

Ключові слова: сільськогосподарська кооперація, державна підтримка, аграрний протекціонізм, інвестиції, сільське господарство, кооперативи, споживча кооперація.

Резюме

Григорьева К. А. Поддержка сельскохозяйственной кооперации в Украине: вопросы правового обеспечения.

В статье рассматриваются вопросы правового обеспечения предоставления поддержки сельскохозяйственной кооперации в Украине. Установлено, что такое развитие имеет два одинаково перспективных вектора: кооперация потребителей и кооперация производителей. Для активизации этих процессов становится жизненно важным оказание различных форм организационной, финансовой и информационной поддержки. Анализ современного состояния анализируемых отношений указывает на существование таких видов поддержки сельскохозяйственной кооперации в зависимости от источника поддержки: государственная, частная, международная, иностранная. С целью усовершенствования правового обеспечения предоставления всех видов поддержки кооперации на селе автор предлагает внести конкретные изменения и дополнения в ст. 15 Закона Украины «О сельскохозяйственной кооперации».

Ключевые слова: сельскохозяйственная кооперация, государственная поддержка, аграрный протекционизм, инвестиции, сельское хозяйство, кооперативы, потребительская кооперация.

Summary

Hryhorieva K. Support for agricultural cooperation in Ukraine: legal issues.

In the article, the legal provision of support for agricultural cooperation in Ukraine has explored. The author established that such a development has two equally promising vectors: consumer cooperatives and cooperatives of producers. To activate these processes becomes vital to provide various forms of organizational, financial and informational support. The author analyses of the current state of the analyzed relationships and points to the existence of such kinds of support agricultural cooperatives, depending on the source of support: public, private, international, foreign. In order to improve legal maintenance of all types of cooperatives in rural areas support the author proposes specific amendments in Art. 15 of the Law of Ukraine «Agricultural Cooperation».

Key words: agricultural cooperatives, state support, agricultural protectionism, investment, agriculture, cooperatives, consumer cooperatives.

УДК 349.6 (477)

А. С. ЄВСТІГНЄЄВ

Андрій Сергіович Євстігнєєв, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОПЕРЕДНЬОЇ ОЦІНКИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕЧНОСТІ СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

Ефективне правове забезпечення екологічної безпеки (далі – ЕБ) у процесі здійснення спеціального природокористування неможливе без удосконалення чинних правових приписів, що регламентують відповідні правовідносини. При цьому важливе значення для такого удосконалення мають приписи Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), яка містить ряд конкретних важливих вимог до України щодо удосконалення вітчизняного екологічного законодавства.

Різні аспекти правового забезпечення екологічної безпеки є предметом наукових досліджень вчених – представників вітчизняної науки екологічного права, як-от: В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, Ю. Л. Власенко, А. П. Гетьман, Т. Г. Ковальчук, М. В. Краснова, Н. Р. Малишева, Е. В. Позняк, О. В. Сушик, О. А. Шомпол, Ю. С. Шемшученко та ін.

Водночас спеціальні правові дослідження щодо запровадження відповідної вимогам сьогодення ефективної процедури правового регулювання попередньої оцінки екологічної безпечності спеціального природокористування у науці екологічного права не здійснювались, що обумовлює актуальність проведеного в цій статті дослідження.

З огляду на потенційно значні негативні наслідки порушення ЕБ при здійсненні спеціального природокористування, правове регулювання відносин щодо такого користування має бути сфокусовано передусім на попередженні можливих порушень ЕБ, що відповідає усталеним підходам в ЄС, а отже – є актуальним для України в контексті її євроінтеграційних прагнень.

Важливою умовою забезпечення балансу економічної і екологічної складових сталого розвитку у правовідносинах спеціального природокористування є закріплення у чинному екологічному законодавстві України ефективної процедури попередньої оцінки екологічної безпечності діяльності із спеціального природокористування, яка має здійснюватись до прийняття рішення про видачу відповідного дозвільного документа, під час відповідної дозвільної процедури.

Актуальність вищевказаної процедури підтверджується також положеннями міжнародних нормативно-правових актів, передусім – Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, в частині наявності міжнародно-правових зобов'язань України щодо адаптації вітчизняного екологічного законодавства до законодавства ЄС стосовно запровадження процедур, які обмежують негативний вплив на життя і здоров'я людини, в тому числі діяльності з використання природних ресурсів при здійсненні господарської діяльності. Так, додатком ХХХ до Угоди передбачено запровадити у вітчизняне законодавство механізми забезпечення екологічно безпечного здійснення різних видів діяльності, передбачені, зокрема, в: Директиві № 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище, Директиві № 2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря, Директиві № 98/70/ЄС про якість бензину та дизельного палива, Директиві № 1999/31/ЄС про захоронення відходів, Директиві № 91/271/ЄС про очистку міських стічних вод, Директиві № 98/83/ЄС про якість води, призначеної для споживання людиною тощо.

Аналіз вищеперелічених положень законодавства ЄС з питань попередньої оцінки екологічних ризиків певних видів діяльності, дає підстави для наступних пропозицій щодо етапів (правової моделі) нормативно регламентованої процедури оцінки екологічної безпечності спеціального природокористування, яку слід запровадити в Україні.

На нашу думку, основні етапи процедури оцінки екологічної безпечності природокористування (а саме: водо-, лісо-, надро-, землекористування, здійснення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря та розміщення відходів з будь-якою метою на певній території) на стадії видачі відповідних дозвільних документів мають бути визначені наступними:

1. Подача заяви про видачу відповідного дозвільного документа із додаванням необхідної інформації щодо характеристик виду природокористування. При цьому зміст зазначеної інформації має бути нормативно закріплений для кожного виду спеціального природокористування окремо. У випадку, якщо особа має намір здійснювати одночасно декілька видів спеціального природокористування, об'єднаних між собою одним виробничим (технологічним) процесом, особа має подавати єдину заяву на всі такі види природокористування та надавати інформацію щодо їх кількісно-якісних характеристик, яка б дала змогу комплексно оцінити екологічні ризики та взаємні небезпечні впливи таких планованих видів спеціального природокористування. Перелік документів, що мають бути подані заявником, повинен бути вичерпним та нормативно визначеним щодо кожного із видів спеціального природокористування. Ступінь деталізації інформації в поданих документах має бути диференційований залежно від ступеня екологічного ризику конкретного виду діяльності і може відрізнятися для аналогічного виду природокористування згідно з кількісними показниками (наприклад, скидання забруднюючих речовин до певного кількісного показника може вимагати подання меншої кількості документів, аніж у випадку, якщо передбачається здійснення скидів понад такий кількісний показник).

При цьому з метою гарантування балансу економічної та екологічної складових сталого розвитку, заявнику має бути забезпечено право одержати відсутню відповідну інформацію щодо характеристик планованої діяльності від органів державної влади та/або місцевого самоврядування.

Враховуючи значні обсяги документів, що подаватимуться заявниками та в подальшому накопичуватимуться в межах процедури попередньої оцінки екологічної безпечності спеціального природокористування (передусім – внаслідок реалізації повноважень як органу, що проводитиме попередню оцінку екологічної безпечності спеціального природокористування (далі – Орган оцінки), так і органів, що прийматимуть рішення про видачу відповідного дозвільного документа (далі – Дозвільний орган), нормативно слід передбачити створення єдиної офіційної електронної бази даних, в якій би зберігались електронні примірники всіх документів і матеріалів попередньої оцінки в усіх випадках її проведення. Крім того, слід визначити частину інформації а такій базі, доступ до якої слід зробити відкритим на офіційному інтернет-сайті Органу оцінки. Обмеження доступу до інформації попередньої оцінки може мати місце лише щодо відомостей, які містять дані про технічні або технологічні особливості виробничого процесу, на які у заявника є права інтелектуальної власності. Водночас, якщо такі технічні або технологічні особливості обумовлюють специфіку негативних впливів на життя і здоров'я населення та довкілля конкретного виду спеціального природокористування, дозвіл на який запитується, доступ до відомостей про вказані особливості має бути дозволений за спеціальним письмовим зверненням заінтересованого представника громадськості, який би водночас письмово брав зобов'язання не оприлюднювати отримані відомості.

Окрім створення умов для участі громадськості у процесі попередньої оцінки, створення та функціонування єдиної офіційної електронної бази даних у цій сфері значно пришвидшить обмін інформацією між учасниками названого процесу, а отже, і сам процес, а також допоможе забезпечити якісний оперативний контроль за обґрунтованістю рішень Органів оцінки та Дозвільних органів, адже не вимагатиме ознайомлення із матеріалами відповідної справи у паперовій формі, які, очевидно, зберігатимуться не централізовано, а в зазначених органах у різних регіонах України.

2. Розгляд Органом оцінки заяви та проведення попередньої оцінки екологічної безпечності діяльності у сфері спеціального природокористування, яку має намір здійснювати заявник.

На нашу думку, первинно заявник має звернутись із заявою та доданими документами до дозвільного центру, який має працювати відповідно до концепції «єдиного вікна». Після отримання відповідної заяви з додатками дозвільний центр повинен передавати їх у встановлені строки для проведення попередньої оцінки

екологічної безпечності планованої діяльності відповідному компетентному органу, який має провести таку оцінку.

Враховуючи ж приписи ст. 16 Конституції України, а також враховуючи об'єктивно найкращі можливості держави для організаційного та матеріально-технічного функціонування Органу оцінки, останній доцільно утворити в системі ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЕБ, яким на даний час є Мінприроди. При цьому статус такого органу має бути визначено в якості самостійного структурного підрозділу центрального апарату із управліннями в регіонах.

При проведенні оцінки Органом оцінки має бути врахована як повідомлена заявником інформація, так і дані державного моніторингу довкілля, до яких Орган оцінки повинен мати безперешкодний доступ, а також результати проведених цим органом досліджень рівня забруднення довкілля та особливостей видів діяльності третіх осіб на прилеглих до планованого місця здійснення спеціального природокористування, екологічна безпечність якого попередньо оцінюється. Зазначені дослідження дають можливість отримати повну і достовірну інформацію про екологічні ризики та небезпечні фактори місця, де планується повна діяльність, а отже – всебічно оцінити її екологічну безпечність/небезпечність, що очевидно є неможливим за умови використання лише певної інформації на паперових носіях, розробленої (зібраної) заінтересованою у позитивному рішенні особою – заявником, як це має місце у переважній більшості дозвільних процедур, передбачених чинним законодавством України.

Ключовим питанням процедури попередньої оцінки «сутнісного» характеру є визначення конкретних кількісних та якісних критеріїв діяльності із спеціального природокористування, на відповідність яким Орган оцінки повинен перевіряти заявлений заявником вид вказаного користування, наслідком чого повинен бути висновок про можливість/неможливість дотримання ЕБ при його здійсненні в майбутньому. Як вже вказувалось в цій роботі, нині чинні нормативно-технічні документи, які містять вказані вимоги, є переважно застарілими та такими, що не передбачають будь-яких вимог щодо небезпечних чинників, багато з яких виникли останнім часом. Крім того, слід врахувати також позитивний досвід розвинених світових держав щодо переходу від нормування наслідків певної екологічно небезпечної діяльності, що полягає у встановленні нормативів певних небезпечних (шкідливих) впливів, до нормування причин таких впливів через запровадження вимог до певного виду діяльності у формі найкращих доступних технологій (далі – НДТ). Так, другий підхід видається набагато прогресивнішим за перший, адже дає змогу значно зменшити ймовірність порушення ЕБ в майбутньому на стадії попередньої оцінки екологічної безпечності відповідної діяльності, оскільки гарантує застосування сучасних, прогресивних, безпечних для довкілля та людини технологій, що залишається поза будь-яким нормативним впливом за першого варіанта, за якого важливі параметри наслідків діяльності, а не технологічні її особливості.

Враховуючи складність та необхідність значного часу та коштів для розроблення і запровадження НДТ у сфері спеціального природокористування, в тому числі – через обмежені матеріальні можливості суб'єктів господарювання щодо модернізації своїх виробничих процесів, на нашу думку, нормативне регулювання «сутнісної» складової попередньої оцінки екологічної безпечності певного виду спеціального природокористування має бути здійснено в два етапи.

На першому етапі повинно бути проведено визначення (оновлення) актуальних кількісно-якісних показників екологічної безпечності щодо кожного із видів спеціального природокористування, а також розроблено і введено в дію методики перевірки таких показників Органом оцінки.

У межах другого етапу має бути передбачено проведення поступової заміни кількісно-якісних показників екологічної безпечності спеціального природокористування на НДТ, що передбачає: а) визначення конкретних видів спеціального природокористування, щодо яких розроблятимуться та запроваджуватимуться НДТ; б) розробка НДТ; в) визначення методики контролю дотримання НДТ; г) визначення показників, які продовжуватимуть унормовуватись не в межах певної НДТ, а як раніше – через кількісно-якісні показники (нормативи).

3. Інформування Органом оцінки заінтересованих осіб – суб'єктів громадськості про подання заяви заявником (етап 1) та оприлюднення тексту заяви і доданих до неї документів; встановлення строків ознайомлення з такими документами громадськості; встановлення строків подання зауважень/пропозицій громадськості; надання можливості заінтересованим представникам громадськості взяти участь у проведенні попередньої оцінки (етап 2).

При цьому слід визначити осіб, які вважаються громадськістю для цілей відповідної процедури, а також інших осіб. Вважаємо за доцільне використати відповідні напрацювання, закріплені в Директиві № 2011/92/ЄС, згідно з положеннями якої урядові організації, що сприяють охороні довкілля та відповідають всім вимогам відповідного національного законодавства країн їх створення, автоматично вважаються заінтересованими суб'єктами громадськості. Окрім названих організацій, до суб'єктів громадськості, що мають право брати участь у процедурі попередньої оцінки, слід віднести також фізичних осіб, які постійно проживають або тимчасово перебувають у місцевості, де планується здійснення відповідного виду спеціального природокористування, право на ЕБ яких у зв'язку із цим може бути порушено таким природокористуванням.

4. Узагальнення Органом оцінки даних попередньої оцінки екологічної безпечності з урахуванням зауважень/пропозицій громадськості (етап 3); надання можливості заявнику подати додаткові пояснення в обґрунтування своєї заяви; надання можливості суб'єктам громадськості ознайомитись із поданими заявником додатковими поясненнями.

5. Відкритий (за участю представників громадськості) розгляд Органом оцінки матеріалів попередньої оцінки (етап 2), зауважень/пропозицій громадськості (етап 3), додаткових пояснень заявника (етап 4) та прийняття рішення про складення Органом оцінки висновку за наслідками попередньої оцінки щодо екологічної безпечності/небезпечності діяльності із спеціального природокористування, із зазначенням за можливості (у випадку, якщо встановлено можливість здійснення екологічно безпечного природокористування) конкретних кількісно-якісних обмежень, яких має дотримуватись природокористувач при здійсненні спеціального природокористування; доведення змісту прийнятого рішення та висновку, який формально має бути невід'ємною частиною такого рішення, до відома заявника (письмово) із одночасним оприлюдненням тексту рішення на офіційному інтернет-сайті – до відома будь-яких заінтересованих третіх осіб; у випадку відсутності оскарження прийнятого рішення або після його завершення – передача Органом оцінки матеріалів попередньої оцінки із висновком Дозвільному органу. На цьому процедура попередньої оцінки вважатиметься завершеною.

При цьому у випадку наявності висновку Органу оцінки про неможливість здійснення екологічно безпечного природокористування Дозвільний орган зобов'язаний відмовити у видачі відповідного дозвільного документа.

Правовими гарантіями відсутності правопорушень у сфері попередньої оцінки екологічної безпечності спеціального природокористування з боку посадових (службових) осіб як Органу оцінки, так і Дозвільного органу, мають бути: 1) чітко визначені обґрунтовані строки кожного етапу та окремих самостійних його складових; 2) суворя юридична відповідальність за вищевказані правопорушення, в тому числі: недотримання строків, вчинення дій чи бездіяльності або прийняття рішень, протиправність яких встановлена Апеляційною радою та/або судом. Санкцією за найсерйозніші правопорушення (за відсутності в них складів певних злочинів) має бути позбавлення права займати посади у вказаних органах протягом певного періоду часу.

6. Оскарження прийнятого Органом оцінки рішення (етап 5) заінтересованими особами в адміністративному або судовому порядку. Подання скарги на вказане рішення у встановлений законодавством строк особою, яка має право подавати таку скаргу, повинно зупиняти набрання ним чинності та передачу матеріалів попередньої оцінки із висновком Органом оцінки Дозвільному органу.

Вважаємо за доцільне створити ефективну процедуру адміністративного оскарження відповідних рішень Органів оцінки, що обґрунтовується наступним. На нашу думку, стан нормативно-правового регулювання судового розгляду спорів за участю суб'єктів владних повноважень, до яких вочевидь належатимуть Органи оцінки, які є органами державної влади та/або органом місцевого самоврядування, а також судової практика, що сформувалась при розгляді таких спорів, вказує на неефективність так званих адміністративних судів як органу, що наділені повноваженнями припинити правопорушення і відновити (захистити) порушені, оспорені або невизнані права та законні інтереси учасників відповідних правовідносин.

Так, жодним чинним процесуальним кодексом, яким регулюється розгляд справ судами в порядку адміністративного (КАСУ), цивільного (Цивільний процесуальний кодекс України¹) або господарського (Господарський процесуальний кодекс України²) не передбачено жодної спеціальної процедури судового розгляду спорів у сфері видачі дозвільних документів на спеціальне природокористування, насамперед – з точки зору необхідності охорони та захисту публічного інтересу щодо попередження (недопущення) порушення ЕБ під час здійснення вказаного природокористування. Враховуючи вказане, існує висока вірогідність неврахування особливостей відповідних правовідносин, що може позначитись на повноті, всебічності та об'єктивності розгляду справи та законності й обґрунтованості прийнятого за її наслідками рішення.

Також слід враховувати специфіку судової практики при розгляді спорів із органами державної влади та місцевого самоврядування в Україні, яка полягає у домінуванні так званої концепції «дискреційних повноважень», відповідно до якої суди не мають право приймати рішення замість відповідного суб'єкта владних повноважень навіть за умови визнання його рішення, дії або бездіяльності протиправними, а можуть лише зобов'язати відповідного суб'єкта повторно розглянути те чи інше питання. Тобто, наприклад, визнавши неправомірним висновок Органу оцінки про те, що певний вид діяльності зі спеціального природокористування порушуватиме ЕБ через його необґрунтованість, суд все-таки не вирішить справу по суті, а саме – не прийме рішення про надання позитивного висновку за наслідком попереднього погодження, а лише, в кращому випадку, зобов'яже Орган оцінки прийняти висновок відповідного змісту, тим самим не «поставивши крапку» у спірній ситуації.

До речі, ця позиція чітко простежується у чинних на даний час актах узагальнення судової практики з питань діяльності Дозвільних органів. Зокрема, в п. 7 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» від 16 квітня 2004 р. № 7³, в якому вказано, що при розгляді справ за позовами до органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування в разі незгоди з рішеннями з питань, віднесених у галузі земельних відносин до їх компетенції (зокрема, про відмову в передачі земельної ділянки у власність чи користування, у продажі земельної ділянки, в наданні дозволу і вимог на розроблення проекту відведення земельної ділянки тощо), суд за наявності підстав для задоволення позову скасовує рішення такого органу і зобов'язує його залежно від характеру спору виконати певні дії, передбачені його компетенцією (або не вчиняти чи припинити їх), на захист порушеного права, як цього вимагає законодавство, або надає право позивачеві вчинити певні дії для усунення порушень його права.

Вважаємо цей підхід таким, що суперечить приписам ст. 124 Конституції України, адже фактично штучно обмежується поширення юрисдикції судів на всі правовідносини. Крім того, за такого підходу де-факто не виконується мета судового розгляду відповідного спору – захист та відновлення порушеного, оспореного або невизнаного права чи законного інтересу, оскільки така мета може бути виконана лише у випадку остаточного вирішення спору по суті, чим у контексті тематики цієї роботи має бути прийняття рішення про видачу або відмову у видачі відповідного дозвільного документа, а не зобов'язання певного органу повторно розглянути питання про такі видачу або відмову у видачі.

З огляду на вказане вважаємо, що ефективність процедури попередньої оцінки екологічної безпечності спеціального природокористування в частині гарантування дотримання її законності та досягнення мети правового регулювання – забезпечення ЕБ та Балансу, недопущення необґрунтованого обмеження як приватного, так і публічного інтересів, значно зросте за умови передбачення прозорості, професійної та неупередженої процедури адміністративного (позасудового) оскарження рішень, прийнятих Органами оцінки за наслідками етапу 5. Для цього має бути створено незалежний орган, до якого матимуть право звертатись особи (як заявники щодо отримання дозвільних документів на спеціальне природокористування – у випадку прийняття рішення про відмову у видачі відповідного документа, так і представники громадськості або приватні особи – носії права на ЕБ, які вважають, що рішення про надання дозвільного документа прийнято всупереч встановленій екологічній небезпечності заявленої діяльності).

Такий орган пропонуємо назвати Апеляційною радою та створити в якості самостійного структурного підрозділу центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну політику у сфері ЕБ.

При цьому для гарантування незалежності такого органу й виникнення довіри до нього у громадськості пропонуємо формувати його склад таким чином, щоб: 1) кандидатів до складу членів органу висували, за їх згодою, авторитетні урядові та неурядові міжнародні організації, представництва таких організацій в Україні, а також національні екологічні організації (насамперед Представництво ЄС в Україні⁴, Представництво Програми розвитку ООН в Україні⁵, Програми ООН з навколишнього середовища⁶, авторитетних неурядових організацій як «Greenpeace International»⁷ чи «World Wide Fund»⁸, а також знані вітчизняні екологічні організації як-от «Мама-86»⁹, «Українська екологічна ліга»¹⁰ тощо) – у певній, рівній кількості від кожної, якщо неможливо забезпечити одночасне представництво – з можливістю ротації почергово від різних організацій, в тому числі – з правом включення до числа членів органу іноземних фахівців; 2) більшість серед членів органу належало особам, які рекомендовані вказаними в п. 1 суб'єктами, що дало б змогу такій більшості впливати на зміст прийнятих органом рішень і не допускати прийняття необґрунтованих або незаконних рішень; 3) члени органу відповідали певним кваліфікаційним вимогам (певна освіта, досвід роботи за фахом, досвід участі у проведенні подібних до попередньої оцінки екологічної безпечності процедур (екологічної експертизи та/або оцінки впливу на навколишнє середовище та/або стратегічної екологічної оцінки), наявність яких дозволяла б їм самостійно, як правило – без залучення сторонніх експертів (експертних установ) розглядати і вирішувати спір, що виник у процесі попередньої оцінки екологічної безпечності певного виду спеціального природокористування, в тому числі – шляхом проведення оцінки поданих документів та екологічної ситуації в місці планованого здійснення спеціального природокористування; 4) органи, що рекомендували б осіб до складу членів Апеляційної ради, мали право в будь-який час відкликати певну особу зі складу ради через виникнення обґрунтованих сумнівів у її неупередженості при розгляд певного спору з подальшим оприлюднення інформації про це – що стане стимулом для членів ради бути максимально незалежними та професійними, адже в протилежному випадку їх професійній репутації може бути заподіяно значної шкоди.

Вважаємо, що для забезпечення ефективної роботи Апеляційної ради у структурі центрального апарату центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЕБ, має бути створено окремий структурний підрозділ з питань забезпечення діяльності цієї ради (за аналогією із секретаріатами комітетів та фракцій Апарату Верховної Ради України) на рівні департаменту. У складі такого департаменту, на нашу думку, мають функціонувати як мінімум три управління: 1) документального забезпечення діяльності Апеляційної ради, яке здійснюватиме документальне забезпечення розгляду скарг (ведення діловодства з питань прийому скарг, розподілу скарг між членами ради, передачі рішень ради для виконання, ведення листування ради тощо), 2) моніторингу та аналізу інформації про стан довкілля, яке отримуватиме інформацію державної системи моніторингу довкілля, проводитиме у разі необхідності узагальнення такої інформації, а також її оцінку методами дедукції та індукції з метою забезпечення повного та об'єктивного розгляду радою конкретних скарг, аналізуватиме таку інформацію та надаватиме за запитом ради відповідні фахові висновки, 3) експертизи досліджень, на яке має бути покладено обов'язок проводити за рішенням ради дослідження стану довкілля, його окремих компонентів у місці здійснення конкретного виду природокористування, рішення Органу оцінки щодо якого оскаржується, а також самого такого виду природокористування, з метою виявлення екологічних ризиків, їх рівнів та впливів, можливості та/або ймовірності «кумулятивного» ефекту при їх прояві, та формулюванні висновків щодо можливості/неможливості забезпечення ЕБ при реалізації права спеціального природокористування у таких конкретних умовах.

Як зазначалось, для підвищення значення перегляду рішень Органу оцінки Апеляційною радою та недопущення виконання неправомірних рішень Органу оцінки вважаємо за доцільне закріпити норму, відповідно до якої вказані рішення набувають чинності після закінчення строку на їх оскарження до Апеляцій-

ної ради, а у випадку такого оскарження – після прийняття Апеляційною радою остаточного рішення за наслідками такого оскарження.

За наслідками повного та всебічного розгляду справи, в тому числі – із проведенням за необхідності досліджень та огляду на місці планованого здійснення діяльності, Апеляційна рада повинна бути наділена правом приймати рішення по суті у формі: 1) залишення оскаржуваного рішення без змін чи 2) скасування оскаржуваного рішення та прийняття рішення замість Органу оцінки про екологічну безпечність/небезпечність відповідного виду спеціального природокористування, що є підставою для передачі матеріалів попередньої оцінки Дозвільному органу для подальшого прийняття рішення про видачу/відмову у видачі дозвільного документа.

Важливою гарантією незалежності членів Апеляційної ради вважаємо визначення порядку фінансування їх участі у діяльності ради шляхом передбачення значних (на рівні розмірів виплат для експертів в екологічній сфері у країнах ЄС та США) гонорарів (які виплачуватимуться кожному члену ради на підставі індивідуального контракту із ним), інформація про розміри та виплату яких повинна оприлюднюватись на офіційному інтернет-сайті, а також повноцінне фінансування, матеріально-технічне забезпечення діяльності самої ради. Джерелами наповнення фонду коштів для виплат гонорарів експертів Апеляційної ради можуть бути як кошти (гранти) міжнародних організацій, так і кошти Державного бюджету, які б відраховувались у певному відсотку від надходжень обов'язкових платежів за спеціальне природокористування.

Окрім оскарження рішення по суті розгляду відповідних матеріалів щодо видачі дозвільного документа (етап 5) вважаємо за доцільне поширити процедуру адміністративного оскарження до Апеляційної ради також на випадки оскарження будь-яких рішень, дій або бездіяльності (наприклад, невчинення певних дій у встановлені строки, необґрунтоване продовження строків, необґрунтовані вимоги щодо подання додаткових документів тощо), вчинених (допущених) під час попередньої оцінки екологічної безпечності спеціального природокористування Органом оцінки. У цих випадках Апеляційна рада також повинна бути наділена правом вирішувати спірну ситуацію по суті шляхом прийняття у разі необхідності певного рішення або вчинення дії замість Органу оцінки, рішення або дія якого оскаржується.

Наступні дослідження автора будуть присвячені аналізу інших правових процедур забезпечення ЕБ під час здійснення спеціального природокористування, які в тому числі передбачені актами законодавства ЄС, щодо яких Україна має адаптувати національне законодавство.

¹ Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV // Офіційний вісник України. – 2004 р. – № 16. – Ст. 1088.

² Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 р. № 1798-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.

³ Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ : постанова Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 р. № 7: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/va007700-04> – Назва з екрану.

⁴ Представництво ЄС в Україні : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/index_uk.htm – Назва з екрану

⁵ Програма розвитку ООН в Україні : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home.html> – Назва з екрану.

⁶ United Nations Environmental Programme : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unep.org/> – Назва з екрану.

⁷ Greenpeace International : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.greenpeace.org/international/en/> – Назва з екрану.

⁸ WWF. About us : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.worldwildlife.org/about/history> – Назва з екрану.

⁹ Мама-86 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mama-86.org.ua/> – Назва з екрану.

¹⁰ Всеукраїнська екологічна ліга : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ecoleague.net/index.php> – Назва з екрану.

Резюме

Євстїгнєєв А. С. Пропозиції щодо правового регулювання попередньої оцінки екологічної безпечності спеціального природокористування.

У статті наведено авторську правову модель процедури попередньої оцінки екологічної безпечності спеціального природокористування як виду діяльності, обґрунтовано авторські пропозиції щодо стадій та змісту такої процедури.

Ключові слова: забезпечення екологічної безпеки, спеціальне природокористування, забезпечення екологічної безпеки при здійсненні спеціального природокористування.

Резюме

Євстїгнєєв А. С. Предложения относительно правового регулирования предварительной оценки экологической безопасности специального природопользования.

В статье приведены авторскую правовую модель процедуры предварительной оценки экологической безопасности специального природопользования как вида деятельности, обосновано авторские предложения относительно стадий и содержания такой процедуры.

Ключевые слова: обеспечение экологической безопасности, специальное природопользование, обеспечение экологической безопасности при осуществлении специального природопользования.

Summary

Yevstigneyev A. Proposals for legal regulation of preliminary assessment of environmental safety of special natural resources usage.

The article presents the author's legal model of a preliminary assessment of environmental safety of special natural resources usage as an activity, author's proposals on the stages and content of such a procedure.

Key words: environmental safety, the special use of natural resources, environmental security in the implementation of special natural resources usage.

УДК 349.41

О. Б. КИШКО-ЄРЛІ

Оксана Борисівна Кишко-Єрлі, кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

Як зазначається у звіті Світового Банку «Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями в Україні», в останні роки Україна пережила зростаючий макроекономічний дисбаланс та економічну стагнацію. Це було спричинено незадовільним рівнем макрофінансового управління та падінням інвестицій і зовнішнього попиту. Україна потребує негайної реконструкції та довготривалого розвитку інфраструктури. З метою покращення загальної системи управління державними інвестиціями та скорочення дефіциту фінансування уряд нашої країни прагне створити міцну основу для державно-приватного партнерства як можливий механізм для забезпечення та фінансування інвестиційних проектів і послуг у державному секторі¹.

На державному рівні в Україні в 2013 р. була схвалена Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки². Метою Концепції є визначення єдиного підходу до розроблення механізму ефективної взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, приватним сектором та інститутами громадянського суспільства на засадах державно-приватного партнерства для забезпечення успішної реалізації проектів, спрямованих на поліпшення показників національної економіки, якості життя населення і стану навколишнього природного середовища.

Проте, як зазначається в Плані пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, який був затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 р. № 418-р., на сьогодні виконуються лише два договори на умовах державно-приватного партнерства, що укладені з дотриманням відповідних процедур³. У зв'язку з цим визначається мета – активізація застосування механізмів державно-приватного партнерства для реалізації інфраструктурних проектів.

Важливою умовою успішної реалізації проектів у рамках здійснення державно-приватного партнерства є забезпечення належних умов використання земельних ділянок для цілей державно-приватного партнерства.

Як зазначає П. Ф. Кулинич, проблема публічно-приватного партнерства у сфері земельних відносин загалом і відносин сільськогосподарського землекористування зокрема є досить новою для науки земельного права, а інститут публічно-приватного партнерства у земельних і аграрних відносинах перебуває у стані формування відповідного законодавства та пошуку сфер для його застосування⁴.

Проблематика правового регулювання публічно-приватного партнерства в земельних відносинах була предметом розгляду таких вчених, як В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, Д. В. Бусуйок, О. А. Поліводський, М. М. Бахуринська, К. О. Настечко.

Мета цієї статті – дослідити правове регулювання використання земельних ділянок для здійснення державно-приватного партнерства та надати рекомендації щодо вдосконалення законодавства України в цій сфері.

Так, Концепцією розвитку державно-приватного партнерства в Україні встановлюється, що розвиток державно-приватного партнерства та створення сприятливих умов для провадження підприємницької діяльності планується здійснювати, зокрема, шляхом створення сприятливих умов для користування земельними ділянками під час реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Планом пріоритетних дій Уряду на 2016 рік до здобутків за попередній період віднесено прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні»⁵.

Цим Законом були внесені зміни, зокрема, до ст. 8 Закону України «Про державно-приватне партнерство»⁶, яка присвячена правовому регулюванню земельних відносин при здійсненні державно-приватного партнерства. Розглянемо, у чому саме полягають зазначені зміни та чи є вони достатніми для налагодження ефективної співпраці публічного та приватного секторів у рамках реалізації проектів у сфері державно-приватного партнерства.