



ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВА ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ И НАПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ДАННОЙ СФЕРЕ В НАЦИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Виталий ЗУЕВ,

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой
гражданско-правовых дисциплин Академии таможенной службы Украины

Summary

The article discusses issues related to the development of waste legislation in Ukraine, the prospects for its systematization, and highlight the new sub-sector of environmental law – the law of waste management. It is analyzed the place of these norms in the system of environmental law, history, and the direction of their development in the context of the systematization of environmental legislation, as well as the development of international law and the legislation of interstate associations.

Key words: waste, waste management, environmental legislation, environmental safety.

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы, связанные с развитием законодательства об отходах в Украине, перспективы его систематизации, а также выделения новой подотрасли экологического права – права обращения с отходами. Проанализированы место этих норм в системе экологического права, история, а также направление их развития в контексте систематизации экологического законодательства, а также развития международного права и законодательства межгосударственных объединений.

Ключевые слова: отходы, обращение с отходами, экологическое законодательство, экологическая безопасность.

Постановка проблемы. Развитие социальных и экономических отношений в обществе формирует новые цели и приоритеты. Взаимообусловленное воздействие права на эти отношения и обратная связь между ними, в свою очередь, проявляются в детализации нормативных предписаний, выявлении новых аспектов известных проблем. Показательным в этом смысле является экологическое право, которое последние несколько десятилетий демонстрирует интенсивное развитие как в качественном, так и количественном выражении. Начав исторически развиваться в виде отдельных правовых норм гражданского права, впоследствии выделившись в земельное и трансформировавшись в природноресурсное право. Система по охране окружающей природной среды, использование природных ресурсов переросли в новую отрасль права с огромным массивом нормативно-правовых актов, собственной внутренней структурой и дифференциацией.

Так, если еще в 70-х–80-х годах XX столетия ведущие ученые, которые занимались проблемами природноресурсового права, только поднимали проблемы охраны природы и говорили о необходимости создания отдельной отрасли права, то уже через 40 лет общепринятым стал подход к оценке экологического права как отдельной са-

мостоятельной отрасли права, которая имеет сложную внутреннюю структуру и постоянно совершенствуется. Именно этот подход позволил О.Л. Дубовик, исходя из целей экологического права, определить отрасль права как над-супер-сверхотрасль [1, с. 11], подчеркнув при этом и глобальный характер экологических проблем, которые решаются с его помощью, огромный внутренний массив законодательства, а также значение для существования человечества.

Одним из примеров внутреннего усложнения и развития экологического права и законодательства является законодательство об отходах, которое в силу внешних (развитие международного права) и внутренних факторов (принятие новых нормативных актов, особый предмет правового регулирования и так далее) выделяется в отдельное направление, его отдельную подотрасль.

Актуальность темы исследования подтверждается наличием теоретических предпосылок для структурного обособления правовых норм в сфере обращения с отходами в отдельную правовую общность, а также проблемами, которые возникают в правоприменительной практике в связи с необходимостью разрешения вопросов связанных с формированием, развитием и систематизацией законодательства об

отходах. Кроме того, необходимость теоретического обоснования указанных вопросов является также результатом отсутствия комплексных теоретических исследований в данной сфере.

Перманентная дифференциация экологического права не является каким-то уникальным явлением и является естественным продолжением развития данной отрасли права. Только в Украине за последние 20 лет, на основании проведенных научных исследований в теории экологического права, обоснованы и выделены его новые отрасли и подотрасли, не говоря уже об огромном количестве новых правовых институтов и субинститутов. К ним можно отнести право экологической безопасности (В.И. Андрейцев), эколого-процессуальное право (А.П. Гетьман), ядерное право (Г.И. Балюк), рекреационное право (А.Г. Бобкова), флористическое право (А.К. Соколова) и другие. Происходит усовершенствование существующих отраслей природноресурсового права и их внутренней структуры, например, недровое право (Р.С. Кирич), появляются учебные пособия по новым направлениям, например, космическое право (Ю.С. Шемшученко), продолжается обсуждение места энергетического права в системе отраслей права.

Такое чрезвычайно бурное развитие экологического права и его структур-



ных элементов обусловлено, прежде всего, быстрыми темпами развития законодательства в этой сфере, широким предметом правового регулирования экологического права и спецификой объектов правового регулирования.

Целью и задачей статьи является комплексный правовой анализ проблем формирования права обращения с отходами и направлений систематизации законодательства в данной сфере в законодательстве Украины, выявление основных факторов влияющих на него и формирование на их базе предложений по усовершенствованию правового регулирования в данной сфере.

Изложение основного материала. В теоретической литературе остается недостаточно исследованным еще одно направление развития экологического права – развитие права обращения с отходами.

В данное время в Украине уже сформировался значительный по объему массив законодательства по этим вопросам: приняты Законы Украины «Об отходах», «Об общегосударственной программе обращения с токсичными отходами», «О вывозной (экспертной) пошлине на отходы и лом черных металлов». Отдельное место занимают законы, связанные с особенностями обращения с радиоактивными отходами «О порядке принятия решений о размещении, проектировании, строительстве ядерных установок и объектов, предназначенных для обращения с радиоактивными отходами, которые имеют общегосударственное значение», «О физической защите ядерных установок, ядерных материалов, радиоактивных отходов, иных источников ионизирующего излучения». Приняты законы, которые направлены на урегулирование экологической безопасности отдельных видов продукции и их утилизацию в конце жизненного цикла – Законы Украины «О химических источниках тока», «Об утилизации транспортных средств». Разрабатывается законопроект «Об упаковке и отходах упаковки». Логично, что такое законодательная деятельность порождает активное подзаконное нормотворчество уполномоченных субъектов. В целом, по данным информационно-аналитического центра «Лига» по состоянию на 2014 год законодательство об отходах, вторичном сырье и металлоломе насчи-

тывает более 1400 документов разного уровня. Однако в этом случае и возникают первые проблемы, связанные с определением места законодательства, а в последствии и права обращения с отходами, в системе отраслей права.

Так, в соответствии с Классификатором отраслей законодательства Украины, который используется для ведения Единого государственного реестра нормативно-правовых актов, иных электронных баз правовой информации и для формирования сборников действующего законодательства Украины вопросы обращения с отходами содержатся в разделе 090.000.000 «Хозяйственное законодательство. Предприятия и предпринимательская деятельность», который включает в себя подраздел 090.160.000 «Использование ядерной энергии, радиационно-опасных технологий и веществ. Государственное регулирование ядерной и радиационной безопасности. Захоронение радиоактивных отходов», и в разделе 120.000.000 «Промышленность», включающем подраздел 120.070.000 «Отходы промышленности. Вторичное сырье», и разделе 270.000.000 «Природные ресурсы. Охрана природы», который включает подраздел 270.100.000 «Захоронение радиоактивных отходов» [2].

Таким образом, с точки зрения нормотворческой техники, вопросы, связанные с обращением с отходами, преимущественно относятся к разделам, регулиующим хозяйственно-правовые отношения и лишь незначительной частью – эколого-правовые. Данное ситуация является следствием общего для всех стран постсоветского пространства положения, при котором вопросы охраны окружающей природной среды имели второстепенный, вспомогательный характер. Ю.О. Вовк в своей работе «Советское природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды» отмечал по этому поводу, что: «Многие годы не было практической необходимости специально акцентировать внимание на бережном отношении к природным ресурсам в процессе их эксплуатации, на вопросах окружающей природной среды в целом. Лишь усилившееся в ходе научно-технической революции воздействие человека на природу, появление серьезных негативных последствий такого воздей-

ствия вызвали к жизни издание специальных Законов об охране природы» [3, с. 467].

При этом естественно, что связь и взаимообусловленность вопросов хозяйственной деятельности и проблем охраны окружающей среды подчеркивалась практически всеми учеными. Так, Ю.С. Шемшученко в контексте исследования проблем охраны природы в союзной республике отмечал, что: «Сейчас практически каждому человеку известно значение проблем охраны окружающей природной среды, поскольку все люди в той или иной степени испытывают на себе негативные последствия научно-технического прогресса. Экология становится острым вопросом для всех без исключения республик Советского Союза. Некоторые местности превратились в районы подлинного экологического бедствия... Особый вопрос – Украинская ССР. Здесь на территории 2,7 % общей площади страны сконцентрирована почти четверть всего производственного потенциала Союза ССР. Это обостряет экологические проблемы. Твердые бытовые отходы производства достигают 1,5 млрд. тонн на год, а в отвалах накопилось более 10 млрд. тонн, и под ними занято около 200 тыс. га плодородных земель» [4, с. 3–4]

Необходимость экологизации производства и, как следствие, законодательства, которое регулирует производственные отношения, стала одной из ключевых тем исследователей экологических проблем и путей их решения. Среди этих работ можно выделить труды М.М. Бринчука, С.А. Боголюбова, О.С. Колбасова, Б.Г. Розовского и ряда других ученых [5]. Смена приоритетов природоохранной деятельности и смещение акцентов на сферу производства нашла реализацию в принятых уже независимыми государствами природоохранных законах. Вместе с тем, развиваясь эволюционно, а не революционно, по отдельным направлениям (в том числе и в сфере обращения с отходами) данные законы ограничились лишь упоминаниями отдельных направлений, фактически обозначив пути дальнейшего развития. Например, принятый в 1991 году Закон Украинской ССР в разделе XI «Мероприятия по обеспечению экологической безопасности» в статье 55 «Охрана окружающей при-



родной среды от загрязнения производственными, бытовыми, иными отходами», закрепил, что: «Предприятия, учреждения, организации и граждане должны применять эффективные меры по уменьшению объемов образования и обезвреживания, переработки, беспечного складирования или захоронения производственных, бытовых и иных отходов. Складирование, хранение или размещение отходов допускается только при наличии специального разрешения на определенных местными советами народных депутатов территориях в пределах установленных ими лимитов с соблюдением санитарных и экологических норм способами, которые обеспечивали бы возможность их дальнейшего хозяйственного использования и безопасность для окружающей природной среды и здоровья людей» [6].

Таким образом, был задан вектор развития законодательства об отходах именно в рамках права экологической безопасности, что прослеживается и в принятом 5 марта 1998 года Законе Украины «Об отходах», в преамбуле которого было указано, что он определяет правовые, организационные и экономические основы деятельности, связанной с предупреждением и уменьшением объемов образования отходов, их сбором, перевозкой, хранением, сортировкой, обработкой, утилизацией и удалением, обезвреживанием и захоронением, а также предотвращением негативного воздействия отходов на окружающую природную среду и здоровье человека на территории Украины [7].

Анализируя процитированное положение, можно сделать вывод, что законодатель, при регулировании отношений в сфере обращения с отходами, опять-таки выделяет два аспекта: хозяйственно-правовой и эколого-правовой. В связи с этим, на данном этапе логичным было бы отойти от доминирующего, общепринятого подхода внутриотраслевой дифференциации и рассматривать отношения в сфере обращения с отходами в рамках этих двух направлений, как подотрасли и хозяйственного, и экологического права (межотраслевой дифференциации).

Подобный подход обосновала и использовала А.Г. Бобкова при определении места рекреационного права в системе права Украины: «Анализ

различных подходов к обособлению рекреационного права позволяет рассматривать его прежде всего в виде подотрасли хозяйственного права. Как предмет подотрасли хозяйственного права, рекреационные отношения – это отношения, возникающие в процессе рекреационной деятельности, то есть целенаправленной хозяйственной деятельности.... Между тем, основу рекреационной деятельности составляет рекреационный фонд. Именно его использование в качестве основного средства производства, с вытекающими последствиями относительно воспроизводства и охраны, определяют перспективу развития рекреационного хозяйства как важной сферы экономики Украины. Таким образом, наличие в составе подотрасли двух относительно обособленных групп, но тесно связанных между собой экономическими, фактическими и юридическими общественными отношениями, указывает на комплексный характер рекреационного права как подотрасли хозяйственного и экологического» [8, с. 256–257].

Представляется аргументированным применение данного подхода и к праву обращения с отходами при безусловном приоритете норм экологической безопасности. Вместе с тем, можно предположить, что в силу своей многоаспектности отношения в сфере обращения с отходами впоследствии могут развиваться и в более обособленную комплексную отрасль за счет консолидации правовых норм административного, земельного права, бюджетного, финансового законодательства и законодательства о местном самоуправлении.

Кроме того, следует отметить, что, оставаясь на данный момент членом Содружества Независимых Государств, Украина в вопросах обращения с отходами в процессе правового регулирования ориентируется на стандарты, заложенные в Модельном законе об отходах производства и потребления, новая редакция которого была принята на двадцать девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ [9]. Данный закон, в отличие от замененного им закона 1998 года, более детально чем национальное законодательство Украины регламентирует целый ряд вопросов в сфере обращения с отходами и, фак-

тически, представляет собой единый, рамочный, системообразующий документ, который в последствии может стать базой для дальнейшей систематизации законодательства об отходах этой организации и создания соответствующих кодексов странами участниками (в том числе и Украиной).

Также стимулирующее и позитивное влияние на национальное законодательство в этой сфере оказывают стандарты обращения с отходами, которые используются в Европейском Союзе. Поскольку интеграция (аппроксимация) национального законодательства с законодательством Европейского Союза остается одним из главных направлений национальной законодательной и нормотворческой деятельности, то именно акты ЕС представляют собой опорные, реперные точки для создания национального законодательства. При этом следует отметить, что если в отдельных (как правило, экономических) сферах между нормами этих двух межгосударственных организаций – а в последнее время к ним добавилось Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) – иногда существует конкуренция и противоречия, поскольку они базируются на разных подходах, то законодательство в сфере обращения с отходами в данном случае эта проблема не затронула. В значительной степени такое единодушие обусловлено влиянием общепринятых подходов, сформированных в международном экологическом праве, ценностных ориентирах, а также осознании глобальной ответственности за состояние окружающей среды и стремлении применять лучшие практики и технологии.

Выводы. Принимая во внимание вышеизложенное, а также на основании анализа национального законодательства следует отметить, что законодательство Украины в сфере обращения с отходами в целом соответствует общепринятым международным стандартам, а также стандартам ЕС и СНГ. Вместе с тем, динамичное развитие данных стандартов привело к тому, что в настоящий момент имеется некоторое отставание от них, особенно в части регулирования обращения с некоторыми видами товаров (продуктов), которые требуют особых условий утилизации или переработки после окончания их жизненного цикла.



Кроме того, следует отметить, что в правовой системе Украины наметилась тенденция к выделению права обращения с отходами как подотрасли хозяйственного и экологического права в последующей его возможной трансформацией в комплексную отрасль права.

Список использованной литературы:

1. Дубовик О.Л. Экологическое право в вопросах и ответах [учебное пособие] / О.Л. Дубовик. – М. : Проспект, 2001. – 304 с.
2. Об утверждении Классификатора отраслей законодательства Украины : Приказ Министерства юстиции Украины № 43/5 от 02.06.2004 // Юридический вестник. – 2004. – № 28.
3. Вовк Ю.А. Избранные труды / [составители А.П. Гетьман, М.В. Шульга] ; под ред. М.В. Шульги. – Харьков. : Юрайт, 2013. – 704 с.
4. Шемшученко Ю.С. Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике / Ю.С. Шемшученко. – К. : Наукова думка. – 1990. – 280 с.
5. Бринчук М.М. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами / М.М. Бринчук. – М. : Наука. – 1990. – 212 с.
6. Боголюбов С.А., Колбасов О.С. Закон об охране природы в СССР: каким ему быть? / С.А. Боголюбов, О.С. Колбасов. – М. : Юрид. лит-ра. – 1991. – 60 с.
7. Розовский Б.Г. Правовое стимулирование рационального природопользования / Б.Г. Розовский. – К. : Наукова думка, 1981. – 240 с.
8. Об охране окружающей природной среды : Закон УССР № 1264–ХІІ от 25.06.1991 // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1991. – № 41. – Ст. 546
9. Об отходах : Закон Украины № 187/98–ВР от 5.03.1998 // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1998. – № 36–37. – Ст. 242.
10. Бобкова А.Г. Правовое обеспечение рекреационной деятельности. – Донецк : Юго-Восток, 2000. – 308 с.
11. Модельный закон об отходах производства и потребления // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. – 2007. – № 41. – 337 с.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ СОГЛАШЕНИЯ ОБ АССОЦИАЦИИ МЕЖДУ УКРАИНОЙ И ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ

Елена КИЯН,

соискатель кафедры административного процесса,
административного и финансового права

Открытого международного университета развития человека «Украина»

Summary

The article stipulates that the administrative and legal aspects of the Association Agreement between Ukraine and the European Union are recognized in Ukraine conceptual foundations of foreign economic activity of European Union, forms, methods and administrative procedures for their implementation in social and economic life of Ukrainian society. It provides a deep and comprehensive free trade area between Ukraine and the European Union, which is the adaptation of regulations in areas related to foreign trade, the relevant European Union standards, liberalization of trade in goods and services, capital movements, eliminating non-tariff barriers trade. All this, in general, provide a gradual integration of Ukraine into the European Union internal market.

Key words: agreement, association, European Union, foreign relations, trade, Ukraine.

Аннотация

В статье определено, что административно-правовые аспекты реализации положений Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом заключаются в признании Украиной концептуальных основ внешнеэкономической деятельности, принятых в Европейском Союзе, форм, методов и административных процедур, их имплементации в общественно-экономическую жизнь украинского общества. Это предполагает углубленную и всеобъемлющую зону свободной торговли между Украиной и Европейским Союзом, которая заключается в адаптации регуляторных норм в сферах, связанных с внешней торговлей, с соответствующими стандартами Европейского Союза, в либерализации торговли товарами и услугами, в либерализации движения капиталов, в устранении нетарифных барьеров в торговле. Все это в целом обеспечит постепенную интеграцию экономики Украины во внутренний рынок Европейского Союза.

Ключевые слова: ассоциация, внешнеэкономические отношения, Европейский Союз, соглашение, торговля, Украина.

Постановка проблемы. Украина находится на пороге позитивных изменений по полноценной интеграции с Европейским Союзом (далее – ЕС) [1]. Как известно, на сегодня ЕС является одним из крупнейших торговых партнеров Украины. Около трети внешнеторгового оборота Украины приходится на торговлю со странами ЕС [2].

Одной из основных задач в этом направлении является пересмотр методологических основ административно-правового регулирования внешнеэкономической деятельности на всех этапах их осуществления. Эта деятельность связана с решением ряда проблем по реализации положений Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС.

Актуальность темы исследования состоит в необходимости пересмотра

методологических основ административно-правового регулирования внешнеэкономической деятельности в связи с интеграцией Украины с Европейским Союзом.

Состояние исследования. Среди наиболее известных украинских юристов, которые работают в области внешнеэкономической деятельности, следует назвать Л.В. Андрущенко [3], Е.В. Бережную [4], И.А. Бондаренко [5], В.А. Голубеву [6], Ю.Я. Грошевикова [7], Е.Н. Дорошеву [8], А.И. Иванского [9], Т.В. Корневу [10], А.А. Лавренчука [11], Д.И. Минюка [12], Л.М. Письмаченко [13], А.В. Стеценко [14], А.М. Ткаченко [16], В.В. Чайковскую [15] и других. Они проанализировали теоретико-правовые вопросы административно-правового регулирования внешнеэкономической деятельности