происходит перманентное ухудшение ситуации в этой сфере. Попытки разрешить ситуацию только административными мерами, путем установления жестких предписаний, не достигают своей цели вследствие низкой эффективности правоприменительной деятельности, слабой заинтересованности производителей отходов в уменьшении своего эколого-деструктивного влияния, игнорирования общественного мнения в процессе принятия решений в сфере обращения с отходами.

Указанная проблема еще не стала предметом комплексного исследования, хотя отдельные аспекты ее изучали некоторые ученые при анализе экологиче-

ской политики, правового регулирования отдельных видов хозяйственной деятельности и обеспечения экологической безопасности. В частности, среди них можно отметить В. И. Андрейцева, Г. И. Балюк, А. Г. Бобкову, А. П. Гетьмана, Н. А. Максименцеву, Ю. С. Шемшученко, В. А. Юрескул и других. Работы этих авторов и составляют основу для исследования вопросов, связанных с реализацией экологической политики в сфере обращения с отходами.

Основной целью статьи является проведение на основании анализа законодательства Украины исследования основных целей экологической политики Украины в контексте обращения с отходами, формулирование основных позиций в этой сфере и определение перспектив их развития в неразрывной связи с общественно-экономическими процессами.

Вопросы понятия и содержания экологической политики находили свое отражение в работах многих авторов, как в политологической, так и в юридической науке. Следует отметить, что содержание экологической политики рассматривается ими по-разному, однако преобладающей все же является точка зрения о том, что под политикой прежде понимается механизм целеполагания, формирования критериев и индикаторов, достижение которых и является задачей той или иной организации. Также следует отметить, что в настоящее время практически все исследователи отмечают расширение и трансформацию понятия политики от аристотелевского понимания под ней отношений по организации власти в обществе, к модели, когда политика представляет собой сложную систему взаимных влияний различных социальных групп. Естественно, это не означает отрицания важности публичной политики, но и предполагает значительное расширение круга субъектов такой политики. В частности, в последнее время все активнее наряду с публичной (государственной) политикой выделяют общественную и производственную за счет включения в круг субъектов ее формирования политических партий и общественных организаций, общественных деятелей, ученых, субъектов хозяйствования и т. д.

Вполне логично, что объем их возможностей по реализации политики меньше чем, например, уполномоченных субъектов в рамках формирования и реализации публичной политики. Однако это не означает, что она не является успешной, скорее всего она характеризуется локальным, более таргетированным значением, переходом политики с макроуровня (государства, надгосударственных организаций) на микроуровень (местные общины, группы единомышленников и инициативные группы, предприятия и их объединения и т. д.). Отличительной чертой такой политики является то, что она находится под влиянием публичной политики, но не всегда соответствует ей и, в свою очередь, при определенных условиях может влиять на нее. Свое частичное отражение указанные тенденции нашли, в частности, в Основах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года [1]. Так, например, в этом документе прямо предусмотрено, что одним из основных принципов национальной экологической политики является принцип участия общественности и субъектов хозяйствования в формировании и реализации экологической политики, а также учета их предложений при совершенство-

вании природоохранного законодательства. Предусматривался также целый ряд мероприятий по активизации формирования и реализации национальной экологической политики на принципах партнерства «общественность – власть – бизнес» на региональном уровне с целью обеспечения социальных и экологических стандартов экологически безопасного проживания населения.

Необходимо отметить, что указанные меры в реальности так и остались на уровне деклараций, а их реализация не происходит, или происходит с большими сложностями. В первую очередь это касается общественной экологической политики. Если несколько отойти от дискуссии относятся ли политические партии к субъектам общественной политики, поскольку они вовлечены в процесс борьбы за власть, то есть являются элементом публичной политики, то, в идеале, политическая партия формирует свою политическую программу, в том числе и в экологической сфере. Во время встреч с избирателями, проведения предвыборной кампании она декларирует эту политику, а в случае прохождения в парламент или местные органы власти вынуждена ее реализовывать, поскольку чувствует политическую ответственность за выполнение взятых на себя обязательств. Но в случае с политическими партиями представляется возможным оценить степень поддержки и восприятия избирателями их идей. Расширение возможностей по влиянию на публичную политику происходит и в результате более глубокого интегрирования Украины в мировое и европейское сообщество. Так, ратификация Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и подписания Протокола по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте [2] обусловило необходимость привлечения общественности к принятию экологически значимых решений (в том числе относительно планов и программ, которые готовятся для сельского хозяйства, лесного хозяйства, рыболовства, энергетики, промышленности, в частности горнодобывающей, транспорта, регионального развития, утилизации отходов, водного хозяйства, связи, туризма, планирования развития городских и сельских районов или землепользования). При этом понятие общественности в данном случае трактуется чрезвычайно широко и означает одно или несколько физических или юридических лиц и, в соответствии с национальным законодательством или практикой, их объединения, организации или группы.

Кроме того, ратифицировав и подписав указанные документы, страны обязались настолько это возможно, обеспечить рассмотрение и учет вопросов экологической озабоченности, в частности связанной со здоровьем, во время подготовки предложений относительно политики и законодательства, которые, вероятно, вызовут существенные экологические последствия, в том числе связанные со здоровьем населения [3], что значительно повышает ее значение и эффективность.

Итак, возникает чисто философский вопрос. Можно расценивать мнение одного человека как мнение общественности, есть ли какое-то соотношение

между группами населения, которые по-разному воспринимают разные проекты из-за их экологического воздействия? Должны ли местные жители согласиться с размещением у их поселка полигона бытовых отходов, поскольку в этом случае обеспечивается утилизация отходов города-миллионника? Национальное законодательство фактически не дает ответа на эти вопросы, ограничиваясь лишь декларациями. Например, Порядок привлечения общественности к обсуждению вопросов по принятию решений, которые могут влиять на состояние окружающей среды, утвержденный Постановлением Кабинета Министров Украины [4], предусматривает процедурные механизмы учета мнения общественности, но настолько расплывчато устанавливает случаи их проведения, что эффективность указанного порядка не выдерживает никакой критики. Между тем, до сих пор после подписания Украиной в 2003 году Протокола по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте фактически не осуществляется никаких мер по его реализации и включению предусмотренных им механизмов в национальное правовое поле.

Аналогичные явления, свидетельствующие о фактическом пренебрежении значения негосударственных субъектов, наблюдаются и в сфере формирования и реализации экологической политики на уровне субъектов хозяйствования. Такое положение вызывает удивление, поскольку в условиях жесткой конкурентной борьбы экологические факторы становятся значимыми ее элементами. Неслучайно именно в рамках деятельности субъектов хозяйствования было начато их урегулирование. Так, именно в стандартах, разработанных для субъектов хозяйствования, было обращено внимание на понятие «экологическая политика» и сформулировано ее определение как общих намерений и направлений организации по отношению к своим экологическим характеристикам, официально провозглашенных высшим руководством. Экологическая политика является основой для действий и установления экологических целей и экологических задач [5]. В этом же стандарте были закреплены требования к экологической политике: «Высшее руководство должно определить экологическую политику организации и обеспечить, чтобы она в пределах определенной сферы применения системы экологического управления:

а) соответствовала характеру, масштабу и воздействиям на окружающую среду деятельности, продукции и услуг организации;

б) включала обязательства постоянного улучшения и предотвращения загрязнения;

в) включала обязательство соблюдения применимых правовых требований и других требований, которые организация обязуется выполнять, касающихся ее экологических аспектов;

г) была основой для установки и анализа экологических целей и задач;

д) была задокументирована, внедрена и поддерживаема;

е) была доведена до сведения всех лиц, работающих в организации или действующих по ее поручению;

ж) была доступна для общественности.

Следовательно, можно сделать вывод, что в отдельных случаях субъекты хозяйствования способны и готовы решать свои экологические проблемы гораздо успешнее, чем это требуется нормативными актами. Особенно ярко это проявляется, например, при осуществлении деятельности транснациональными корпорациями, которые формируют собственные, иногда более жесткие, чем установленные на законодательном уровне, цели и приоритеты политики и достигают их.

Об этом могут свидетельствовать лишь несколько примеров, связанных с обращением с отходами. Так, компания Canon Украина декларирует активную позицию в отношении «Разумного использования ресурсов», в частности свое соответствие целому ряду требований в сфере обращения с отходами, которые пока не требуются национальным законодательством: Директиве Европейского Союза (2012/19/ ЕС) об отходах электрического и электронного оборудования, Директиве об элементах питания (2006/66/ЕС), Директивой Европейского Союза по упаковке и отходов упаковочных материалов (94/62/ЕС), Директивы ЕС по ограничению содержания опасных веществ (2011/65/ ЕС), Регламента REACH ЕС № 1907/2006, который требует проверять свойства химических элементов для определения потенциальной угрозы для здоровья человека и окружающей среды. Кроме того, в 2007 г. компания Canon получила мировую сертификацию за неукоснительное соблюдение стандартов охраны окружающей среды ISO 14001 и стремится и в дальнейшем совершенствовать все свои предприятия. На данный момент сертифицировано около 200 предприятий в 25 странах Европы, Ближнего Востока и Африки [6].

Компания Монсанто, деятельность которой неоднократно подвергалась критике со стороны экологической общественности, вынуждена была предпринимать активные шаги по улучшению своего имиджа путем проведения эффективной экологической политики. Результатом этого стало попадание компании в список 100 наиболее устойчивых корпораций мира 2014 года (Global 100) по версии журнала Corporate Knights (Торонто, Канада). Впервые попав в этот престижный список, «Монсанто» заняла 37 строчку в общем рейтинге. По данным Corporate Knights, «Монсанто» получила высокую оценку показателей эффективности использования энергии, обращения с парниковыми газами и производственными отходами, а также уровня разнообразия руководства и потенциала к инновациям [7].

Компания Тойота предъявляет свои чрезвычайно высокие экологические требования не только к собственным подразделениям, но и к своим поставщикам. Так, в компании принят Кодекс поведения для поставщиков, который оговаривает минимальный набор требований и стандартов, соблюдение которых ожидается от всех поставщиков. Соответствии с этим Кодексом Toyota Material Handling Europe ожидает от поставщиков, в пределах их сферы деятельности, соблюдения этих минимальных стандартов своими субпоставщиками. Кроме того, компания ориентируется на то, что ее Поставщики стремятся действовать в соответствии с лучшими международ-

ными и промышленным принципами и стандартами. Так же все Поставщики должны соблюдать законы, правила и положения страны, в которой они осуществляют свою деятельность. В рамках выполнения этого кодекса Toyota Material Handling Europe или любая третья сторона, уполномоченная ею, имеет право проводить проверки или местные аудиты с целью проверки процесса соблюдения Поставщиком принципов настоящего Кодекса [8]. Причем целый ряд требований касается охраны окружающей среды, включая обращение с отходами, химическими веществами, сокращение или уничтожение твердых отходов, сточных вод и выбросов в атмосферу, в том числе посредством воздушных выбросов и т. д. Таким образом, именно через формирование и реализацию собственной корпоративной экологической политики осуществляется решение проблем обращения с отходами.

К сожалению, такая деятельность предприятий и их объединений по формированию и реализации собственной экологической политики остается их личным делом и никоим образом не стимулируется государством. Таким образом, снижается ее эффективность, круг субъектов хозяйствования, которые заинтересованы в проведении такой политики, что требует своего законодательного разрешения. Так, например, было бы целесообразным закрепить в законодательстве Украины об отходах обязанность субъектов хозяйствования – производителей отходов декларировать свою политику в сфере обращения с ними, а также обнародовать периодические отчеты по ее выполнению, с целью информирования органов государственной власти и заинтересованной общественности.

Проведенный анализ дает основания утверждать, что в настоящий момент вопросы обращения с отходами еще не стали отдельным направлением государственной, общественной или производственной экологической политики, а рассматриваются как часть соответствующей экологической политики. Вместе с тем, наблюдается тенденция к внутренней дифференциации публичной политики в сфере обращения с отходами и, в последующем, выделении ее на уровне комплексного нормативного акта. Ввиду этого необходимо учитывать, что на развитие публичной политики в сфере обращения с отходами в значительной степени влияют меры проводимых в рамках формирования общественной, а также производственной (корпоративной) экологической политики, что полностью соответствует общемировым и европейским тенденциям.

Определяя развитие общественной и производственной политики в сфере обращения с отходами как одно из направлений государственной экологической политики, следует отметить, что в настоящее время они рассматриваются как вспомогательные, вторичные по отношению к государственной политике в этой сфере. С целью повышения эффективности необходимо пересмотреть положения законодательства об отходах в части приведения полномочий общественности в сфере обращения с отходами в соответствие с международными стандартами, а также в части стимулирования предприятий и их объединений, осуществляющих эффективную экологическую политику.

Список литературы: 1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України № 2818-VI від 21.12.2010 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 26 (30.06.2011). – Ст. 218. 2. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Закон України № 832-XIV від 06.07.1999 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 34 (27.08.99). – Ст. 296 ; Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті : Закон України № 534-XIV від 19.03.1999 р. // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 17. – Ст. 704 ; Про уповноваження В. Шевчука на підписання Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті : Розпорядження Президента України № 139/2003-рп від 19.05.2003 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/139/2003-rp>. 3. Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 21.05.2003 г. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_b99. 4. Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 771 від 29.06.2011 р. // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 55. – Ст. 2210. 5. Системи екологічного керування : Вимоги та настанови щодо застосування (ISO 14001:2004, IDT) : ДСТУ ISO 14001:2006 / Національний стандарт України : Затверджено Наказ Держспоживстандарту України за № 71 від 13.03.2006 р. – К. : Держспоживстандарт України, 2006. – 18 с. 6. Canon Україна Бізнес – Відповідальне здійснення діяльності. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.canon.ua/About_Us/sustainability/business/#tcm:212-898575. 7. Компанія «Монсанто» увійшла до переліку 100 найбільш сталих корпорацій світу. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.monsanto.com/global/ua/newsviews/pages/2014-global-100-most-sustainable-corporations-index.aspx>. 8. Кодекс поведінки для постачальників Toyota Material Handling Europe. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bt-ukraine.com/SiteCollectionDocuments/BT%20Ukraine/Code-of-Conduct-TMHE-Suppliers%20-%20ukr.pdf>.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ ТА ВИРОБНИЧОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

Зуєв В. А.

У статті розглянуто основні засади екологічної політики у сфері поводження з відходами, проаналізовано співвідношення нормативно-правових актів, якісні і кількісні показники політики у цій сфері. Розроблено пропозиції щодо уніфікації та диференціації напрямків екологічної політики в Україні. Охарактеризовано особливості державної, громадської та виробничої екологічної політики у сфері поводження з відходами.

Ключові слова: відходи; поводження з відходами; екологічна політика; екологічна безпека; охорона довкілля.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ISSUES OF ENSURING THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC AND PRODUCTION ENVIRONMENTAL POLICY IN THE FIELD OF WASTE MANAGEMENT

Zuiev V. A.

The article deals with the basic principles of environmental policy in the field of waste management; it is analyzed the correlation of legal acts, qualitative and quantitative indices of waste management policy. It is proposed the propositions for unification and differentiation of directions of environmental policy in this area. It is distinguished levels of environmental policy and the basic differences between them. It is characterized the features of the state, public and industrial environmental policy as a form of policy on waste management.

Key words: waste; waste management; environmental policy; environmental safety; environmental protection.

Поступила в редакцію 19.03.2014 г.