

УДК 349.6

О. С. БАБЕНКО,

здобувач при кафедрі історії держави і права,
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

**ЗБЛИЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО РЕГУЛЮВАННЯ
ВИРОБНИЦТВА І ВИКОРИСТАННЯ ХІМІКАТІВ З НОРМАМИ ЄС
НА ПІДСТАВІ УГОДИ ПРО ПАРТНЕРСТВО Й СПІВРОБІТНИЦТВО
1994 р.**

Країни ЄС раніше за інших усвідомили необхідність правової регламентації поводження з хімічними речовинами для охорони здоров'я людини та підтримання природного балансу. УПС між Україною та ЄС полегшує запозичення норм хімічної безпеки, центральною ланкою якої стала система REACH, що регулює реєстрацію, виробництво та обіг хімічних речовин.

Ключові слова: хімікати, екологічне право ЄС, Угода про партнерство і співробітництво 1994 р., система REACH.

Добробут сучасного суспільства значною мірою залежить від багатьох факторів, у тому числі й хімікатів, які є складовою повсякденного життя. У той же час деякі з них являють серйозну загрозу для здоров'я людини, якщо використовуються не належним чином. Розвинені країни Європи раніше інших усвідомили необхідність ретельної регламентації обігу хімічних речовин. Тому право Європейських співтовариств уже в 60-х рр. ХХ ст. спрямовується на охорону здоров'я людини й підтримку балансу навколишнього середовища. У 90-ті рр. ХХ ст. глибокий і комплексний аналіз можливих негативних ефектів впливу хімікатів дозволив перебороти невизначеність курсу Євросоюзу в сфері хімічної безпеки й заклав основу оновлення правових норм ЄС в цьому напрямку.

У пострадянських країнах спеціальним дослідженням правової регламентації обігу хімікатів приділялося недостатньо уваги [6; 15]. Окремі моменти даної проблематики, висвітлені в підручниках і науковій періодиці, не дають цілісного уявлення про історію розвитку зазначеного напрямку

державно-правової діяльності, що зумовлює необхідність його вивчення й розробки.

Деякі аспекти цього питання знайшли відображення у працях таких науковців, як В. С. Вовк [1], А. А. Гусев [2-3], Н. Р. Малишева, О. П. Мірошніченко, Н. А. Піскулова, І. С. Скороход [8, с. 201], які дослідили гармонізацію екологічного законодавства ЄС, здійснили порівняльно-правовий аналіз екологічної політики Європейського Союзу та України, визначили її вплив на екологічну політику та перспективи сталого розвитку в контексті вступу країн Центральної та Східної Європи до ЄС.

Україна взяла курс на становлення правових основ стійкого розвитку, що безпосередньо залежить від форм, методів і напрямків екологічної політики, а її ефективне здійснення можливо лише в сприятливому державно-правовому середовищі та з урахуванням прогресивного досвіду Європейського Союзу як лідера екологічного руху. У даній статті висвітлюється початковий етап зближення та гармонізації законодавства України й країн ЄС кінця ХХ ст., а також механізми взаємодії правових систем України із законодавством європейських країн [1].

Нове горизонтальне законодавство ЄС про хімікати призвело у 2007 р. до впровадження системи REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals) [15], що регулює виробництво та обіг усіх хімічних речовин, включаючи їхню обов'язкову реєстрацію. Головна мета REACH полягає в тому, щоб «гарантувати високий рівень захисту здоров'я людини й навколишнього середовища», а також поступову відмову і заміну самих небезпечних хімікатів [3].

Правова база відносин між Україною та ЄС дотепер забезпечується Угодою про партнерство й співробітництво між Україною і ЄС (УПС) 1994 р. [9-10], яка, хоча формально, й втратила чинність у 2008 р., але багато в чому залишилася актуальною. Ця запропонована Євросоюзом Угода заклала основу політичного діалогу й зближення правових норм у сфері екології. Незважаючи на можливість щорічного продовження дії УПС і після 2008 р., ЄС і Україна

визнають необхідність підготовки нової, більш масштабної двосторонньої угоди, що відповідала б відносинам, які постійно розвиваються. Голова Єврокомісії Жозе Баррозу визнав провідну роль України серед східних сусідів ЄС, відзначив важливість співробітництва в галузі охорони навколишнього середовища й зазначив, що «тісна політична асоціація й економічна інтеграція принесуть практичну користь і нові можливості нашим народам, включаючи відкриття ринку української продукції для близько 500 мільйонів чоловік» [5]. Переговори щодо нової Угоди про асоціацію почались у Брюсселі 5 березня 2007 р., і ми сподіваємося, що деякі рекомендації даної статті допоможуть забезпечити дотримання взаємних інтересів сторін у сфері регулювання виробництва, використання, експорту й імпорту хімікатів.

Для прискорення еволюції законодавства України інтеграція з ЄС стає особливо доцільною з погляду сприяння з боку Євросоюзу. У свою чергу і ЄС одержує можливість використовувати географічний, ресурсний, демографічний потенціал України. Інтеграційні процеси відбуваються як у формі системної гармонізації законодавств, так і у вигляді безпосереднього наближення України до європейських екологічних принципів, ідеалів і стандартів законодавства й політики. Причому, різниця в рівнях економічного розвитку України та країн Західної Європи не можуть бути перешкодою на шляху інтеграційних процесів екологічного права. Особливо актуальним у цьому зв'язку є історичний метод дослідження, що дозволяє в діапазоні еволюції законодавства ЄС підбирати акти, доречні для запозичення Україною у відповідності зі ступенем її зрілості.

Одним з основних екологічних аспектів УПС 1994 р. [9], поряд із загальним сприянням гармонічному й стійкому розвитку при переході до ринкової економіки, є регламентація обігу хімікатів. У рамках виконання УПС Україна зобов'язалася забезпечити поступове приведення свого екологічного законодавства у відповідність із законодавством Європейського Союзу. Положення про зближення законодавства були включені не тільки в УПС, але й у Стратегію інтеграції України в ЄС 1998 р., де вказувалося, що цей процес

припускає реформування правової системи та її поступове наближення до вимог європейських стандартів.

У Концептуальних основах стратегії економічного й соціального розвитку України на 2002 – 2011 рр. «Європейський вибір» основний акцент зроблено на забезпеченні ефективної системи державного управління, що відповідає б стандартам правової держави й соціально орієнтованої ринкової економіки, та створенні умов для вступу України до Європейського Союзу. Керуючись стратегією європейської інтеграції, Верховна Рада України затвердила концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС – поетапне прийняття й упровадження нормативно-правових актів, що інтегрують її в євроструктури. Таким чином, європейський вектор розвитку став домінуючим, що породило науковий і практичний інтерес до питань інтеграції й зближення екологічного законодавства України із законодавством європейських держав, а недавні країни-кандидати продемонстрували практичний приклад такої апроксимації при вступі у Співтовариство. Втрати ВВП у порівнянні з базовим рівнем склали менше 1 % і виявилися незначними в порівнянні 25 % економічним зростанням [4; 11].

Перед українськими юристами постало завдання визначити пріоритети гармонізації екологічного законодавства з принципами нормативно-правового регулювання в країнах Євросоюзу, що впливають із форм співробітництва України та ЄС. Деякі із цих принципів передбачено Угодою в ст. 63 «Навколишнє середовище»: ефективний моніторинг рівнів забруднення й оцінка стану навколишнього середовища; система інформації про стан навколишнього середовища; боротьба з локальним, регіональним і транскордонним забрудненням атмосферного повітря й води; відновлення стану навколишнього середовища; безпека промислових підприємств; класифікація й безпечне використання хімічних речовин.

Це найбільш важливі напрямки співробітництва у сфері регулювання обігу хімікатів, які повинні забезпечуватися на всіх рівнях державної

екологічної, економічної й соціальної політики України та країн ЄС. Деякі з цих принципів уже закріплено в законодавчих актах нашої держави. Так, ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до основних принципів регулювання використання хімікатів відносить: пріоритетність вимог екологічної безпеки; гарантування екологічно безпечного середовища для життя й здоров'я людей; обов'язковість екологічної експертизи й дотримання екологічних стандартів при здійсненні господарської та управлінської діяльності.

Перераховані принципи конкретизовано в галузевому законодавстві. Однак при цьому зберігаються й алогізми та колізії, які перешкоджають гармонізації, особливо пов'язані з визначенням права власності на природні ресурси України, реалізацією участі громадськості в прийнятті рішень на основі доступу до інформації й правосуддя. Тому позитивні правові ідеї УПС обумовили необхідність створення правових інструментів і процедур, які забезпечували б реалізацію норм, що запозичуються.

У сфері регулювання виробництва та використання хімікатів Україна, на думку європейських експертів, має використовувати механізми та принципи екологічного управління, прийняті в ЄС, які могли б допомогти у формуванні основи для реформ у нашій країні. Важливо, щоб пропоновані механізми допомагали вирішити проблеми, які визнавалися б пріоритетними самою Україною, а не політиками ЄС. У цьому випадку уряд України з більшою ймовірністю буде докладати зусиль і виділяти ресурси на їх реалізацію.

Екологічне законодавство ЄС особливо активно розроблялося впродовж останніх 30 років, його складають близько 400 законодавчих актів. Це велика законодавча база, кожний з актів якої включає концепції, стандарти й процедури. Ефективне зближення припускало виявлення тих актів ЄС, які особливо можуть допомогти ефективному рішенню проблем використання хімікатів [2]. При цьому при відборі пріоритетних компонентів законодавства ЄС про хімікати основна увага має приділятися: 1) горизонтальній (галузевій) законодавчій базі або актам, пов'язаним з екологічною діяльністю на

промислових підприємствах (а не з охороною навколишнього середовища), оскільки екологічні проблеми в промисловості відносяться до невідкладних завдань України; 2) відповідності даного законодавчого акта ЄС рівню економічного, політичного, інституціонального розвитку України; 3) зосередженню на фундаментальних положеннях права, а не на таких питаннях, як технічні вимоги до інфраструктури; директивам, що регулюють процедуру, загальні підходи та інституціональну структуру (рамкові директиви).

Низка директив ЄС спрямовані на створення балансу між природоохоронними пріоритетами й можливістю забезпечити дотримання вимог. Крім основних директив, є також дочірні, що встановлюють конкретні нормативи для певних видів хімікатів, які можна використовувати як корисні інструкції. Однак замість прямого копіювання стандартів якості навколишнього середовища ЄС, рекомендується використовувати ці стандарти як корисний орієнтир у спробах знайти баланс між тим, що бажано з екологічної точки зору й реально з погляду можливості забезпечення дотримання та з огляду на особливості ситуації, що склалася в Україні. Повномасштабне впровадження виявилось не обов'язковим для одержання максимальних вигід і переваг [7]. Більш важливим є визначення процентного співвідношення досягнутих цілей до здійснених інвестицій.

Виходячи із зазначених критеріїв, пропонуємо використовувати низку *актів ЄС, пріоритетних для зближення у відповідних секторах*. Так, у *сфері регулювання хімікатів, що використовуються*, – це Регламент Ради (ЄЕС) 793/93 про оцінку та контроль ризиків існуючих хімікатів [14; 1]; *регулювання оцінки ступеня ризику* – Регламент Комісії (ЄС) 1488/94, що закріпив принципи оцінки ризиків людині й навколишньому середовищу від існуючих речовин відповідно до Регламенту ради (ЄЕС) 793/93 [11; 5]. Пріоритетні переліки хімікатів були встановлені регламентами Комісії (ЄС) 1179/94 (42 речовини), 2268/95 (36 речовин), 143/97 (32 речовини). Необхідно також враховувати *інструкції з інформації, що вимагається від виробників і імпортерів*, закріплені в Регламенті Комісії (ЄС) 142/1997 про надання інформації про

використовувані речовини. У цій же системі перебувають *Рекомендації й Повідомлення Комісії* 1999/721/ЕС, 2001/194/ЕС, 2001/838/ЕС, 2002/575/ЕС і 2002/576/ЕС, 2002/755/ЕС, 2004/394/ЕС, 2006/283/ЕС [12] і 2006/С90/04 [13], присвячені оцінці ризику й стратегіям його зниження для таких речовин, як бензол, сульфат етану та ін. Усі ці акти виявилися передумовою введення в ЄС системи *REACH*, до впровадження якої в Україні повинен прагнути вітчизняний законодавець.

У цілому різні рамкові директиви містять необхідні рекомендації відносно ідеології, загальних підходів та інституціональних структур. Законодавство ЄС може використовуватися для вдосконалення й спрямування на конкретні цілі політики України багатьох існуючих законодавчих актів, а також для розробки програм по досягненню поставлених цілей. Ці програми повинні ґрунтуватися на підходах, що вимагають найменших витрат, тобто пристосованих до місцевих умов. При виборі ефективних економічних інструментів було б корисно скористатися великим досвідом застосування цих інструментів у країнах ЄС, а також урахувати те, що окремі економічні інструменти вже використовуються в Україні.

На базі конституційних основ порівняльний аналіз права й системи його застосування передбачає інтегрований підхід і визначення принципових положень, які забезпечують у сучасних умовах ефективне регулювання хімічної індустрії відповідно до ступеня небезпеки хімікатів для людини й навколишнього середовища. При зближенні екологічних норм України із правом ЄС необхідно не копіювання найбільш «привабливих механізмів», що ефективно «працюють» у країнах ЄС, а зважений аналіз доцільності й можливостей реалізації «новацій» з погляду насущних і перспективних завдань України, корегування власних правових ідей, що гармоніюють із правовими традиціями країни.

Бажання зблизити правове регулювання екологічних правовідносин України із правовим регулюванням у країнах-членах ЄС є не просто вимогою часу у зв'язку з реформуванням нових відносин на геополітичній карті світу,

але й необхідною закономірністю розвитку внутрішньої та зовнішньої функцій екологічної політики України. На думку Жозе Баррозу, Європейський Союз і надалі буде продовжувати підтримувати Україну на шляху євроінтеграції. «Ми – єдина Європа, об'єднана нашими поглядами, загальними корінням й дотриманням принципу солідарності», – заявив глава Єврокомісії [5].

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) [Електрон. ресурс] / В. Вовк. – Режим доступу : http://www.csi.org.ua/book/1097136922_EU%20Enlargement%20&%20Sustainable%20Development%20-20Abstract%20Ukrainian.doc.
2. *Гусев А. А.* Основные направления и этапы формирования экологической политики Европейского Союза [Електрон. ресурс] / А. А. Гусев. – Режим доступу : <http://www.wpec.ru/text/200704171418.htm>.
3. *Гусев А. А.* Политика Европейского Союза : учеб. для вузов / А. А. Гусев. М. : Мысль, 2004. – 189 с.
4. Европейская Комиссия. Сближение с экологическим законодательством Европейского Союза в странах Восточной Европы, Кавказского региона и Средней Азии. – Люксембург : Бюро офиц. публ. ЕС, 2003. – 124 с.
5. *Кобяков А.* Европа: Баррозу заверил Украину в поддержке на пути интеграции в ЕС / А. Кобяков // Немецкая волна: общественно-правовой канал. – 2009. – 17 мая.
6. *Лозо В. И.* Правовые основы экологической стратегии Европейского Союза (концепция, программное обеспечение, систематизация и комментарий действующего экологического законодательства ЕС) : моногр. / В. И. Лозо – Х. : Право, 2007. – 320 с.
7. Отчет Международной конференции по регулированию химических веществ о работах первой сессии (SAICM/ICCM.1/7), приложения 1 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.saicm.org/index.php?menuid=8&pageid=7>.
8. *Скорород І. В.* Проблеми екологічної інтеграції в контексті вступу до ЄС на прикладі країн Центральної та Східної Європи / І. В. Скорород // Наук. вісн. Волин. нац. ун-ту ім. Л. Українки. – Л. : ВНУ ім. Лесі Українки, 2008 р. – С. 201–205.
9. Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами, 16 червня 1994 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.delukr.cec.eu.int/en/Data/whatJs-eng.pdf>.
10. 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.
11. Commission Regulation (EC) 1488/94 of 28 June 1994 Laying down the principles for the assessment of risks to man and the environment of existing substances in accordance with Council Regulation (EEC) No 793/93 // Official Journal. – L 161. – 29/06/1994. – P. 3, 1.
12. Commission Communication 2006/C90/04 of 13 April 2006 Results of the risk evaluation and the risk reduction strategies for the substances: Dibutylphthalate; 3,4-Dichloroaniline; Di-'isodecyl' phthalate; 1,2-Benzenedicarboxylic acid, di-C9-1 1-branched alkyl esters, ClO-rich; Di-'isononyl' phthalate; Ethylenediaminetetraacetate; Methyl acetate; Monochloroacetic acid; n-Pentane; Tetrasodium ethylenediaminetetraacetate // Official Journal. – C 090. – 13/04/2006. – P. 4-28.

13. Commission Recommendation 2006/283/EC of 13 April 2006 Risk reduction measures for the substances: Dibutylphthalate; 3,4-Dichloroaniline; Di-'isodecyl' phthalate; 1,2-Benzenedicarboxylic, di-C8-10-branched alkyl esters; Ethylenediaminetetraacetate; Methyl acetate; Monochloroacetic acid; n-Pentane; Tetrasodium Ethylenediaminetetraacetate // Official Journal. – L 104. – 13/04/2006. – P. 45–47.

14. Council Regulation (EEC) 793/93 of 23 March 1993 on the evaluation and control of the risks of existing chemicals // Official Journal. – L 84. – 5/4/1993. – P. 1.

15. Regulation (EC) № 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) № 793/93 and Commission Regulation (EC) № 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.

Бабенко О. С. Сближение законодательства Украины о регулировании производства и использования химикатов с нормами ЕС на основании соглашения о партнерстве и сотрудничестве 1994 г.

Страны ЕС раньше других осознали необходимость правовой регламентации обращения с химическими веществами для охраны здоровья человека и поддержания природного баланса. СПС между Украиной и ЕС облегчает заимствование норм химической безопасности, центральным звеном которой стала система REACH, регулирующая регистрацию, производство и оборот химических веществ.

Ключевые слова: химикаты, экологическое право ЕС, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве 1994 г., система REACH.

Babenko O. S. Adaptation ukrainian legislation on regulation of manufacture and use of chemicals with EU norms on the basis of partnership and cooperation agreement 1994.

The EU countries have realised necessity of a legal regulation of the chemical substances for health protection of the person and maintenance of natural balance. The Partnership and Cooperation Agreement between Ukraine and EU facilitates the sharing of norms of chemical safety of EU with a system REACH as a central point for regulating registration and manufacturing of chemical substances.

Key words: chemicals, EU environmental law, the Partnership and Cooperation Agreement 1994, REACH system.