



УДК 349.6

<https://orcid.org/0000-0001-5125-4279>DOI <https://doi.org/10.32703/2663-6352/2021-1-9-45-51>

Ковтун Олена Миколаївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального та
адміністративного права
Академії адвокатури України,
м. Київ, Україна

ДОВКІЛЛЄВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: БУТИ ЧИ НЕ БУТИ?

Анотація. В статті аналізується здійснення довкіллевої реформи в Україні. Досліджено і проаналізовано законопроекти: «Про державний екологічний контроль» (№3091), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації положень деяких міжнародних угод та директив Європейського Союзу у сфері охорони тваринного та рослинного світу» (№2351); «Про запобігання, зменшення та контроль забруднення, що виникає внаслідок промислової діяльності». (№4167); «Про території Смарагдової мережі». (№4461). Наголошується на важливості здійснення комплексної довкіллевої реформи в Україні, важливою складовою якої є приведення національного законодавства у відповідність з Угодою про асоціацію Україна-ЄС.

Ключові слова: довкіллева реформа; екологічний контроль; промислове забруднення; жорстоке поводження з тваринами; збереження біологічного різноманіття; Смарагдова мереж; Угода про асоціацію Україна-ЄС.

Annotation. The article analyzes the implementation of environmental reform in Ukraine. The bills were studied and analyzed: "On State Environmental Control" (№3091), "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Implementation of Provisions of Certain International Agreements and Directives of the European Union in the Field of Fauna and Flora Protection" (№2351); "On the prevention, reduction and control of pollution arising from industrial activities." (№4167); "On the territory of the Emerald Network". (№4461). The importance of comprehensive environmental reform in Ukraine, an important component of which is to bring national legislation in line with the EU-Ukraine Association Agreement, is emphasized. On July 15, 2021, 251 deputies of the Verkhovna Rada of Ukraine voted for an important institutional environmental reform, supporting in the first reading the bill №3091 "On State Environmental Control", which provides for a comprehensive regulation of legal relations between the state and all controlled entities on environmental protection legislation, introduction of modern mechanisms of control and responsibility, which will help increase the level of compliance with environmental legislation. The bill provides for a systematic reform of state environmental control. The Parliament of Ukraine also supported Bill 352351 "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Implementation of

Provisions of Certain International Agreements and Directives of the European Union in the Field of Fauna and Flora Protection”, which implements European animal management standards in Ukraine. The document protects animals from abuse, exploitation, cruelty and death, aligning national legislation with a number of EU directives related to the European Convention for the Protection of Animals, which Ukraine ratified in 2013. Another important component of environmental reform is the fight against industrial pollution. The draft law №4167 "On prevention, reduction and control of pollution arising from industrial activities" is aimed at this. It aims to incorporate into national law the provisions of Directive 2010/75 / EU on industrial emissions. On July 15, 2021, the voting for the bill №4167 was disrupted for the third time. On the way to European integration, this is a big step backwards for Ukraine, as this bill is an important tool for protecting the human right to a safe environment for life and health. Unfortunately, the parliament did not support the bill №4461 "On the territory of the Emerald Network". The document is sent for revision. Thus, recent events show that Ukraine is making "one way forward and two way back" on the path of environmental reform. But everyone understands that only the implementation of comprehensive environmental reform in Ukraine will ensure the human right to a safe environment for life and health, the progress of our state on the basis of sustainable development and integration into the EU.

Keywords: environmental reform; environmental control; industrial pollution; animal cruelty; conservation of biological diversity; Emerald network; Ukraine-EU Association agreement.

Вступ. Україна і світ сьогодні потерпають від екологічних катаклізмів. Зміна клімату, нестача питної води, накопичення великої кількості відходів, забруднення атмосферного повітря, зникнення багатьох видів тваринного та рослинного світу – ось далеко не повний перелік глобальних екологічних проблем. І їхнє вирішення неможливе без проведення системної довікільцевої реформи, як складової екологічної політики (на національному, регіональному та глобальному рівнях), що базується на засадах сталого розвитку.

На жаль, Україна сьогодні серед лідерів у рейтингах смертності, гальмується виконання екологічної складової Угоди про асоціацію Україна-ЄС, незадовільним є приєднання нашої держави до Європейського зеленого курсу. В «Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року», затверджених Законом України від 28 лютого 2019 року №2697-VIII, зазначається, що процеси глобалізації та суспільних трансформацій підвищили пріоритетність збереження довкілля, а отже, потребують від України життєво термінових заходів [1]. Отже, на часі довікільцева реформа, важливі складові якої проаналізовано у цій статті.

Ступінь розробленості проблеми. Проблематика реформування екологічного законодавства є предметом дослідження вітчизняних вчених: В. І. Андрейцева, Д. В. Бусуйок, М. Я. Ващишин, А. П. Гетьмана, П. О. Гвоздика, М. А. Дейнеги, В. М. Єрмоленка, Р. С. Кіріна, М. В. Краснової, Ю. А. Краснової, Н. Р. Кобецької, В. В. Костицького, П. Ф. Кулинич, Т. В. Лісової, В. І. Лозо, Н. Р. Малишевої, В. Л. Мунтяна, В. В. Носіка, Ю. С. Петлюка, А. К. Соколової, О. О.

Статівки, Н. І. Титової, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та ін.

Метою цієї статті є дослідження змісту, значення та перспектив довікільцевої реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу. В Україні сьогодні триває багато реформ (земельна, медична, пенсійна, адміністративна тощо). Вагоме місце та значення у цьому переліку належить довікільцевій (екологічній) реформі, від здійснення якої залежить реалізація права людини на безпечне для життя та здоров'я довкілля й інших екологічних прав.

Реформа (франц. *réforme*, лат. *reformatio* – перетворюю) – перетворення, зміна, перевлаштування якої-небудь сторони суспільного життя (порядків, інститутів, установ), що не знищує основ існуючої соціальної структури. З формальної точки зору, під реформою. мається на увазі нововведення будь-якого вмісту. Довікільцева реформа передбачає таке перетворення суспільного життя, за якого мінімізується ймовірність заподіяння шкоди довкіллю.

Довікільцева реформа – це комплекс заходів (правових, соціально-економічних, технічних, організаційних тощо), направлених на перебудову екологічних відносин на засадах сталого розвитку.

Принципи сталого розвитку, що є базисом національної екологічної політики, були вперше представлені Всесвітньою комісією з питань навколишнього середовища і розвитку під головуванням Гро Харлем Брундтланд в Доповіді 42-й сесії Генеральної асамблеї ООН в 1987 р. [2] і згодом розвинуті на численних світових форумах, зокрема: на конференції ООН з питань навколишнього середовища і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992), Всесвітньому саміті зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002) та багатьох інших. Базовою ідеєю концепції сталого розвитку виступає інтеграція трьох компонентів – економічного зростання, соціального розвитку та охорони довкілля. Всі три компоненти мають бути врівноважені, заперечується пріоритетність жодного з них у підходах до регулювання та прийняття управлінських чи господарських рішень на всіх рівнях [3, с. 235]. Але у випадку, коли економічні інтереси шкодять екологічним інтересам, пріоритет має надаватися екологічній складовій.

Від вдалого вирішення екологічних проблем на всіх рівнях залежить подальше існування людства. Але поки Україна не використала шанс щодо комплексної реалізації довікільцевої реформи. Так, зокрема, на розгляді Верховної Ради у липні 2021 року перебувало декілька важливих «екологічних» законопроектів. Зокрема, йдеться про законопроекти №3091, 2351, 4167, 4461.

15 липня 2021 року 251 депутат Верховної Ради України проголосував за важливу інституційну довікільцеву реформу, підтримавши у першому читанні законопроект №3091 «Про державний екологічний контроль», що передбачає комплексне врегулювання правовідносин, які виникають між державою та усіма підконтрольними суб'єктами з питань дотримання природоохоронного законодавства, запровадження сучасних механізмів контролю та відповідальності, що сприятиме підвищенню рівня дотримання природоохоронного законодавства. Законопроект №3091 наділяє орган державного екологічного контролю належним обсягом повноважень і усуває багато правових колізій, що існують у чинному законодавстві. Закладаються

законодавчі основи для проведення патрулювань, рейдів та оперативного реагування на порушення екологічного законодавства. Розширюється відповідальність суб'єктів господарювання. Передбачено цифровізацію заходів державного екологічного контролю, функціонування відкритої інформаційної системи, суттєве підвищення оплати праці інспекторів тощо. Отже, документом передбачено системну реформу державного екологічного контролю, що сприятиме ефективному вирішенню екологічних проблем.

Верховна Рада України також підтримала законопроект №2351 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації положень деяких міжнародних угод та директив Європейського Союзу у сфері охорони тваринного та рослинного світу», який впроваджує в Україні європейські стандарти поводження з тваринами. Документ захищає тварин від знущань, експлуатації, жорстокості та смерті, узгоджуючи національне законодавство знизкою директив ЄС, що пов'язані із Європейською конвенцією про захист тварин, яку Україна ратифікувала у 2013 році. Зокрема, законопроект забороняє: евтаназію як метод регулювання чисельності безпритульних тварин; контрабанду диких тварин; фотопослуги з дикими тваринами; пропаганду жорстокого поводження з тваринами; бити, вбивати, тругати і калічити безпритульних тварин; жebraкувати з тваринами; утримувати великих тварин в закладах громадського харчування та інших непристосованих для цього місцях; замурування тварин у підвальних приміщеннях; залишати тварин в салоні автомобіля за температури вищій за +20С та нижчій за -5С. Посилено кримінальну та адміністративну відповідальність за жорстоке поводження з тваринами, заходи щодо боротьби з бракон'єрством, повноваження місцевих рад щодо захисту тварин від жорстокого поводження. Удосконалено правила поводження з тваринами у сільському господарстві, скотарстві та при отриманні продукції тваринного походження. Введено: адміністративну відповідальність за жорстоке або безвідповідальне поводження з тваринами з 16 років; кримінальну відповідальність за жорстоке або безвідповідальне поводження з тваринами з 14 років; можливість тимчасового вилучення тварин (у разі жорстокого поводження з тваринами) поліцією до розгляду справи у суді; конфіскацію тварин у випадках жорстокого поводження; позбавлення права особи, яка вчинила жорстоке поводження з твариною, утримувати тварин протягом 5 років; обов'язок проведення експертизи для встановлення причини смерті тварини.

Ще одна важлива складова довікільцевої реформи – боротьба із промисловим забрудненням. На це спрямований законопроект №4167 «Про запобігання, зменшення та контроль забруднення, що виникає внаслідок промислової діяльності». Законопроект було зареєстровано у парламенті у вересні 2020 року. Він ставить за мету включення до національного законодавства положень Директиви 2010/75/ЄС про промислові викиди. Документ був визнаний Президентом України як пріоритетний. В. Зеленський на форумі «Україна 30. Екологія» зазначив, що знає про лобістів від олігархів, які блокують реформу в сфері промислового забруднення. 15 липня 2021 року втретє було зірвано голосування за законопроект №4167. На шляху до євроінтеграції – це великий крок назад для України, оскільки цей законопроект є важливим інструментом захисту права людини на безпечне для життя та

здоров'я довкілля. Документ передбачає реформування екологічного законодавства щодо протидії промислому забрудненню, а саме: 1) впровадження найбільшими промисловими забруднювачами найкращих доступних технологій та методів управління (НДТМ), які є оптимальними у співвідношенні їхньої вартості та екологічної ефективності; 2) запровадження інтегрованого довкільного дозволу – документу дозвільного характеру, який видається дозвільним органом з 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, встановлених у ньому, та який отримують оператори установок до початку їх експлуатації Інтегрований довкільний дозвіл має замінити три дозволу, на підставі яких підприємства працюють зараз; 3) створення реєстру промислових підприємств, які мають отримувати такі дозволи та процедуру і реалістичний графік їхнього отримання та переходу на НДТМ для діючих (до 13 років) та нових установок; 4) моніторинг на трубі 24/7, коли дані про викиди в атмосферне повітря стануть доступними для всіх в режимі реального часу; 5) послідовну модернізацію підприємств відповідно до найкращих доступних технологій та методів управління, які є єдиними для всієї Європи. За підрахунками фахівців, це дозволить зменшити викиди забруднюючих речовин на 25% порівняно з 2015 роком. Але, на жаль, народні депутати не підтримали такий важливий для України законопроект. Без модернізації промисловості неможливе здійснення довкілцевої реформи в Україні.

На жаль, парламент не підтримав і законопроект №4461 «Про території Смарагдової мережі». Хоча за результатами голосування документ і не набрав необхідної кількості голосів для прийняття у першому читанні, однак 237 голосами направлений на доопрацювання.

Найбільш гостро сьогодні постали (як у планетарному, так і в національному контексті) проблеми збереження біологічного та ландшафтного різноманіття; формування, збереження мережі особливо охоронюваних природних територій (територій та об'єктів природно-заповідного фонду, екологічної мережі, інших територій особливої охорони за національним, європейським і міжнародним правом). Україна, займаючи менше 6% площі Європи, володіє близько 35% її біологічного різноманіття. Водночас у результаті господарської діяльності та знищення середовища існування флори і фауни кількість видів тварин і рослин на нашій території стрімко зменшується [1].

Слід зазначити, що певні нові чинники, що спонукають природоохоронне право України до подальшого розвитку, пов'язані з євроінтеграцією України. Відомо, що 27 червня 2014 року була підписана, а 1 вересня 2017 року набула чинності в повному обсязі Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угода про асоціацію Україна-ЄС) [4]. Одним із основних аспектів виконання Україною Угоди є наближення законодавства України до права ЄС у низці правових сфер. Стосовно природоохоронного законодавства узгодження здійснюється відповідно до Глави 6 «Навколишнє середовище» Розділу V «Економічне та галузеве

співробітництво» (ст. 360-366) і Додатку ХХХ до відповідної Глави. Причому «охорона природи, зокрема збереження і захист біологічного та ландшафтного різноманіття (екомережі)» статтею 361 Угоди виділяється серед 13 головних напрямів екологічного співробітництва Україна-ЄС.

В числі правових актів ЄС, з якими Україна має узгодити свою систему права, Додаток ХХХ до Угоди називає Директиву 79/409/ЄЕС щодо збереження диких птахів, після поправки – Директива 2009/147/ЕС про охорону диких птахів (скорочено – Пташина директива) та Директиву № 92/43/ЄС про збереження природного середовища існування, дикої флори та фауни зі змінами й доповненнями, внесеними Директивами №№ 97/62/ЄС, 2006/105/ЄС та Регламентом (ЄС) № 1882/2003 (скорочено – Оселищна директива). Ці дві директиви обумовлюють створення європейської мережі NATURA-2000. Для країн, які не належать до Євросоюзу, території спеціального збереження та середовища існування рідкісних і зникаючих видів формують Смарагдову мережу Європи (Emerald), яка є аналогом програми Natura 2000. Об'єкти в межах Смарагдової мережі разом із територіями НАТУРА-2000 становлять ядро Загальноєвропейської екологічної мережі (Pan-European Ecological Network (PEEN) [5]. Смарагдова мережа (мережа Емеральд) – це природоохоронна мережа територій особливого природоохоронного інтересу (Areas of Special Conservation Interest, ASCI), що формується в межах території Європи згідно із Конвенцією про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі (м. Берн, 1979), до якої Україна приєдналась у 1996 році. На думку деяких фахівців у царині екологічного права, Смарагдова мережа є доповненням до екомережі та засобом забезпечення довготривалого виживання найцінніших європейських видів і природних середовищ їхнього існування. Вона доповнює мережу ЄС «Натура 2000» і відіграє роль підготовки держав-кандидатів на членство в ЄС до інтеграції в мережу ЄС «Натура 2000» [6].

На виконання природоохоронних зобов'язань за Угодою про асоціацію Україна-ЄС було розроблено законопроект №4461 «Про території Смарагдової мережі».

Погалиною національного природоохоронного законодавства є те, що поняттями «Смарагдова мережа» і навіть «екологічна мережа» до цього часу не оперує базовий національний екологічний Закон «Про охорону навколишнього природного середовища». Пропонуємо внести відповідні зміни, виклавши у новій редакції ч. 2 ст. 60 цього Закону [2, с. 237-238].

Висновки. Отже, мусимо констатувати, що в Україні гальмується здійснення довкілцевої реформи. Підтвердженням цьому є той факт, що 15 липня 2021 року втретє було зірвано голосування за законопроект №4167 «Про запобігання, зменшення та контроль забруднення, що виникає внаслідок промислової діяльності», який ставить за мету включення до національного законодавства положень Директиви 2010/75/ЄС про промислові викиди. Документ був визнаний Президентом України як пріоритетний.

Не підтримав парламент і законопроект №4461 «Про території Смарагдової мережі». Документ направлений на доопрацювання. Це також є зачим кроком назад нашої держави на шляху євроінтеграції. Смарагдова мережа є важливим інструментом збереження біорізноманіття.

Є сподівання на здійснення інституційної довкіллевої реформи в Україні, оскільки депутати підтримали у першому читанні законопроект №3091 «Про державний екологічний контроль», що передбачає комплексне врегулювання правовідносин, які виникають між державою та усіма підконтрольними суб'єктами з питань дотримання природоохоронного законодавства.

Безперечно, великою перемогою на шляху здійснення довкіллевої реформи в Україні є підтримка законопроекту №2351 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації положень деяких міжнародних угод та директив Європейського Союзу у сфері охорони тваринного та рослинного світу», який впроваджує в Україні європейські стандарти поводження з тваринами.

Отже, останні події демонструють, що на шляху здійснення довкіллевої реформи Україна робить «один шлях уперед і два назад». Але кожен розуміє, що лише здійснення комплексної довкіллевої реформи в Україні забезпечить право людини на безпечне для життя та здоров'я довкілля, поступ нашої держави на засадах сталого розвитку та інтеграцію до ЄС.

Література:

1. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року. Закон України від 28 лютого 2019 року №2697-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2019. №16. Ст. 70.
2. Наше общее будущее. UN doc. A/42/427. URL: <https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf>.
3. Малишева Н. Р., Ковтун О.М. Природоохоронне право України у контексті глобалізаційних викликів. Часопис Київського університету права. 2021. №1. С.234-239.
4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони. – URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
5. Інфолист Смарагдова мережа та НАТУРА 2000: запитання та відповіді. URL : http://clone-assets.wwfdev.org/downloads/factsheet_wwf_natura_2000_and_emerald_network.pdf.
6. Правовий режим природно-заповідного фонду України: історія формування, юридичні аспекти та закордонний досвід (посібник). / за заг. ред. О. Кравченко. Львів: Видавництво «Компанія «Манускрипт». 2017. 92 с.