
УДК [349.6:331.47:67.014]

О. М. ШУМІЛО,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності

навчально-наукового інституту права та масових комунікацій

Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА ДОВКІЛЛЯ У ВИРОБНИЦТВІ ТА ПОВОДЖЕННІ З АЗБЕСТОМ

Проаналізовано зв'язок міжнародного та національного законодавства щодо поводження та запобігання негативному впливу азбесту на людей та довкілля. Наведено приклади розгляду справ щодо захисту трудових та екологічних прав громадян при поводженні з азбестом у зарубіжній та національній судовій практиці.

Актуальність теми дослідження обумовлена розширенням азбестового виробництва в Україні та негативним впливом даного виду господарської діяльності на здоров'я людей та навколишнє природне середовище. Безпосередніми факторами екологічної небезпеки є промислові викиди азбестових виробництв, що становлять загрозу здоров'ю працівників підприємств та мешканців прилеглих житлових зон; заміна азбестових покрівель на житлових будинках;

зведення азбестових парканів та огорож на присадибних земельних ділянках; неконтрольоване видалення азбестових відходів у навколишнє природне середовище.

Загальновідомим та доведеним є той факт, що усі види азбестових виробів містять канцерогенні речовини та викликають у людей захворювання на рак. У світі виробляється більше 2 млн т азбесту, найбільше – у Росії, Китаї та Канаді. Розповсюдження інформації про

шкідливий вплив азбесту не залишає байдужими людей в усьому світі, про що свідчить збільшення кількості та урізноманітнення категорій судових справ щодо небезпечного поводження з азбестом у побуті і на виробництві, а також наявність у розвинутих країнах комплексних державних програм з видалення азбесту. З огляду на це серед науковців та екологічної громадськості України зростає стурбованість відсутністю належного правового регулювання та непослідовністю дій уряду в зазначеній галузі зокрема широкий резонанс викликало безпрецедентне рішення про припинення антидемпінгових заходів щодо ввезення в Україну азбестових виробів.

Деякі аспекти означеної проблеми досліджувалися у працях відомих вітчизняних науковців, таких, як В. І. Андрейцев, А. П. Гетьман, В. В. Костицький, Н. Р. Малишева, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга тощо.

Незважаючи на велику кількість наукових робіт, присвячених темі поводження з азбестом, слід зазначити, що вони переважно мають галузевий характер, хоча, на нашу думку, запобігання та ефективна протидія екологічним правопорушенням, забезпечення належного рівня охорони здоров'я при поводженні з азбестом можливі лише за умови застосування комплексного правового регулювання вказаних правовідносин.

Метою статті є аналіз правових норм національного та міжнародного права щодо регулювання відносин у галузі охорони здоров'я та безпеки довкілля при поводженні з азбестом та запобіганні його негативному впливу. Її *новизна* полягає у виробленні рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства в даній сфері з точки зору міжгалузевого підходу та обґрунтуванні заходів щодо повного припинення використання азбесту в Україні.

Правове регулювання поводження з азбестом здійснюється як на міжнародному рівні, так і нормами галузей національного законодавства: господарського, екологічного, трудового із правом соціального забезпечення тощо.

Комітет з розгляду хімічних речовин Роттердамської конвенції про процедуру Попередньої обґрунтованої згоди щодо окремих небезпечних хімічних речовин та пестицидів у міжнародній торгівлі на другій сесії, що відбулася у Женеві 13–17 лютого 2006 р., зазначив, що незалежне оцінювання ризиків підтвердило, що всі види азбесту можуть викликати захворювання на рак легенів, мезотеліому та азбестоз, а також те, що визначити граничний

рівень впливу, нижче якого азбест не несе канцерогенної небезпеки, неможливо [1].

Таким чином, світова спільнота намагається робити певні кроки щодо аналізу негативного впливу азбесту на здоров'я людей та довкілля і закладає новітні засади розуміння механізму взаємодії між навколишнім середовищем та здоров'ям людей.

Щодо повного вилучення азбесту з будівель навчальних закладів активно заговорили у Великій Британії [2]. Наразі британські медики занепокоєні, що сотні школярів та вчителів можуть піддаватися у небезпеці через вплив азбесту, який використовувався при будівництві шкіл. Всепарламентська група з безпеки та гігієни праці виявила присутність смертельно небезпечних часток канцерогенного пилу у 75 % будівель шкіл. Також, за статистичними даними, за останні десять років 140 вчителів загинули від рідкого типу раку – мезотеліому, який спровокований азбестовим пилом.

В Україні відповідно до Державних санітарних правил і норм влаштування, утримання загальноосвітніх навчальних закладів та організації навчально-виховного процесу ДСанПіН 5.5.2.008-01, які поширюються на загальноосвітні навчальні заклади I, I–II, I–III ступенів, спеціалізовані школи I, II, III ступенів, гімназії, ліцеї, колегіуми, що проектуються, будуються, реконструюються, та ті, що існують, незалежно від типу, форми власності і підпорядкування забороняється застосування у навчальних закладах азбестоцементних повітропроводів. Національне законодавство поки що не передбачає повної заборони азбестових виробів у навчальних закладах.

Європейська спільнота, піклуючись про охорону здоров'я людей та стан навколишнього природного середовища, ввела заборону щодо поставки на ринок та використання усіх видів азбесту, включаючи хризотил, а також продукції, до складу якої спеціально включені волокна вказаної речовини. Заборона діє за одним частковим винятком, що стосується хризотилу. Це було зроблено ще у 1999 р. Європейською комісією, коли прийняли відповідну Директиву 1999/77/ЄС [3] про заборону використання азбесту та матеріалів і виробів, що містять азбест, з 1 січня 2005 р. у країнах Європейського Союзу. У майбутньому послідовники заборони мають наміри поширити її за допомогою прийнятої 10 вересня 1998 р. Роттердамської конвенції про процедуру попередньої обґрунтованої згоди відносно окремих небезпечних хімічних речовин та пестицидів у міжнародній торгівлі [4].

Позитивним прикладом поводження з азбестом може бути Польща, де з 1997 р. використання азбесту заборонено. За накриття азбестовою покрівлею будівлі винну особу притягнуть до юридичної відповідальності. До 2032 р. повинні бути усунені всі об'єкти, що містять указаний матеріал [5].

Судові органи дедалі частіше доводять шкідливість азбесту для довкілля та здоров'я людей. Так, суд Турина (Італія) визнав винними та виніс вирок міліардеру із Швейцарії С. Шмідейні і бельгійському барону Ж. Л. де Картьє, які є власниками заводу *Eternit SA*, що розташований у Швейцарії. Їх ув'язнили на 16 років за заподіяння екологічної шкоди природі та нехтування заходами безпеки, що спричинили смерть більше 3 тис. людей, які працювали та мешкали поряд із цим підприємством [6].

Таким чином, виникає нова категорія судових справ – груповий (класовий) позов. За ними корпорації мають відповідати перед великими групами громадян, чимало з яких зверталися до суду у зв'язку зі значною громадською небезпекою шкідливого виробництва. Коли предметом правового спору є однорідні права або обов'язки значної кількості осіб, як у наведеному прикладі, то йдеться про відповідальність за спричинення шкоди у зв'язку з масовим порушенням екологічних прав. За загальним правилом, кожна заінтересована особа має право самостійно ініціювати судовий процес і звернутися з позовом про захист своїх порушених або оспорюваних прав до суду. Водночас окремі судові провадження не завжди можуть забезпечити реальний захист прав та інтересів [7].

Суми виплат у таких позовах досить суттєві, і як правило, вони не персоніфіковані щодо конкретної постраждалої фізичної особи, а призначаються для профспілок, громад, громадських організацій тощо. Наведену справу щодо компанії *Eternit SA* слід також віднести до класичних класових позовів, коли до відповідальності притягнули виробників азбесту.

У вітчизняному законодавстві про захист прав споживачів, яке складається із Закону України «Про захист прав споживачів», Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України та інших нормативно-правових актів, що містять положення про захист прав споживачів, немає визначення групового позову і чітко встановлених механізмів його реалізації. Інститут групового позову відносно новий для українського законодавства і тому не має достатньої процесуально-правової бази [8].

Іноземні уряди та фінансові установи передбачають обмеження на використання азбесту не тільки у своїй країні, але й за її межами. Так, група управління проектами міжнародних кредитних ліній при Національному банку України повідомляє, що Німецько-Український фонд запрошує до участі у проекті «Програма з рефінансування заходів підтримки системи кредитування в сільській місцевості», для реалізації якого уряд ФРН надав Україні кредитну лінію в сумі 7 млн євро з метою запровадження системи кредитування мікро-, малих та середніх підприємств України у сільській місцевості. Однією з обов'язкових вимог до субкредитів у рамках даного проекту є те, що фінансування субпроектів, які надаються на розгляд банку-партнера, за допомогою субкредитів може проводитися тільки тоді, коли банк-партнер визначив, що надходження субкредиту не будуть використовуватися для фінансування будь-якого виробництва, торгівлі або використання волокон азбесту (інше, ніж цементоване захисне укриття, в якому вміст азбесту менше ніж 20 %) [9].

Однак, на жаль, не всі розуміють небезпеку, яку несе азбест. В Україні створено асоціацію «Українське хризотилове об'єднання» – підприємствами, які тісно пов'язані з переробленням азбесту і вони продовжують переконувати на побутовому рівні в безпечності хризотилового азбесту [10]. Зрозумілою є тісна співпраця українських переробників хризотилового азбесту із спорідненими підприємствами РФ щодо відстоювання безпечності азбестових виробів, адже відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту» Міністерство економічного розвитку і торгівлі України повідомило, що 27 травня 2012 р. закінчується строк дії остаточних антидемпінгових заходів щодо імпорту в Україну листів азбоцементних гофрованих (шиферу), що класифікуються згідно з УКТЗЕД за кодом 6811 40 00 10, походженням із Російської Федерації [11].

Основними аргументами асоціації «Українське хризотилове об'єднання» є те, що природний мінерал хризотил має низку виняткових властивостей. Він не піддається корозії, вивітрюванню, вогнестійкий та теплоізоляційний. У тих же гальмівних колодках для автомобілів хризотил – як один із компонентів – забезпечує водієві оптимальну надійність та безпеку. Щодо гальмівних колодок, то хочеться зауважити, що вони та інші деталі, що містять азбест, є джерелом підвищеного ризику не тільки для

тих, хто працює з азбестом у процесі їх виготовлення, але і для механіків авторемонтних майстерень, які проводять регламентні роботи з їх заміни та ремонту, і пішоходів, які вдихають вивільнений азбест на перехрестях доріг. Можна припустити, що на етапі кінцевого використання гальмівних колодок та муфт зчеплення хризотилкові волокна будуть потрапляти у водні системи з пилу, що утворюється внаслідок їх зносу, та в невеликій кількості як результат видалення неметалевих залишків на стихійні звалища. Вважається, що хризотил не піддається розпаду у водних системах; разом із тим, деякі такі процеси можуть відбуватися у кислому середовищі.

Україна намагається здійснювати контроль на кордоні за ввезенням і вивезенням азбестовмісних речовин. У листі Державної митної служби визначено, що азбест входить до переліку товарів, які підлягають екологічному контролю у разі переміщення їх через митний кордон України [12]. Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України» встановлюється, що державний екологічний контроль щодо азбесту здійснюється лише при вивезенні вказаної речовини і зовсім не контролюється її ввезення та транзит [13], хоча у ст. 268 Кримінального кодексу України [14] передбачено кримінальну відповідальність за незаконне ввезення на територію України відходів і вторинної сировини, тобто мається на увазі ввезення на територію України чи транзит через її територію відходів або вторинної сировини без належного дозволу чи речовин або матеріалів, що належать до категорії небезпечних відходів, які забороняються до ввезення. Речовини або матеріали, що належать до категорії небезпечних відходів, які забороняються до ввезення, – це відходи, фізичні, хімічні чи біологічні характеристики яких створюють або можуть створити значну небезпеку для навколишнього природного середовища і здоров'я людини та які потребують спеціальних методів поводження з ними. До них, зокрема, належить азбест (пил та волокна).

Як приклад української судової практики щодо негативного впливу при застосуванні азбестових виробів у домогосподарствах можна проаналізувати справу № 2-186/2011 [15], за якою винесено рішення про усунення перешкод у користуванні житловим будинком, стягнення матеріальної та моральної шкоди. Відповідач у справі влітку 2008 р. самовільно зніс паркан між земельними ділянками та встановив глухий па-

ркан з азбоцементних плит вздовж усієї межі, висота якого 1,6 м, а в місці, де розташовані вікна будинку позивача, – 2,85 м.

Позивач просив суд зобов'язати відповідача знести самовільно встановлений ним паркан, взявши до уваги, що контакт з азбестом шкідливо впливає на здоров'я людини і може спричиняти тяжкі захворювання. У доньки позивача після десятирічної перерви знову з'явилася алергія, онука також стала страждати на алергію. Однак суд узяв до уваги відповідь на запит з Державної установи «Інститут медицини праці Академії медичних наук України» про те, що в Україні не заборонено використання азбоцементних виробів, виготовлених із хризотилового азбесту. Азбест у таких виробках знаходиться у зв'язаному стані і не може чинити негативного впливу на здоров'я.

Використання азбоцементних листів у домогосподарствах для спорудження парканів викликає нарікання сусідів щодо матеріалу у зв'язку із застосуванням його як суцільної огорожі зі сторони інших домоволодінь. На незначних за розмірами присадибних ділянках у містах та селищах азбоцементні огорожі створюють додаткові ризики для здоров'я людей та будівель. Розташування глухої огорожі з азбоцементних листів на прибудинковій території не дозволяє атмосферному повітрю проводити дренаж ґрунту та садових насаджень, що спричиняє підвищену вологість та негативно впливає не тільки на будівлі, а й на насадження та ґрунти на суміжній земельній ділянці. Позивачі вимагають замінити азбестовий паркан на огорожу з інсольованих матеріалів на межах присадибних ділянок [16].

Протидіють незаконному поводженню підприємств із відходами громадські організації, здійснюючи контроль за використанням азбесту. Так, Севастопольська міська організація ВО «Свобода» звернулася до Генерального прокурора України, Міністра надзвичайних ситуацій України, прокурора м. Севастополь та Севастопольської міської ради з вимогою перевірити факти незаконного зберігання азбесту, що складований на території ПАТ «Севастопольський морський завод» (м. Інкерман) з 1993 р. без дотримання необхідних правил екологічної безпеки. Крім того, указана громадська організація вимагала перевірити факт незаконної утилізації великої кількості азбесту ПАТ «Севморзавод» на території Севастопольського полігону ТПВ [17].

Протилежним прикладом щодо поводження з азбестом є дії міської влади Любліна (Польща), яка запропонувала мешканцям безкоштовне

усунення азбесту з будинків, його вивезення та утилізацію. Магістрат приймає заяви від бажаючих, яких щороку стає дедалі більше. За міські гроші можна позбутися канцерогенного азбесту з житлових і господарських будівель, гаражів. Відділ охорони навколишнього середовища Люблінської міської ради повністю покриває кошти на демонтаж, пакування та вивезення азбесту. Міська програма з усунення шиферу діє упродовж трьох років. Станом на сьогодні в ній взяли участь 260 об'єктів нерухомості. Було знешкоджено 400 т шкідливого азбесту. Вважається, що у Любліні ще є близько 2 тис. т азбестового шиферу. Знятий з дахів шифер прийме у свої надра кам'яновугільна шахта у Богданці. Будуть заповнені земляні виробітки на глибині 900–1000 м під землею [5].

Таким чином, проаналізувавши викладене, можна підвести підсумок щодо правової проблеми охорони здоров'я людей та навколишнього середовища від негативного впливу азбесту. Азбестовмісні речовини негативно впливають на здоров'я людей та довкілля не

тільки у країнах Європейського Союзу, але й в інших. Така проблема виникла в Україні, де згадувана речовина використовується у промисловості та/або як будівельний матеріал, тому що не введені у повному обсязі правові обмеження щодо застосування азбесту. Дослідивши судові справи щодо поводження з азбестом за кордоном та в Україні, можна дійти висновку про те, що наші громадяни починають відстоювати не тільки трудові, як це було раніше, але й екологічні права. Захистити свої права на здорове навколишнє природне середовище в повному обсязі поки що не дозволяє екологічна політика нашої держави та лобювання інтересів виробників азбоцементу, що знаходить своє відображення в нормах трудового, екологічного, земельного, господарського та інших галузей права. Спираючись на європейський та світовий досвід, можна констатувати, що правова заборона стосовно використання будь-яких видів азбесту сприяє охороні здоров'я працівників, населення та збереженню навколишнього природного середовища.

Список використаної літератури

1. UNEP/FAO/RC/CRC.2/19. Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (Женева, 13–17 февр. 2006 г.). – Нью-Йорк : Изд-во ООН, 2006. – 36 с.
2. Paton G. MPs attack «national scandal» of asbestos in school [Електронний ресурс] / Graeme Paton // The telegraph. – Режим доступу: <http://www.telegraph.co.uk/education/educationnews/9055146/MPs-attack-national-scandal-of-asbestos-in-schools.html>.
3. Commission Directive 1999/77/EC of 26 July 1999 adapting to technical progress for the sixth time Annex I to Council Directive 76/769/EEC on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to restrictions on the marketing and use of certain dangerous substances and preparations (asbestos) [Електронний ресурс] // Official Journal L 207. – 1999. – 6 Aug. – P. 0018–0020. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0077:EN:HTML>.
4. Роттердамська конвенція про процедуру Попередньої обґрунтованої згоди відносно окремих небезпечних хімічних речовин та пестицидів у міжнародній торгівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_a35.
5. Томанек А. Люблінська інформація [Електронний ресурс] / Адам Томанек // Волинський монітор. – Режим доступу: http://monitor-press.com/index.php?option=com_content&view=article&id=782%3A2012-02-23-11-49-17&catid=55%3A2009-07-20-15-01-25&Itemid=303&lang=uk.
6. Завод в Швейцарии привел к смерти более 3 тысяч людей [Электронный ресурс] // Rosukrinform. Агентство информационного влияния. – 2012. – 20 февр. – Режим доступа: <http://rosukrinform.com/category/item/2177-zavod-v-shveicarii-privel-k-smerti-bolee-3-tisyach-ludei>.
7. Гадомський Д. Інститут групових (класових) позовів як інструмент захисту порушених або оспорюваних прав / Дмитро Гадомський // Юридичний журнал. – 2006. – № 12. – Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=2506>.
8. Гуржесва Н. Захист невизначеного кола споживачів в ЄС та в Україні. Спільнота проживання та громадські об'єднання. Київ, 2009, С. 8 [Електронний ресурс] / Наталія Гуржесва. – Режим доступу: http://www.consumerinfo.org.ua/upload/iblock/b62/class_action_eu_ukraine.pdf.
9. Щодо співробітництва з Німецько-Українським фондом у Програмі з рефінансування заходів підтримки системи кредитування в сільській місцевості [Електронний ресурс] : лист Національного банку України від 27 лип. 2011 р. № 46-03-001/1092. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1092500-11>.
10. Асоціація «Українське хризотилове об'єднання» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrchrysotile.com.ua/rukovodstvo.html>.
11. Про закінчення строку застосування остаточних антидемпінгових заходів щодо імпорту в Україну листів азбестоцементних гофрованих (шиферу) походженням з Російської Федерації : повідомлення Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 6 верес. 2011 р. // Урядовий кур'єр. – 2011. – 6 верес. – № 162.

12. Про інформацію, необхідну для формування ПК по здійсненню ПДК [Електронний ресурс] : лист Державної митної служби від 13 груд. 2011 р. № 16/1-16.3/2095-ЕП. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2011_12_13/an/1/MK111235.html.

13. Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України : постанова Кабінету Міністрів України від 5 жовт. 2011 р. № 1031 // Офіційний вісник України. – 2011. – 17 жовт. – № 78. – Ст. 2883.

14. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

15. Справа № 2-186/2011 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/19451458>.

16. Рішення Шевченківського районного суду м. Чернівці від 28 груд. 2010 р. № 2-559/10.

17. Севастопольська «Свобода» вимагає перевірити факт незаконного зберігання азбесту в Інкермані [Електронний ресурс] / Прес-служба ВО «Свобода». – 2009. – 15 лип. – Режим доступу: <http://www.svoboda.org.ua/diyalnist/novyny/011267>.

Надійшла до редколегії 17.02.2012

ШУМИЛО А. М. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ И ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ПРОИЗВОДСТВЕ И ОБРАЩЕНИИ С АСБЕСТОМ

Проанализирована связь международного и национального законодательства относительно обращения и предупреждения негативного воздействия асбеста на здоровье людей и окружающую природную среду. Приведены примеры рассмотрения дел относительно защиты трудовых и экологических прав граждан при обращении с асбестом в зарубежной и национальной судебной практике.

SHUMILO O. LEGAL GUARANTEEING OF HEALTH AND ENVIRONMENT PROTECTION IN THE PRODUCTION AND TREATMENT OF ASBESTOS

The correlation of international and national legislation on the treatment of asbestos and prevention of the negative health and environmental impact of asbestos is analyzed. Examples of foreign and Ukrainian trials on the protection of labour and environmental rights while handling asbestos are given.