Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv.
Legal Studies, 2021; 4 (119): 29-33
УДК 349.6 (477)
DOI: https:doi.org/10.17721/1728-2195/2021/3.118-1

ISSN 1728-2195
© Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Publishing center "Kyiv University", 2021

А. С. Євстігнєєв, д-р юрид. наук, проф.
ORCID ID: 0000-0001-6994-1069
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ У КОНТЕКСТІ ПРОЄКТУ ЗАКОНУ ПРО ЗАПОБІГАННЯ, ЗМЕНШЕННЯ ТА КОНТРОЛЬ ЗАБРУДНЕННЯ, ЩО ВИНИКАЄ В РЕЗУЛЬТАТІ ПРОМИСЛОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Досліджено стан і перспективи правового регулювання модернізації та екологізації виробництва й економіки в цілому в Україні. Установлено, що для визначення найоптимальніших способів нормативно-правового стимулювання модернізації та екологізації виробництва в Україні слід враховувати національні особливості, що є в цій сфері. З-поміж таких особливостей визначено констатацію та підтвердження важливості вказаних змін, що систематично проголошується на рівні документів установчого і програмного характеру та норм-принципів, і водночас майже повне ігнорування цього на рівні норм, якими регламентовано конкретні правовідносини. Проаналізовано проєкт Закону України "Про запобігання, зменшення та контроль забруднення, що виникає в результаті промислової діяльності", реєстраційний номер 4167, зроблено висновок, що на відміну від уже чинних законодавчих актів щодо стратегічної екологічної оцінки й оцінки впливу на довкілля, які також входять у "пакет" євроінтеграційних зобов'язань України та передбачають процедури, в межах яких здійснюється оцінка можливих наслідків діяльності без установлення конкретних вимог до її параметрів, зазначений проєкт спрямовано на визначення таких параметрів (зокрема і визначених найкращими доступними технологіями), що вказує на його безпосередню спрямованість на стимулювання зазначених у попередньому реченні модернізації та екологізації.

Дійшли висновку, що прийняття доопрацьованого законопроєкту дасть можливість пришвидшити реалізацію сталого розвитку не "на папері", а в реальному житті, та суттєво покращить забезпечення екологічної безпеки.

Тому, незважаючи на необхідність суттєвого вдосконалення вказаного вище проєкту, його доопрацювання має відбутись якнайшвидше для того, щоб цей акт міг стати чинним законом, адже фактично йдеться про перший системний крок до реалізації державного стимулювання модернізації та екологізації економіки, які нині лише проголошуються на рівні документів програмного характеру та норм-принципів.

Ключові слова: екологічна безпека, сталий розвиток, контроль забруднення, зменшення забруднення, забруднення в результаті промислової діяльності.

ВСТУП

Людина як природна істота не може існувати за відсутності хоча б мінімально безпечного стану довкілля для неї. Водночас, глобальні процеси забруднення довкілля, зміни клімату, невідворотного виснаження ресурсів і зникнення величезної кількості флори та фауни, що лише прискорюються й останнім часом стають помітними для всього населення планети, інколи викликають навіть у представників сучасної науки відчуття невідворотності зникнення людського роду на Землі. Однак переконані, що цьому ще можна запобігти, поєднуючи міжнародні та національні механізми. На це власне і спрямована концепція сталого розвитку, одним з основних постулатів якої є твердження щодо необхідності збалансування економічних та екологічних інтересів, реалізація чого останнім часом відбувається шляхом модернізації й осучаснення виробництва, застосування найкращих доступних технологій, що гарантує суттєве зменшення або навіть повну відсутність негативного впливу на населення.

З погляду доктрини Київської школи екологічного права, що функціонує на базі кафедри екологічного права в Інституті права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, забезпечення вказаного вище постулату правовими засобами слід із практичної точки зору реалізовувати на рівні екологічного законодавства, а з теоретичної точки зору слід розглядати й досліджувати в межах системоутворюючої складової (підгалузі) сучасного екологічного права – права екологічної безпеки.

Слід зазначити, що, незважаючи на увагу до проблем правового забезпечення екологічного права, яку останнім часом можна спостерігати не тільки з боку представників однойменної галузі права, але і з боку представників інших галузей, на сьогодні майже не здійснюють дослідження прогностичного характеру, в яких би детально і системно аналізувались можливі перспективи вдосконалення відповідного законодавства в контексті законопроєктів, що перебувають на розгляді Верховної Ради України, а також наводились конкретні пропозиції щодо цього, які можна було б використати у нормотворчому процесі загалом і законодавчому зокрема. Вважаємо, що зазначені дослідження прогностичного характеру є не тільки витребуваними з практичного погляду, але і збагачують науку, у межах якої певні правовідносини і правові явища можуть бути всебічно досліджені й оцінені в часовому вимірі "вчора-сьогодні-завтра" або "минуле-сучасність-майбутнє". За наявності більшої уваги вітчизняної юридичної науки до проведення таких досліджень швидкість та якість реальної, а не декларативної, модернізації та екологізації національної економіки суттєво б збільшились і покращились, що дозволило б реально захистити і зберегти конституційно визнані в Україні найвищі соціальні цінності – життя і здоров'я людини.

Зауважимо, що останнім часом державні інституції нарешті почали робити кроки у напрямку запровадження дієвих механізмів забезпечення модернізації та екологізації виробництва. Зокрема, в останні роки здійснено спроби адаптувати до законодавства ЄС національне законодавство з питань стратегічної екологічної оцінки й оцінки впливу на довкілля, прийнято низку актів щодо питань харчової безпеки, обмеження використання пластику тощо. Водночас, зазвичай новоприйняті норми не працюють ефективно, що обумовлюється недоліками їхньої підготовки (відсутність системного підходу, неврахування національних особливостей праворозуміння, правозастосування, правової культури і правосвідомості, доктринальних напрацювань тощо).

Враховуючи вказане, проведене у цій статті дослідження є актуальним і має теоретичне та практичне значення.

© Євстігнєєв А. С., 2021

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід звернути увагу на те, що різні аспекти правового забезпечення екологічної безпеки досліджуються вченими – представниками вітчизняної науки екологічного права, як-от: В. І. Андрейцев, Г. В. Анісімова, Г. І. Балюк, О. В. Бевз, Ю. Л. Власенко, А. П. Гетьман, Т. Г. Ковальчук, М. В. Краснова, Ю. А. Краснова, Н. Р. Малишева, Е. В. Позняк, А. А. Слепченко, О. В. Сушик, Т. А. Шараєвська, О. А. Шомпол, Т. П. Шоха, Ю. С. Шемшученко та ін.

Зазначимо, що спеціальні правові дослідження перспектив реалізації концепції сталого розвитку в контексті сучасних законодавчих ініціатив щодо запобігання, зменшення та контролю забруднення, що виникає в результаті промислової діяльності, у науці екологічного права не здійснювались, що обумовлює актуальність проведеного в цій статті дослідження.

Метою статті є проведення аналізу закріплення у чинному законодавстві норм щодо модернізації та екологізації виробництва, критична характеристика законопроєкту 4167, а також формулювання пропозицій щодо його вдосконалення та прийняття.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Модернізація і екологізація виробництва в окремих політико-правових документах. Для визначення найоптимальніших способів нормативно-правового стимулювання модернізації та екологізації виробництва в Україні слід враховувати національні особливості у цій сфері. Головною з них пропонували б вважати констатацію та підтвердження важливості вказаних змін, що систематично проголошується на рівні документів установчого і програмного характеру та норм-принципів, і водночас майже повне ігнорування цього на рівні норм, якими регламентовано конкретні правовідносини.

Зокрема, важливість і нагальність забезпечення екологічної безпеки та зменшення техногенного впливу на довкілля було чітко закріплено хоч і у прийнятому ще до проголошення незалежності, але важливому для суверенної держави Україна акті – Декларації про державний суверенітет від 16 липня 1990 року [1], яка містить окремий розділ "Екологічна безпека". У цьому розділі, зокрема, визначено, що Українська РСР дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молодого покоління та має право заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, які спричиняють загрозу екологічній безпеці.

Менше ніж через рік у першій редакції Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" (на той момент – Закону УРСР) [2] були закріплені актуальні й нині, через 30 років, принципи, зокрема: екологізації матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій; запобіжного характеру заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; пріоритетності вимог екологічної безпеки; гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей. Водночас, належного розвитку вказані положення так і не отримували, що підтверджується, зокрема, даними про катастрофічну екологічну ситуацію в Україні, що поширювались не тільки представниками громадянського суспільства, але й державою, причому останньою – на рівні офіційних політико-правових документів.

Наприклад, в Основних напрямах державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки, затверджених постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. [3], в якій екологічну ситуацію в Україні на той час було охарактеризовано як кризову, головними причинами якої були зокрема і названі – застаріла технологія виробництва й обладнання, несприятлива структура промислового виробництва з високою концентрацією екологічно небезпечних виробництв, енергомісткість і матеріаломісткість, що перевищують у два-три рази відповідні показники розвинутих країн, відсутність належних природоохоронних систем (очисних споруд, оборотних систем водозабезпечення тощо), відсутність належного правового й економічного механізмів, які стимулювали б розвиток екологічно безпечних технологій і природоохоронних систем, відсутність належного контролю за охороною довкілля.

У Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. (сумнівний нормативний характер положень якої усвідомлюємо, але не аналізуємо в межах цієї статті) [4], зазначалося, що відсутність ефективної системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та більш повільне, ніж очікувалося, проведення структурних реформ і модернізації технологічних процесів в умовах зростання національної економіки призводить до збільшення рівня забруднення та зумовлює підтримку старих, неефективних підходів до використання енергетичних і природних ресурсів.

В Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики на період до 2020 року, затверджених Законом України від 21 грудня 2010 р. [5], серед першопричин екологічних проблем України були названі успадкована структура економіки з переважаючою часткою ресурсо- й енергомістких галузей, негативний вплив якої був посилений переходом до ринкових умов; зношеність основних фондів промислової і транспортної інфраструктури; недостатнє розуміння в суспільстві пріоритетів збереження навколишнього природного середовища та переваг сталого розвитку тощо.

Через майже 10 років ситуація повторюється і вже у чинних на сьогодні Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затверджених Законом України від 28 лютого 2019 р. [6], знову (можливо, з використанням інших, більш сучасних формулювань) констатується, що першопричинами екологічних проблем України є: підпорядкованість екологічних пріоритетів економічній доцільності; переважання ресурсо- й енергомістких галузей у структурі економіки з переважно негативним впливом на довкілля, що значно посилюється через неврегульованість законодавства при переході до ринкових умов господарювання; фізичне та моральне зношення основних фондів у всіх галузях національної економіки; низький рівень розуміння в суспільстві пріоритетів збереження довкілля та переваг збалансованого (сталого) розвитку тощо.

Важливо зазначити, що у всіх названих вище документах програмного характеру у сфері екології визначались окремі заходи щодо вирішення екологічних проблем у частині модернізації та екологізації виробництва, однак рівень деталізації таких заходів та особливості відповідних документів очевидно не дозволяють їм бути ефективно реалізованими на рівні конкретних суспільних відносин, адже для цього необхідно запровадження на рівні актів законодавства (зокрема і шляхом прийняття нових) норм спеціального спрямування, які б детально і конкретно регламентували процедури та передбачали механізми реальних, а не формальних, змін.

Окремі законодавчі ініціативи щодо модернізації виробництва. Як зазначено вище, лише на рубежі третього десятиріччя незалежності України почали реалі-

зовуватись окремі законодавчі ініціативи, спрямовані на запровадження сталого розвитку шляхом спроб стимулювати модернізацію та екологізацію економіки. Найпоказовішим у цьому відношенні, на нашу думку, є законопроєкт "Про запобігання, зменшення та контроль забруднення, що виникає в результаті промислової діяльності", реєстраційний номер 4167 (далі – Законопроєкт) [7]. На відміну від уже чинних законодавчих актів щодо стратегічної екологічної оцінки й оцінки впливу на довкілля, які також входять у "пакет" євроінтеграційних зобов'язань України та передбачають процедури, в межах яких здійснюється оцінка можливих наслідків діяльності без установлення конкретних вимог до її параметрів, Законопроєкт спрямовано на визначення таких параметрів (зокрема і визначених найкращими доступними технологіями), що вказує на його безпосередню спрямованість на стимулювання зазначених у попередньому реченні модернізації та екологізації.

Як зазначено у пояснювальній записці до Законопроєкту, зменшення, запобігання та контроль викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, скидів забруднених стічних вод і контроль операцій у сфері управління відходами є основними завданнями Директиви 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 р. про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення) (далі – Директива 2010/75/ЄС), упровадження якої є зобов'язанням України в межах Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Існує ряд регуляторних та інституційних причин, що призводять до проблеми забруднення навколишнього природного середовища суб'єктами господарювання в Україні. Система дозволів у сфері охорони навколишнього природного середовища заснована на покомпонентному підході до регулювання впливу на навколишнє природне середовища: законодавством передбачена видача дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, спеціальне водокористування, здійснення операцій у сфері поводження з відходами – документів дозвільного характеру у сфері охорони навколишнього природного середовища. Такий підхід не дає змоги враховувати кумулятивний вплив, що здійснює суб'єкт господарювання на навколишнє природне середовище, частково залишаючи поза увагою питання, пов'язані з охороною ґрунтів і забрудненням підземних вод, ефективним споживанням енергії та сировини, умовами виведення з експлуатації та відновленням території промислового майданчика до безпечного екологічного стану. У межах імплементації положень Директиви 2010/75/ЄС обов'язковим є застосування суб'єктами господарювання найкращих доступних технологій і методів управління і досягнення встановлених відповідно до них гранично допустимих обсягів забруднення. В Україні немає розроблених нормативно-правових актів, що встановлюють перелік найкращих доступних технологій і методів управління для регулювання окремих видів діяльності, а гранично допустимі концентрації та гранично допустимі скиди забруднюючих речовин не відповідають значенням Директиви 2010/75/ЄС. Недостатній рівень контролю з боку держави за виконанням умов документів дозвільного характеру у сфері охорони навколишнього природного середовища та недієвий механізм забезпечення дотримання виконання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища не заохочують суб'єктів господарювання до збільшення інвестицій у природоохоронні заходи. Законопроєктом визначаються основні вимоги до інтегрованого дозволу, перелік видів діяльності, які вимагають отримання інтегрованого дозволу, процедура видачі інтегрованого дозволу, підстави відмови у видачі інтегрованого дозволу, підстави та порядок зупинення й анулювання інтегрованого дозволу, підстави та порядок внесення змін до інтегрованого дозволу, вимоги до реєстру інтегрованих дозволів, особливості моніторингу викидів і контролю суб'єктів господарювання, які отримали інтегрований дозвіл [7].

Зміст Законопроєкту дає підстави для висновку про його подібність до Директиви 2010/75/ЄС "Про промислові викиди (інтегрований підхід до запобігання забрудненню та його контролю)", адже запровадження у національне законодавство України передбачених цим актом ЄС процедур визначено як обов'язкове у Додатку XXX до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами [8], з іншої сторони.

Відповідно до преамбули, Законопроєкт встановлює правові й організаційні засади щодо запобігання, зменшення та контролю забруднення, що виникає в результаті промислової діяльності, для забезпечення високого рівня захисту довкілля. Слід погодитись із позицією Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, викладеній у їхньому висновку від 02 липня 2021 р. [7], що текст цього документа, основну частину якого пропонується структурно викласти у 30-ти статтях, здебільшого пов'язаний із регулюванням порядку видачі та функціонування "інтегрованого довкільного дозволу" як документа "дозвільного характеру, який видається дозвільним органом із метою запобігання та зменшення забруднення, що виникає в результаті промислової діяльності, та який надає право експлуатувати установки, а саме вчиняти дії з провадження на них видів діяльності, визначених цим Законом, на умовах, установлених у ньому, та який отримують оператори установок до початку їхньої експлуатації.

Цікавим видається наведена в Законопроєкті пропозиція доповнити Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" статтею 31-1 "Найкращі доступні технології та методи управління", яка, за задумом авторів, повинна визначати важливі використовувані у Законопроєкті категорії, зокрема, "найкращі доступні технології" та "висновки найкращих доступних технологій". Зокрема, під найкращими доступними технологіями пропонується розуміти найбільш ефективний і сучасний етап у розвитку видів господарської діяльності та методів її здійснення, який свідчить про практичну відповідність окремих технологій як основи для встановлення гранично допустимих викидів та інших умов документів дозвільного характеру, що спрямовані на запобігання та в разі недосяжності зменшення викидів і негативного впливу на довкілля в цілому, де: "технології" включають в себе як використовувані технології, так і спосіб, в який установку спроєктовано, побудовано, як здійснюється її технічне обслуговування, експлуатація та виведення з експлуатації; "доступні технології" включають технології, що були розроблені в масштабі, що дозволяє впровадження у відповідному секторі економіки за практично здійсненних економічних і технічних умов з урахуванням вартості й переваг незалежно від того, чи технології використовуються або виробляються в Україні, допоки вони є виправдано доступними для оператора установки; "найкращі" означають найефективніші з позиції забезпечення високого рівня охорони навколишнього природного середовища в цілому.

У цій же статті пропонується визначення категорії "висновки найкращих доступних технологій і методів управління" як документа, який визначає найкращі доступні технології та методи управління, їхній опис, нормативи гранично допустимих викидів, установлені згідно з найкращими доступними технологіями та методa-

ми управління, вимоги до моніторингу зазначених гранично допустимих викидів, ресурсо- й енергоспоживання у виробничому процесі, а також заходи з усунення забруднення, спричиненого господарською діяльністю. Пропонується передбачити, що висновки найкращих доступних технологій і методів управління мають розроблятись і затверджуватись на основі актів законодавства Європейського Союзу. Зміст, форма та структура висновків найкращих доступних технологій і методів управління мають максимально повно і точно відповідати змісту, формі та структурі відповідного акта законодавства Європейського Союзу. Цікавою є пропозиція щодо того, що одночасно із затвердженими висновками найкращих доступних технологій і методів управління оприлюднюються довідкові референтні документи з найкращих доступних технологій і методів управління (BREFs), на основі яких вони розроблялися (оновлювалися).

У цьому разі надається достатній строк для розроблення та запровадження вказаних висновків – пропонується, щоб вони набрали чинності не раніше ніж 1 січня 2024 року, та вводились у дію через чотири роки з дня набрання ними чинності (тобто з 1 січня 2028 року).

Законопроєкт № 4167 не було прийнято: подальші дії. Слід зазначити, що Законопроєкт тричі розглядався Верховною Радою України за процедурою першого читання і всі три рази не знайшов підтримки депутатів [10], нині перспективи його прийняття видаються непевними.

Незважаючи на висловлені суттєві зауваження змістовного характеру, про які йтиметься нижче, однією з причин його неприйняття вважають вплив лобістів великого промислового бізнесу, адже Законопроєктом вимагається здійснення значних інвестицій у модернізацію та екологізацію за рахунок такого бізнесу [9]. хоча й окремі екологічні організації критикували Законопроєкт через "суттєво завищені зобов'язання, які Україна не зможе виконати" [10].

Найбільш фахові та системні зауваження до Законопроєкту висловлено Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України, в яких, зокрема, було зазначено наступне.

По-перше, згідно з основними вимогами законодавчої техніки на початку законопроєкту розташовуються норми загального характеру, що встановлюють принципи правового регулювання і містять правила, які повинні враховуватися під час застосування наступних нормативних вказівок. Далі в законопроєкті розміщуються норми, згруповані з окремих питань, що стосуються того або іншого аспекту правового регулювання. Потім викладаються додаткові положення, які стосуються всіх або кількох питань, що належать до сфери регулювання цього закону. Разом із тим, у проєкті вказані вимоги не дотримуються, що ускладнює його розуміння. Зокрема, у ньому практично відсутні норми загального характеру (крім визначення термінів, які вживаються у законі (ст. 1) та сфери його дії (ст. 2)), наприклад, щодо принципів правового регулювання; складу законодавства, яке регулює відповідну сферу суспільних відносин; засад державного управління та компетенції центральних і місцевих органів виконавчої влади у цій сфері тощо.

По-друге, окремі питання, юридично коректніше визначати у підзаконних нормативно-правових актах, а не у законі, який за своєю природою є нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, що регулює найбільш важливі суспільні відносини шляхом установлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин (щодо деяких вимог щодо реєстру дозволів (ч. 2 ст. 28), порядку отримання дозволу (ст. 4, 5, 7), внесення до нього змін (ст. 21-23) тощо.

По-третє, незважаючи на те, що Законопроєкт розроблено з урахуванням основних вимог Директиви 2010/75/ЄС, у Законопроєкті не визначаються або лише поверхово згадуються питання, урегульовані у главі III та Додатку V Директиви, зокрема, щодо спеціальних положень для установок згоряння, показників граничних обсягів викидів із таких установок; регулювання підземного зберігання двоокису вуглецю, несправності або поломки очисного обладнання тощо; спеціальні положення для установок і видів діяльності, у межах яких використовуються органічні розчинники; спеціальні положення для установок, що виробляють двоокис титану, тощо.

По-четверте, у Законопроєкті досить часто відтворюється текст відповідних положень Директиви без їхньої адаптації до національного законодавства, що ускладнює розуміння відповідних положень проєкту (наприклад, поняття "найкращі доступні технології та методи управління").

По-п'яте, положення п. 1-42 ч. 1 ст. 2 проєкту, у яких перераховано види діяльності, на які поширюється дія цього Закону, перевантажують його текст. Звертаємо увагу, що у Директиві (ч. 1 ст. 2 "Сфера застосування") передбачено, що "цю Директиву застосовують до промислової діяльності, що спричиняє забруднення, зазначеної у главах II–VI", а сам перелік розміщується у Додатку I до Директиви.

По-шосте, у ст. 6 проєкту визначаються питання проведення "громадського обговорення" у процесі видачі дозволу. Разом із тим визначається, що порядок організації та проведення громадських слухань у процесі громадського обговорення встановлюється Кабінетом Міністрів України (ч. 10 ст. 6). З урахуванням цього, на нашу думку, було б доцільним визначити безпосередньо у проєкті і загальний порядок проведення громадських слухань, оскільки вони є важливим елементом громадського обговорення.

По-сьоме, деякі положення законопроєкту не відповідають принципу юридичної визначеності, який є невід'ємною складовою принципу верховенства права, закріпленого у ст. 8 Конституції України, згідно з яким юридичні норми мають бути чіткими, зрозумілими і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їхнє однакове застосування. Наприклад, в Законопроєкті вжито термін "резюме нетехнічного характеру інформації", який не є усталеним і зміст якого не пояснюється [7].

Вважаємо, що наведені зауваження Головного науково-експертного управління є в переважно слушними та такими, що мають бути враховані у процесі доопрацювання Законопроєкту.

ВИСНОВКИ

Водночас, попри необхідність суттєвого вдосконалення Законопроєкту, переконані, що це має бути зроблено якнайшвидше для того, щоб цей акт міг стати чинним законом, адже фактично йдеться про перший системний крок до реалізації державного стимулювання модернізації та екологізації економіки, які на цей час лише проголошуються на рівні документів програмного характеру та норм-принципів.

Аби зазначений системний крок було зроблено, вважаємо за доцільне здійснити такі заходи:

1) системно вивчити та проаналізувати всі зауваження та пропозиції до Законопроєкту, які були висловлені, та врахувати їх під час доопрацювання Законопроєкту;

2) особливу увагу під час доопрацювання Законопроєкту слід приділити національним особливостям і специфіці праворозуміння та правозастосування, відійшовши від підходу, за яким документ є ледь не буквальним перекладом відповідного акта ЄС. Зокрема, серед указаних "особливостей" передусім слід врахувати необхідність суттєво детальнішого регулювання запроваджуваних процедур, особливо зважаючи на їхню но-

визну для нашої держави й об'єктивний спротив змінам, що може чинитись із боку впливових суб'єктів;

3) у разі доопрацювання Законопроєкту передусім узяти за основу критерій "реальності виконання норми", тим самим знайшовши та запровадивши баланс між ціллю забезпечення екологічної безпеки та реалістичністю вжиття передбачених для цього заходів для економіки. Ідеться передусім про строки модернізації та екологізації, фінансові можливості їхнього запровадження. У цій частині видається доцільним активно залучити можливості держави щодо надання податкових пільг, залучення кредитних ресурсів під державні гарантії тощо, детально регламентувавши це на рівні Законопроєкту (як у його основній частині, так і на рівні норм, якими вносяться зміни і доповнення до інших законодавчих актів).

Прийняття доопрацьованого Законопроєкту дасть можливість пришвидшити реалізацію сталого розвитку не "на папері", а в реальному житті, а також суттєво покращить забезпечення екологічної безпеки.

Список використаних джерел:

1. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text.
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text.
3. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80#Text.
4. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. N 880-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-%D1%80#Text.
5. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17#Text.
6. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28 лютого 2019 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text.
7. Проект Закону про запобігання, зменшення та контроль забруднення, що виникає в результаті промислової діяльності. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70077.
8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
9. Екологія на кону: як влада і олігархи ведуть війну за довкілля. URL: https://www.epravda.com.ua/publications/2021/06/10/674854/.
10. Рада провалила в первом чтении законопроект о промвыбросах. URL: https://m.censor.net/ru/news/3277386/rada_provalila_v_pervom_chtenii_zakonoproekt_o_promvybrosah.

References:

1. Deklaraziya pro derzhavniy suverenitet Ukrai'ny, postanova Verkhovnoy Rady Ukrai'ny [Declaration about the state sovereignty of Ukraine] № 55-XII (1990). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text (in Ukrainian).
2. Pro ohorony navkolyshniogo pryrodnogo seredovysha, Zakon Urkai'ny [On environmental protection, Law of Ukraine] № 1264-XII (1991). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text (in Ukrainian).
3. Pro osnovni napriamky derzhavnoyi polityky Ukrai'ny u galuzi ohorony dovkillia, vykorystannia pryrodnykh resursiv ta zabezpechennia ekologichnoyi bezpeky, Postanova Verhovnoyi Rady Ukrai'ny [On the Main Directions of the State Policy of Ukraine in the Field of Environmental Protection, Use of Natural Resources and Ensuring Environmental Safety, Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine] № 198-98 VR (1998). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80#Text (in Ukrainian).
4. Pro shvalennia Konzepzii nazionalnoyi ecologichnoyi polityky Ukrain'ny na period do 2020 roku, Rozporiadzhennia Kabinety Ministriv Ukrai'ny [On approval of the Concept of the national ecological policy of Ukraine for the period till 2020, Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] № 880-r (2007). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-%D1%80#Text (in Ukrainian).
5. Pro osnovni zasady (strategiyu) derzhavnoyi ecologichnoyi polityky na period do 2020 roku, Zakon [About the Basic principles (strategy) of the state ecological policy for the period till 2020, Law of Ukraine] № 2818-VI (2010). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17#Text (in Ukrainian).
6. Pro osnovni zasady (strategiyu) derzhavnoyi ecologichnoyi polityky na period do 2020 roku, Zakon [About the Basic principles (strategy) of the state ecological policy for the period till 2030, Law of Ukraine] № 2697-VIII (2019). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text (in Ukrainian).
7. Proekt Zakony pro zapobigannia, zmenshennia, ta control' zabrudnennia, sho vynykaye v rezultati promyslovoyi diyalnosti. [on prevention, reduction and control of pollution arising from industrial activities, Draft of the Law of Ukraine] № 4167 (2020). http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70077 (in Ukrainian).
8. Ugoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu, z odniyeyi stiriny, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym Spivtovarystvom z atomnoyi energiyi i yihnimy derzhavamy-chlenamy. [Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States] (2014). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (in Ukrainian).
9. Ekologiya na konu: yak vlada i oligarkhy vedit' viynu za dovkillia [Ecology is at stake: how the government and the oligarchs are waging a war for the environment]. https://www.epravda.com.ua/publications/2021/06/10/674854/ (in Ukrainian).
10. Rada provalila v pervom chtenii zakonoproekt o promvybrosakh [Rada failed in the first reading the draft of the Law on industrialemissions].https://m.censor.net/ru/news/3277386/rada_provalila_v_pervom_chtenii_zakonoproekt_o_promvybrosah (in Ukrainian).

Received: 23/07/2021
Accepted: 20/09/2021

A. Yevstihnieiev, Dr. Sc. (Law), Prof.
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

PROSPECTS OF IMPLEMENTING SUSTAINABLE DEVELOPMENT WITHIN THE DRAFT LAW ON PREVENTION AND CONTROL OF POLLUTION ARISING FROM INDUSTRIAL ACTIVITY

Within the scope of the pepar the it is aimed to study the state and prospects of legal regulation of modernization and greening of production and the economy as a whole in Ukraine and to investigate the state of reflection of issues on modernization and greening of production in the legislation of Ukraine at the level of program documents , norms and-principles.

In the process of writing the article, general and special scientific methods, including: dialectical, formal-logical, and historical, analysis as well as comparative law were used.

The article examines the state and prospects of legal regulation of modernization and greening of production and the economy as a whole in Ukraine. It is established that to determine the best ways to regulate the legalization of modernization and greening of production in Ukraine should take into account national characteristics that occur in this area. Among such features are the statement and confirmation of the importance of these changes, which are systematically proclaimed at the level of documents and program on nature and norms-principles, and at the same time there is almost a complete disregard of this at the level of norms regulating specific legal relations.

It is concluded that the adoption of the revised bill will accelerate the implementation of sustainable development not "on paper" but in real life, and significantly improve environmental security.

Therefore, despite the need to significantly improve the draft law, its revision should take place as soon as possible so that this act could become a valid law, because in fact it is the first systematic step towards the implementation of state incentives for modernization and greening of the economy.

Therefore, in order for this systemic step to be taken, we consider it to be appropriate to take the following measures: systematically study and analyze all comments and suggestions to the draft law, which were expressed, and take them into account when finalizing such a draft; special attention should be paid to national peculiarities and specifics of legal understanding and law enforcement when finalizing the draft law, concerning the approach according to which the document is almost a literal translation of the relevant EU act. In particular, among these "features" should be taken into account that the need for significantly more detailed regulation of the implemented procedures, especially given their novelty for our state and objective resistance to changes introduced by influential actors is of extreme importance.

Keywords: environmental safety, sustainable development, pollution control, pollution reduction, industrial pollution.

Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv.
Legal Studies, 2021; 4 (119): 34-40
УДК 343.211.3:004.738.5: 681.3.06
DOI: https:doi.org/10.17721/1728-2195/2021/4.119-7

ISSN 1728-2195
© Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Publishing center "Kyiv University", 2021

О. А. Заярний, д-р юрид. наук, доц., проф.
ORCID ID: 0000-0003-4549-7201
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ПОЗАСУДОВІ ФОРМИ ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВ ПРИВАТНИХ ОСІБ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЇХНЬОЇ АДАПТАЦІЇ ДО СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Це дослідження виконано у межах реалізації спільного україно-литовського проєкту "Посилення альтернативного вирішення спорів в Україні та Литві: пошук рішення для транскордонних спорів" 2020–2021 рр. ***Досліджено способи і процедури захисту інформаційних прав приватних осіб Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, визначено перспективи розширення альтернативних способів вирішення інформаційних спорів за участю громадян і юридичних осіб на основі імплементації стандартів Європейського Союзу у цій сфері правового регулювання.***

Метою статті є дослідження особливостей реалізації позасудових форм захисту інформаційних прав приватних осіб, визначення перспектив запровадження в Україні незалежного наглядового органу у сфері доступу до публічної інформації та захисту персональних даних як основної інституції досудового вирішення інформаційних спорів з урахуванням стандартів Європейського Союзу.

У процесі підготовки статті застосовано загальнонаукові методи пізнання: діалектичний, системно-структурний, нормально-логічний, а також спеціальні методи: історичний, порівняльно-правовий, соціологічний та ін.

Доведено, що нині в Україні основною формою позасудового захисту інформаційних прав приватних осіб є звернення зі скаргою про порушення відповідної категорії прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Обґрунтовано причини низької ефективності реалізації такої форми захисту інформаційних прав, як направлення скарги до керівника суб'єкта владних повноважень чи суб'єкта господарювання, у діяльності якого було допущене порушення, або до вищого органу чи посадової особи. Доведено необхідність утворення в Україні незалежного наглядового органу у сфері забезпечення доступу до публічної інформації та захисту персональних даних з урахуванням напрацьованого досвіду держав-членів Європейського Союзу, як основної інституції досудового врегулювання інформаційних спорів. Охарактеризовано основні світові моделі цих органів, проаналізовано їхні переваги й недоліки з огляду на перспективи вдосконалення механізму альтернативного вирішення інформаційних спорів, пов'язаних із захистом інформаційних прав приватних осіб.

У висновках викладено основні положення проведеного дослідження, сформульовано подальші напрями наукових досліджень проблематики реалізації позасудових форм захисту інформаційних прав приватних осіб, окреслено вектори імплементації досвіду Європейського Союзу щодо утворення національних наглядових органів у цій сфері, на які можуть покладатися завдання щодо сприяння досудовому врегулюванню інформаційних спорів.

Ключові слова: Європейський Союз, інформаційні права, механізм альтернативного вирішення інформаційних спорів, наглядовий орган у сфері доступу до публічної інформації та захисту персональних даних, позасудовий захист інформаційних прав, приватна особа, скарга про порушення інформаційних прав.

ВСТУП

Актуальність проблематики. Для України як демократичної і правової держави одним із пріоритетних завдань у внутрішній і зовнішній політиці є утвердження і забезпечення високих стандартів прав людини, визнаних у діяльності Ради Європи та Європейського Союзу [1] (далі – ЄС).

Після ратифікації Верховною Радою України 17 липня 1997 р. Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [2], проголошені в ній фундаментальні права людини набули значення орієнтирів у розбудові України як демократичної і правової держави. Це зумовило покладення на Україну міжнародних зобов'язань щодо подальшої імплементації європейських стандартів прав людини у національне законодавство. Їхня сутність і вектор виконання набув особливої конкретики разом із ратифікацією 27.06.2014 р. Верховною Радою України Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [3] (далі – Угода про Асоціацію з ЄС). Указані зобов'язання України, серед іншого, охоплюють своїм змістом проголошені у ст. 8 та 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод права людини на повагу до особистого сімейного життя, таємницю листування, а також права на вільне вираження власних переконань, вільно збирати та поширювати інформацію. Закріплення згаданих прав людини в положеннях ст. 32 та 34 Конституції України з урахуванням національних особливостей формулювання їхнього змісту засвідчило виконання Україною міжнародних позитивних і негативних зобов'язань щодо забезпечення їхньої належної реалізації та захисту. У структурі цих зобов'язань важливого значення набуло формування ефективного, неупередженого механізму позасудового захисту інформаційних прав приватних осіб, здатного забезпечити у більшості справ досудове вирішення інформаційних спорів.

Постановка проблеми. Системний аналіз передбачених у нормах законодавства України форм позасудового захисту інформаційних прав приватних осіб показав наявність концептуальних проблем, що виникають у процесі їхньої реалізації. Ідеться, зокрема, про відсутність необхідних гарантій незалежності для суб'єктів владних повноважень, які розглядають скарги про порушення права на доступ до публічної інформації, істотна обмеженість способів захисту інформаційних прав, які можуть застосовуватися Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, невизначеність органу державної влади, на який покладають завдання щодо сприяння альтернативному вирішенню інформаційних спорів, тощо. Усе це вимагає проведення комплексу заходів, спрямованих на адаптацію закріплених у нормах національного законодавства України позасудових форм захисту інформаційних прав приватних осіб, до стандартів Європейського Союзу з відповідних питань.

Метою статті є дослідження особливостей реалізації позасудових форм захисту інформаційних прав приватних осіб, визначення перспектив запровадження в Україні незалежного наглядового органу у сфері доступу до публічної інформації та захисту персональних даних як основної інституції досудового вирішення ін-

© Заярний О. А., 2021