

ЗУСВ В.А.

к.ю.н., завідуючий кафедрою цивільно-правових дисциплін Академії митної служби України,
м. Дніпропетровськ

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ПРАВА ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ В ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Розвиток соціальних та економічних відносин у суспільстві формує нові цілі та пріоритети. Взаємообумовлені вплив права на ці відносини і зворотний зв'язок між ними в свою чергу проявляються в деталізації нормативних приписів, виявленні нових аспектів відомих проблем. Показовим в цьому сенсі є екологічне право, яке в останні кілька десятиріч демонструє величезний стрибок, як в якісному, так і кількісному вираженні. Почавши історично розвиватися як окремі правові норми цивільного права, надалі виділившись в земельне та трансформувавшись в природноресурсне право, відносини з охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів переросли в нову галузь права з величезним масивом нормативно-правових актів, власною внутрішньою структурою і диференціацією.

Так, якщо ще в 70-х - 80-х роках ХХ сторіччя провідні вчені, які займалися проблемами природноресурсового права, тільки піднімали питання охорони природи і говорили про необхідність створення окремої галузі права, то вже через 40 років загальноприйнятим став підхід до оцінки екологічного права як окремої самостійної галузі права, яка має складну внутрішню структуру і постійно вдосконалюється. Саме цей підхід дозволив О.Л. Дубовик, виходячи з цілей екологічного права, визначити його як над-супер-зверхгалузь права [1, с. 11], підкресливши при цьому і глобальний характер екологічних проблем, які вирішуються з його допомогою, величезний внутрішній масив законодавства, а також значення для існування людства.

Одним із прикладів внутрішнього ускладнення та розвитку екологічного права та законодавства є законодавство про відходи, яке в силу зовнішніх (розвиток міжнародного права та міжнародних процесів) і внутрішніх факторів (прийняття нових нормативних актів, специфічний предмет правового регулювання і т.д.) виділяється в окремий напрям, його окрему підгалузь.

Незважаючи на те, що наразі прийнято значну кількість нормативно-правових актів, в тому числі рівня закону, а законодавство має тенденції до подальшого розвитку, залишається відкритим питання щодо галузевої приналежності законодавства про поводження з відходами, оскільки відповідно до Класифікатора галузей законодавства України значна його частина віднесена до розділів «Господарське законодавство. Підприємства і підприємницька діяльність» та «Промисловість» [2]. В такий спосіб, з точки зору стандартів

нормотворчості, фактично питання, пов'язані з поводженням із відходами, переважно відносяться до розділів, що регулюють господарсько-правові відносини і лише незначною частиною еколого-правові. Таке становище є наслідком спільного для всіх країн пострадянського простору положення при якому питання охорони навколишнього природного середовища мали другорядний, допоміжний характер. Ю.О. Вовк у своїй роботі «Радянське природноресурсове право і правова охорона навколишнього середовища» зазначав з цього приводу, що: «Багато років не було практичної необхідності спеціально акцентувати увагу на дбайливому ставленні до природних ресурсів в процесі їх експлуатації, на питаннях навколишнього природного середовища в цілому. Лише вплив людини на природу, який підсилювався в ході науково-технічної революції, поява серйозних негативних наслідків такого впливу викликали до життя видання спеціальних Законів про охорону природи» [3, с.467]. Хоча природно зв'язок і взаємозумовленість питань господарської діяльності та проблем охорони навколишнього середовища підкреслювалася всіма вченими. Так, Ю.С. Шемшученко, в контексті дослідження проблем охорони природи в союзній республіці, зазначав, що: «Наразі практично кожній людині відомо значення проблем охорони навколишнього природного середовища, оскільки всі люди в тій чи іншій мірі відчувають на собі негативні наслідки науково-технічного прогресу. Екологія стає гострим питанням для всіх без винятку республік Радянського Союзу. Деякі місцевості перетворилися на райони справжнього екологічного лиха... Особливе питання Українська РСР. Тут на території 2,7 % загальної площі країни сконцентрована майже чверть усього виробничого потенціалу Союзу РСР. Це загострює екологічні проблеми ... Тверді побутові відходи виробництва досягають 1,5 млрд.т на рік, а у відвалах накопичено понад 10 млрд.т., під якими зайнято близько 200 тис. га родючих земель» [4, с.3 – 4].

Необхідність екологізації виробництва і, як наслідок, законодавства, яке регулює виробничі відносини, стала однією з ключових тем дослідників екологічних проблем та шляхів їх вирішення. Зміна пріоритетів природоохоронної діяльності та зміщення акцентів на сферу виробництва знайшла реалізацію в прийнятих вже незалежними державами природоохоронних законах. Разом з тим, розвиваючись еволюційно, а не революційно, по окремих напрямках (в тому числі і у сфері поводження з відходами) дані закони обмежилися лише згадкою про них, фактично позначивши шляхи подальшого розвитку.

Наприклад, прийнятий Закон Української РСР «Про охорону навколишнього природного середовища» в розділі XI «Заходи щодо забезпечення екологічної безпеки» містив статтю 55 «Охорона навколишнього природного середовища від забруднення виробничими, побутовими, іншими відходами», окремі питання поводження з відходами було також закріплено і в деяких інших статтях цього розділу [5].

Таким чином, було задано вектору розвитку законодавства про відходи саме в рамках права екологічної безпеки, що простежується і в Законі України «Про відходи» в преамбулі якого було зазначено, що він визначає правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, сортуванням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також з відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України [6].

Аналізуючи вищевикладене можна зробити висновок, що законодавець, при регулюванні відносин у сфері поводження з відходами, знову-таки виділяє два аспекти: господарсько-правовий та еколого-правовий. У зв'язку з цим, на даному етапі логічним було би відійти від загальноприйнятих підходів і розглядати відносини у сфері поводження з відходами в рамках цих двох напрямків, як підгалузі та господарського, та екологічного права. Подібний підхід використовувала А.Г. Бобкова при обґрунтуванні місяця рекреаційного права в системі права України: «наявність у складі підгалузі двох відносно відокремлених груп, але тісно пов'язаних між собою економічно, фактично і юридично суспільних відносин, вказує на комплексний характер рекреаційного права як підгалузі господарського та екологічного права» [7, с. 257].

Вбачається обґрунтованим використання даного підходу і до права поводження з відходами при безумовному пріоритеті норм екологічної безпеки. Разом з тим, можна припустити, що в силу своєї багатоаспектності відносини у сфері поводження з відходами згодом можуть розвинути і в більш відокремлену комплексну галузь за рахунок консолідації правових норм адміністративного, земельного, бюджетного, фінансового законодавства та законодавства про місцеве самоврядування.

Крім того, слід зазначити, що, будучи членом Співдружності Незалежних Держав, Україна у питаннях поводження з відходами, в процесі правового регулювання орієнтується на стандарти, закладені в Модельному законі про відходи виробництва і споживання, нова редакція якого була прийнята на двадцять дев'ятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав - учасників СНД. Зазначений закон фактично, являє собою єдиний, рамковий, системоутворюючий документ, який надалі може стати базою для подальшої систематизації законодавства про відходах і створення відповідного кодексу.

Також позитивний вплив на національне законодавство у цій сфері здійснюють стандарти поводження з відходами, які використовуються в Європейському Союзі. Оскільки інтеграція національного законодавства із законодавством Європейського Союзу залишається одним з напрямків законодавчої та нормотворчої діяльності, то саме акти ЄС являють собою опорні, реперні точки для створення національного законодавства. При цьому слід зазначити, що якщо в окремих (як правило економічних) сферах між нормами цих двох міждержавних організацій, а останнім часом до них додалося Євразійське економічне співтовариство (ЄврАзЕС), іноді існує конкуренція і протиріччя, вони базуються на різних

підходах, то законодавство в сфері поводження з відходами ця проблема не торкнулася. Значною мірою така однострійність обумовлено впливом загальноприйнятих підходів сформованих у міжнародному екологічному праві, ціннісних орієнтирах, а також усвідомленні глобальної відповідальності за стан навколишнього середовища і прагненні застосовувати кращі практики і технології.

Список використаних джерел.

1. Дубовик О.Л. Экологическое право в вопросах и ответах Учебное пособие. – М.: Проспект, 2001. – 304 с.
2. Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України: Наказ Міністерства юстиції України № 43/5 від 2.06.2004 // Юридичний вісник. – 2004. – № 28.
3. Вовк Ю.А. Вибрані праці. Упорядники А.П. Гетьман, М.В. Шульга; відп. ред. М.В. Шульга. – Харків.: Юрайт, 2013. – 704 с.
4. Шемшученко Ю.С. Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике. – К.: Наукова думка. – 1990. – 280 с.
5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України № 1264-ХІІ від 25.06.1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1991 – № 41 (08.10.91) – ст. 546
6. Про відходи: Закон України № 187/98-ВР від 05.03.1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13 (16.04.98). – ст. 483.
7. Бобкова А.Г. Правовое обеспечение рекреационной деятельности. – Донецк: Юго-Восток, 2000. – 308 с.