

Національна академія наук України

Державна установа
«Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова Національної академії наук України»

СИСТЕМИ ГАЛУЗЕЙ ПРАВА В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ВИКЛИКІВ

Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції
27 листопада 2020 року

Київ
2020

*Рекомендовано до друку вченою радою Державної установи
«Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова НАН України»
(протокол № 12 від 30 листопада 2020 р.)*

Оргкомітет Круглого столу:

Устименко Володимир Анатолійович – голова Оргкомітету, директор Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова НАН України», член-кореспондент НАН України, член-кореспондент НАПрН України, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України (м. Київ);

Андрейцев Володимир Іванович – член Оргкомітету, академік НАПрН України, д.ю.н., професор, професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права НТУ «Дніпровська політехніка», Заслужений юрист України (м. Дніпро);

Джабраїлов Руслан Аятшахович – член Оргкомітету, заступник директора з наукової роботи Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова НАН України», д.ю.н., професор (м. Київ);

Кірін Роман Станіславович – член Оргкомітету, д.ю.н., доцент, провідний науковий співробітник Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова НАН України» (м. Київ);

Іларіонов Олександр Юрійович – член Оргкомітету, старший науковий співробітник відділу господарсько-правових досліджень проблем економічної безпеки Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова НАН України» (м. Київ).

С 41 Системи галузей права в умовах глобальних екологічних викликів: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (27 листопада 2020 р., м. Київ). Наук. ред. В.А. Устименко. НАН України. ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова НАН України». Київ, 2020. 200 с.

ISBN 978-966-02-9506-3

У виданні представлені тези доповідей учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції «Системи галузей права в умовах глобальних екологічних викликів», яка організована та проведена Державною установою «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова НАН України» (27 листопада 2020 р., Ресурсний Центр соціально-правової та професійної підтримки співробітників переміщених ЗВО/наукових установ, м. Київ). **Метою конференції** було створення науково-практичної платформи для обміну думками та дискусії щодо проблем та перспектив правового регулювання соціально-екологічних, санітарно-епідеміологічних і суміжних відносин в умовах сталого розвитку України. Необхідність переходу до принципів сталого розвитку, визначених міжнародними та національними нормативними документами, зміни в структурі економіки та підходів до участі держави у відповідних процесах, впровадження принципів екологізації законодавства, в умовах глобальної пандемії коронавірусу COVID-19, що змінила усталений спосіб життя в Україні, пов'язані з цим правові проблеми, обумовлюють необхідність звернення до досліджень соціально-екологічних та санітарно-епідеміологічних науково-практичних аспектів систем галузей права України.

Географія резиденцій авторів тез та учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції: м. Київ, Дніпро, Одеса, Львів, Харків, Вінниця, Хмельницький, Кривий Ріг, Северодонецьк (Україна), та м. Бельсько-Бяла (Польща).

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів закладів вищої освіти, юристів-практиків, державних службовців.

Організаційний комітет Всеукраїнської науково-практичної конференції може не поділяти точку зору авторів тез.

УДК 364.48

ISBN 978-966-02-9506-3

© ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова НАН України», 2020
© Автори тез доповідей, 2020

ЗМІСТ

Устименко В.А., Джабраїлов Р.А. ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ПЕРІОД ДІЇ КАРАНТИНУ У ЗВ'ЯЗКУ З ПОШИРЕННЯМ COVID-19: ПРАВОВІ РИЗИКИ ЇХ ВСТАНОВЛЕННЯ ТА МОЖЛИВІ НАСЛІДКИ.....	5
Андрейцев В.І. СИСТЕМА ПРАВА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ЗАКОНОДАВЧІ ЗАСАДИ, ПРОБЛЕМИ ПРАВОРОЗУМІННЯ, ФОРМУВАННЯ, ВИКЛАДАННЯ.....	12
Кірін Р.С. ПРАВОВА ОХОРОНА ТА БЕЗПЕКА ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ НА ПОСТКОНФЛІКТНИХ ТЕРИТОРІЯХ.....	26
Андрейцев В.В. БЕЗПЕКОВА ЗАХИСНА ФУНКЦІЯ ІНСТИТУТУ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ, ПОВ'ЯЗаної З ОБ'ЄКТАМИ ПІДВИЩЕНОЇ НЕБЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА.....	32
Васянович О.А. ВРАЗЛИВІ КАТЕГОРІЇ НАСЕЛЕННЯ ЯК ОБ'ЄКТ ЕКОЛОГО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ: НАЦІОНАЛЬНІ ТА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ.....	40
Ващишин М.Я. МІСЦЕ ЕКОМЕРЕЖЕВИХ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА УКРАЇНИ.....	45
Герасименко Н.О. ЗНАЧЕННЯ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ У КОНТЕКСТІ РЕАГУВАННЯ НА ГЛОБАЛЬНІ ЕКОЛОГІЧНІ ВИКЛИКИ.....	51
Головань О.І. САНІТАРНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ КОРОНАВІРУСУ COVID-19.....	55
Гостєва О.Ю. ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ ІНВЕСТИЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ.....	60
Гречана С.І. СОЦІАЛЬНО-ЕКОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ІДЕНТИФІКАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	64
Демчук Т.І. ДОСТУП ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УМОВАХ КОРОНАВІРУСНОЇ ПАНДЕМІЇ.....	68
Деревянко Б.В. ПРО МІНІМІЗАЦІЮ ВПЛИВУ КОРОНАВІРУСНОЇ ІНФЕКЦІЇ НА УКРАЇНСЬКУ ЕКОНОМІКУ ЗАСОБАМИ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ.....	73
Zharova L. LOCAL COMMUNITIES LIKE A BASIS FOR STUDYING THE INTERSECTION OF SOCIAL AND ECONOMIC ISSUES OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT.....	78
Заблодська І.В., Овчаренко Є.І., Бурбело С.О. ЕКОЛОГІЧНІ НАСЛІДКИ ВІЙСЬКОВОГО КОНФЛІКТУ В ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТІ: ВИКЛИКИ ТА ПРИПУЩЕННЯ.....	81
Іваненко М.М. МІСЦЕВІ ЕКОЛОГІЧНІ ПРОГРАМИ У СИСТЕМІ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ ВІД НЕГАТИВНОГО ВПЛИВУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	86
Ілларионов О.Ю. ДОНБАС НА ПОРОЗІ ТЕХНОГЕННОЇ КАТАСТРОФИ: ЕКОЛОГО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ.....	92
Каракаш І.І. ПРИРОДНІ ОБ'ЄКТИ ТА ЇХ РЕСУРСИ ЯК НАРОДНЕ НАДБАННЯ.....	104

Караханян К.М. ЩОДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ АЛЬТЕРНАТИВНИХ ДЖЕРЕЛ ЕНЕРГІЇ В УКРАЇНІ.....	111
Коверзнев В.О. КРИТЕРІЇ ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ СПОРІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ.....	114
Ковтун О.М. ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАНУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ В УМОВАХ ЗАВЕРШАЛЬНОГО ЕТАПУ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ.....	119
Кулинич П.Ф. ФЕНОМЕНОЛОГІЯ ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ.....	124
Ліллемяе О.Е. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОЦІНКИ ДОПУСТИМОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ ДЛЯ ТИМЧАСОВИХ ЗАХОДІВ, СПРЯМОВАНИХ НА ПІДТРИМКУ ЕКОНОМІКИ В УМОВАХ КОРОНАВІРУСНОЇ ХВОРОБИ COVID-19.....	129
Лісова Т.В. ДО ПИТАННЯ ПРО ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВІДНОСИН ЩОДО ВІДНОВЛЕННЯ ЗЕМЕЛЬ.....	134
Малолітнева В.К. ПОСИЛЕННЯ ПУБЛІЧНИХ НАЧАЛ У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ВІДНОСИН ІЗ ЗАКУПІВЕЛЬ ДЕРЖАВОЮ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ.....	140
Мельникова М.В., Градобоєва Є.С. ПРО ЕКОНОМІЧНЕ ОБГРУНТУВАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІОЕКОЛОГОБЕЗПЕЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТА.....	145
Мушенко В.В. ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ТЕНДЕНЦІЙ ВІТЧИЗНЯНОГО ТА ЗАРУБІЖНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО ОПОДАТКУВАННЯ.....	151
Неварова І.В. ЕКОЛОГІЧНІ ІННОВАЦІЇ В СИСТЕМІ ЗЕЛЕНОЇ ЕКОНОМІКИ (ПРАВОВИЙ АСПЕКТ).....	156
Олюха В.Г. ГОСПОДАРСЬКИЙ ДОГОВІР ЯК ЗАСІБ УПРАВЛІННЯ ПАНДЕМІЧНИМ РИЗИКОМ.....	158
Петлюк Ю.С. ЕКОЛОГО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ОХОРОНИ, ВИКОРИСТАННЯ ТА ВІДТВОРЕННЯ ТВАРИННОГО СВІТУ.....	163
Рогозян Ю.С. ЕКОЛОГІЧНІ ПАРАМЕТРИ ПОЗИЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ.....	167
Сидор В.Д. ПРАВОВІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ БЕЗПЕЧНОГО ОСВІТНЬОГО ПРОЦЕСУ В УМОВАХ КАРАНТИНУ, ЗАПРОВАДЖЕНОГО З МЕТОЮ ЗАПОБІГАННЯ ПОШИРЕННЮ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ КОРОНАВІРУСНОЇ ХВОРОБИ (COVID-19).....	171
Токунова А.В. РОЛЬ БІЗНЕСУ У ФОРМУВАННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОЛОГІЧНИХ СИСТЕМ В АСПЕКТІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ.....	175
Трегуб О.А. ПЕРСПЕКТИВИ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ЖИТТЯ В УКРАЇНІ ШЛЯХОМ УВЕДЕННЯ РОЗШИРЕНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВИРОБНИКА.....	181
Устименко А.В. ОСОБЛИВОСТІ ВИКОНАННЯ ДОГОВІРНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ПІД ЧАС ДІЇ ОБМЕЖУВАЛЬНИХ ЗАХОДІВ.....	187
Худенко М.В. НЕЗАЛЕЖНА ПРОФЕСІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ КОРОНАВІРУСУ COVID-19.....	190
Яценко С.С. ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА ОСКАРЖЕННЯ У СУДОВОМУ ПОРЯДКУ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	195

В.А. Устименко,
член-кореспондент НАН України,
член-кореспондент НАПрН України,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
директор Державної установи «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Макутова НАН України»,
м. Київ

Р.А. Джабраїлов,
доктор юридичних наук, професор,
заступник директора з наукової роботи
Державної установи «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Макутова НАН України»,
м. Київ,

ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ПЕРІОД ДІЇ КАРАНТИНУ У ЗВ'ЯЗКУ З ПОШИРЕННЯМ COVID-19: ПРАВОВІ РИЗИКИ ЇХ ВСТАНОВЛЕННЯ ТА МОЖЛИВІ НАСЛІДКИ

Незаперечним фактом залишається те, що держави світу були не готові до соціально-економічних потрясінь, викликаних загрозами біологічного характеру. Протягом тривалого періоду напрацьовувався багатоелементний механізм реагування на кризові явища, зумовлені результатами людської діяльності. Втім застосування останнього до запобігання та усунення наслідків сучасної фінансово-економічної та соціальної кризи внаслідок поширення COVID-19 виявилось малоефективним.

У зв'язку з цим держави світу, і Україна не є виключенням, вдалися до розробки певних економіко-правових конструкцій, здатних мінімізувати негативні ефекти у різних сферах життєдіяльності суспільства. Серед таких викликають зауваження неоднозначні підходи до визначення обсягу повноважень органів державної влади у сфері організації функціонування економічної системи країни у період дії карантину у зв'язку з поширенням COVID-19.

Зокрема, привертає увагу нещодавно прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний

бюджет України на 2020 рік» від 17.09.2020 № 909-IX (далі Закон № 909-IX), яким у п. 4 розділу «Прикінцеві положення» було закріплено положення про те, що у період дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, *надати право Кабінету Міністрів України скорочувати строк дії обмежень, заборон, пільг та гарантій, встановлених відповідними законами України, прийнятими з метою запобігання виникненню і поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, крім випадків, коли зазначене може призвести до обмеження конституційних прав чи свобод особи* [1].

З цього нормативного положення можна дійти висновку, що Кабінет Міністрів України наділяється досить широким колом дискреційних повноважень, які дозволяють приймати у подальшому відповідні рішення на власний розсуд без потреби внесення необхідних змін до законів України, якими передбачено строки дії зазначених у Законі № 909-IX обмежень, заборон, пільг та гарантій.

І це при тому, що наявність дискреційних повноважень для органів державної влади Конституцією України виключається, зокрема, про це свідчить ч. 2 ст. 19, у якій зазначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи *зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України* [2]. Аналогічний підхід дотримано у ч. 2 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014, а саме зазначено про те, що Кабінет Міністрів України *здійснює також інші повноваження, визначені Конституцією та законами України* [3].

При цьому саме законодавчо має бути визначено конкретне коло питань, вирішення яких може бути дозволено відповідному органу державної влади, а також порядок ухвалення тих чи інших рішень.

Зі змісту п. 4 розділу «Прикінцеві положення» Закону № 909-IX залишається незрозумілим на яких підставах, в межах яких повноважень та у який спосіб Кабінет Міністрів України прийматиме рішення про скорочення строку дії обмежень, заборон, пільг та гарантій, встановлених відповідними законами України. Адже таке скорочення у більшості випадків може призвести до

негативних наслідків у вигляді скасування наданих пільг та гарантій.

Зокрема, після введення карантину, Верховною Радою України було прийнято низку законів України, якими було встановлено певні преференції для суб'єктів господарювання у податковій, митній та інших сферах, а саме: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17.03.2020 № 530-ІХ; «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17.03.2020 № 533-ІХ; Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 13.04.2020 № 553-ІХ; «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо додаткової підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 13.05.2020 № 591-ІХ та ін.

Відповідно скорочення строку дії пільг та гарантій, наданих вище переліченими Законами України, може призвести до порушень прав та законних інтересів суб'єктів господарювання, у тому числі фізичних осіб – підприємців.

Хоч у п. 4 розділу «Прикінцеві положення» Закону № 909-ІХ міститься застереження про те, що неприпустимим є скорочення строку дії обмежень, заборон, пільг та гарантій, встановлених відповідними законами України, якщо зазначене може призвести до обмеження конституційних прав чи свобод особи.

Втім навряд чи слід окремо доводити, що ухвалення Верховною Радою України законів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), як раз і мало на меті дотримання конституційних прав та свобод громадян та юридичних осіб. Відповідно будь-яке рішення Кабінету Міністрів України щодо скорочення строку дії пільг та гарантій можна буде кваліфікувати як таке, що обмежує конституційні права чи свободи особи.

Важливо і те, що прийняття Кабінетом Міністрів України таких рішень у окремих випадках суперечитиме вже існуючим законам України, які встановлюють інший механізм реалізації

повноважень у певних сферах суспільних відносин. Так, норма п. 4.4 ст. 4 Податкового кодексу України передбачає те, що *установлення і скасування податків та зборів, а також пільг їх платникам здійснюються відповідно до цього Кодексу Верховною Радою України*, а також Верховною Радою Автономної Республіки Крим, сільськими, селищними, міськими радами та радами об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад у межах їх повноважень, визначених Конституцією України та законами України [4].

З цього положення можна дійти висновку про те, що скорочення Кабінетом Міністрів України тривалості строків дії податкових пільг та гарантій, встановлених у законах України, означатиме перевищення повноважень та порушення норм Податкового кодексу України.

Напевно Кабінет Міністрів України не вдаватиметься до дій, які можуть спричинити порушення законодавчих актів. Але беззастережність формулювання норми п. 4 розділу «Прикінцеві положення» Закону № 909-ІХ створює відповідне підґрунтя.

Звісно, що поряд з преференційними положеннями Верховною Радою України під час прийняття відповідних законів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), було встановлено окремі обмеження та заборони.

Впровадження тих чи інших обмежувальних заходів було зумовлено та дотепер залишається актуальним через гостру проблему, пов'язану із необхідністю збалансування дохідної та видаткової частини Державного бюджету України у зв'язку із негативним впливом на економіку COVID-19.

Зокрема, п. 10 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 13.04.2020 № 553-ІХ було встановлено, що у квітні 2020 р. та на період до завершення місяця, в якому відміняється карантин, установлений Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, місячна винагорода і заробітна плата керівникам, членам виконавчих органів та наглядових рад суб'єктів господарювання державного сектору економіки (включаючи

державні банки), управління якими здійснюється відповідно до законодавства про управління об'єктами державної власності (включаючи Закон України «Про банки і банківську діяльність»), *визначається у розмірі, що не перевищує 10 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 01.01.2020.* При цьому у зазначеному максимальному розмірі не враховуються суми допомоги по тимчасовій непрацездатності та оплата щорічної відпустки. Абзацом 2 п. 10 було доручено Кабінету Міністрів України вжити заходів щодо виконання цього пункту [5].

Як результат, таке обмеження було впроваджено. Втім, у зв'язку з прийняттям Закону № 909-ІХ, Кабінетом Міністрів України було прийнято рішення *про скорочення строку дії зазначеного обмеження* та постановою «Деякі питання оплати праці керівників, членів виконавчих органів та винагороди членів наглядових рад суб'єктів господарювання державного сектору економіки» від 26.10.2020 № 996 [6] було відновлено дію п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 05.02.2020 № 141 «Питання умов і розмірів оплати праці керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки», яким передбачено те, що місячний розмір заробітної плати керівника суб'єкта господарювання державного сектору економіки, що визначається в контракті, *не повинен перевищувати 1250 тис. грн* [7].

Отже, скорочення строку дії обмеження фактично призвело до скасування останнього.

При цьому варто звернути увагу на те, що п. 10 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 13.04.2020 № 553-ІХ встановлено *єдину чітку підставу* для зняття обмеження розміру місячної винагороди і заробітної плати осіб, які згадуються у зазначеному пункті, а саме *відміна карантину*.

Отже, Кабінет Міністрів України, користуючись наданими йому п. 4 розділу «Прикінцеві положення» Закону № 909-ІХ дискреційними повноваженнями, прийняв рішення у вигляді постанови, яким по суті скасував норму п. 10 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 13.04.2020 № 553-ІХ. Відповідно зазначене зумовлює потребу у внесенні змін до видаткової частини Державного бюджету України,

що напевно не було враховано під час прийняття Кабінетом Міністрів України вищезгаданої постанови.

Більше того, наділення Кабінету Міністрів України дискреційними повноваженнями *суперечить принципу верховенства права* як основи формування та розвитку правової держави.

Зокрема, Конституційний Суд України неодноразово звертав увагу на важливість дотримання принципу верховенства права у правотворчій та правозастосовній діяльності. У низці рішень органу конституційної юрисдикції міститься бачення Суду щодо ключових змістовних елементів зазначеного принципу.

Так, у п. 2.1.1 мотивувальної частини Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 18.06.2020 № 5-р(II)/2020 у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 02.03.2015 № 213-VIII міститься застереження про те, що *однією з вимог принципу верховенства права (правовладдя) є вимога юридичної визначеності (як принцип)*. Одним зі складових елементів загального принципу юридичної визначеності є вимога (як принцип) передбачуваності приписів права. Додатково у згаданому Рішенні, у п. 2.1.2 мотивувальної частини, підкреслено, що *складовим елементом загального принципу юридичної визначеності як вимоги верховенства права (правовладдя) також є принцип правомірних (легітимних) очікувань*, який, за тлумаченням Венеційської Комісії, «виражає ідею, що органи публічної влади повинні додержуватися не лише приписів актів права, а й своїх обіцянок та пробуджених очікувань» (спеціальне Дослідження Венеційської Комісії «Мірило правовладдя», CDL-AD(2016)007, пункт II.B.5.61) [8].

Як зазначено у п. 2.3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26.03.2020 № 6-р/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення п. 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України, *юридична визначеність* є ключовою у розумінні верховенства права; *держава зобов'язана*

дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; юридична визначеність передбачає, що норми мають бути зрозумілими і точними, а також спрямованими на забезпечення постійної прогнозованості ситуацій і правовідносин. Далі наголошено на тому, що у контексті ст. 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов юридичної дійсності та його впевненість у своєму юридичному становищі, а також захист від свавільного втручання держави. При цьому юридичну визначеність запропоновано розуміти через такі складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну стабільність чинного законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування) [9].

Таким чином, зазначене дає можливість дійти висновку про те, що Верховна Рада України, наділяючи Кабінет Міністрів України дискреційними повноваженнями на період дії карантину, створила передумови для дестабілізації соціально-економічної системи країни, а наявні приклади реалізації таких повноважень переконують у цьому.

Список літератури

1. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 17.09.2020 № 909-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2020 р. № 80. Ст. 2585.
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 20. Ст. 619.
4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 92. Том 1. Ст. 3248.
5. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 13.04.2020 № 553-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2020. № 34. Ст. 1123.
6. Деякі питання оплати праці керівників, членів виконавчих органів та винагороди членів наглядових рад суб'єктів господарювання державного сектору економіки: постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2020 № 996. *Офіційний веб-*

портал Верховної Ради України. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2020-%D0%BF#Text>

7. Питання умов і розмірів оплати праці керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки: постанова Кабінету Міністрів України від 05.02.2020 № 141. *Офіційний вісник України*. 2020. № 22. Ст. 803.

8. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 18.06.2020 № 5-р(П)/2020 у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 02.03.2015 № 213-VIII. *Офіційний вісник України*. 2020. № 55. Том 2. Ст. 1729.

9. Рішення Конституційного Суду України від 26.03.2020 № 6-р/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України. *Офіційний вісник України*. 2020. № 32. Ст. 1097.

В.І. Андрейцев,
*академік НАПрН України,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
державний радник юстиції III класу,
професор кафедри цивільного, господарського
і екологічного права
НТУ «Дніпровська політехніка» МОН України,
м. Дніпро*

СИСТЕМА ПРАВА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ЗАКОНОДАВЧІ ЗАСАДИ, ПРОБЛЕМИ ПРАВОРОЗУМІННЯ, ФОРМУВАННЯ, ВИКЛАДАННЯ

Система права екологічної безпеки – визначальна методологічна, світоглядна і пізнавальна проблема сучасної екологічної політики України, як галузь законодавства, галузь

права України у правовій системі України, яка відіграє правокультурологічну роль у юридичній освіті, підготовки висококваліфікованих фахівців правознавців та їх подальшій правничій кар'єрі у сфері правозастосування.

Право екологічної безпеки відносно «молода» галузь системи галузей права України, початок формування якої був закладений Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-ХІІ.

У наведеному Законі реалізована наукова доктрина і вчення про правове забезпечення екологічної безпеки, як магістрального напрямку державної національної екологічної політики України, світоглядну і аксіологічну основу сталого соціально-економічного розвитку глобалізованої і світової системи, в основі якої закладений конституційно-правовий імператив забезпечення суб'єктивного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, виходячи із примату людини, її здоров'я і життя, як найвищої соціальної цінності (ст. 3 Конституції України).

Зазначені аспекти пронизують значну частину приписів наведеного закону, зокрема у *завданнях йдеться про охорону навколишнього природного середовища, охорону і використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки* (ст. 1) (курсив мій – В.А.). Серед принципів зазначених відносин, закріплено пріоритетність вимог екологічної безпеки, гарантування екологічно-безпечного середовища для життя і здоров'я людей (ст. 3), державній охороні від шкідливого впливу негативної екологічної обстановки, захист здоров'я і життя людей (ст. 5), право кожного на безпечне для його життя і здоров'я навколишнє природне середовище та інші суб'єктивні права і можливості громадян в цій сфері (ст. 9), гарантії екологічних прав громадян (ст. 10) та захист цих прав відповідно до закону у судовому порядку (ст. 11).

Верховна Рада України визначає основні напрями державної екологічної політики, в тому числі щодо забезпечення екологічної безпеки, затверджує загальнодержавні екологічні програми, укази Президента України щодо оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації та вирішує інші питання у цій сфері (ст. 15).

Автономна Республіка Крим, в межах своєї компетенції, зокрема встановлює в разі потреби нормативи екологічної безпеки більш суворі, ніж чинні в цілому на території України (ст. 14).

Місцеві ради забезпечують реалізацію екологічної політики України, реалізацію екологічних прав громадян, здійснюють контроль за додержанням екологічного законодавства та інші питання (ст. 15).

Відповідно Кабінет Міністрів України здійснює реалізацію екологічної політики, забезпечує розробку державних цільових, міждержавних екологічних програм, встановлює порядок розроблення та затвердження екологічних нормативів, зокрема з питань забезпечення екологічної безпеки, здійснює інші повноваження відповідно до цього закону та інших законів України (ст. 17).

Рада міністрів АРК реалізує екологічне законодавство України, організовує розробку екологічних програм, забезпечує контроль за діяльністю органів виконавчої влади АРК, юридичних осіб незалежно від форми власності у питаннях охорони довкілля та використання природних ресурсів в межах наданої компетенції, забезпечує систематичне та оперативне екологічне інформування населення, організовує ліквідацію екологічних наслідків аварій, залучає для цього юридичних осіб та може здійснювати інші повноваження в сфері забезпечення екологічної безпеки відповідно до Закону (ст. 18).

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у зазначеній сфері здійснюють виконання рішень відповідних рад, координують діяльність юридичних осіб незалежно від форм власності і підпорядкування, організовують розробку місцевих екологічних програм, забезпечують систематичне екологічне інформування населення, юридичних і фізичних осіб про стан довкілля та інші повноваження у цій сфері (ст. 19).

Компетенція центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, в галузі зазначеної охорони та використання природних ресурсів періодично змінюється в силу політичних перетворень і сьогодні зазнала зміни, внесених постановою Кабінету Міністрів України від 11.09.2019, якою Міністерство екології та природних ресурсів України було перейменовано на Міністерство енергетики та захисту довкілля, яке

діяло незначний час відповідно до Положення «Про Міністерство енергетики та захисту довкілля» в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 847. Звісно, про те, що в такій редакції це міністерство в короткий час вже не буде функціонувати, з огляду на реформування центральних органів виконавчої влади через перезавантаження Кабінету Міністрів України було проблематичним. Тож закономірно, що невдовзі зазначене Міністерство перейменоване на Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів, хоча як слідує із його назви питання екологічної безпеки у такій редакції чомусь упущено, хоча забезпечення екологічної безпеки та в межах його повноважень щодо радіаційної, біологічної і генетичної безпеки залишаються серед його основних завдань.

Проте, в цьому аспекті зазначений орган виконавчої влади має виконувати свої повноваження відповідно до вимог Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 20, 20¹, 20²), відповідно до приписів якого, згідно пункту «м» ст. 20 віднесено здійснення «процедури попередньої обґрунтованої згоди відповідно до вимог Картахенського протоколу «Про біобезпеку до Конвенції «Про біологічне різноманіття» щодо можливості транскордонного переміщення генетично-модифікованих організмів, призначених для умисного введення в навколишнє природне середовище». Отже, внаслідок деяких модифікацій зазначеного Закону замість «забезпечення екологічної безпеки в Україні», що впливає із положень розділу 7 Декларації «Про державний суверенітет» від 16.07.1990, відповідно до якої Україна дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молодого покоління.

В сучасній редакції вказаного закону визначається спеціальна компетенція центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, що за логікою мають складати повноваження вищезазначеного міністерства.

В той же час, на моє переконання, зовсім невиправдано, що цей закон не містить приписів щодо координаційного органу, що функціонує на підставі Положення «Про Комісію з біобезпеки та біологічного захисту» при Раді національної безпеки і оборони України, затвердженої Указом Президента України від 21.04.2017

№ 113 та її склад, відповідно до Указу Президента України від 20.11.2017 № 377.

В державі, як постійно діючий орган, що забезпечує координацію діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, пов'язаної із забезпеченням техногенно-екологічної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникнення та реагування на них у разі їх виникнення – є Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, яка координує діяльність територіальних і функціональних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту, відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.01.2015 № 18, головою якої за посадою є Прем'єр-міністр України.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає також компетенцію центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у зазначеній сфері відповідно до Положення про Державну екологічну інспекцію України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 № 275, зокрема про додержання вимог законодавства щодо екологічної та радіаційної безпеки, забезпечення екологічної безпеки виробництва хімічних джерел струму та їх утилізації, ведення обліку обсягів накопичення відпрацьованих джерел струму та передачі їх на утилізацію та у сфері поводження з відходами, про біологічну та генетичну безпеку щодо біологічних об'єктів природного середовища у процесі створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритій системі (ст. 20 Закону).

Зазначеній державній екоінспекції надано право звернення до суду з позовом про обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів незалежно від їх підпорядкування та форми власності, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням екологічного законодавства, вимог дозволів з перевищенням нормативів гранично допустимих викидів впливу фізичних та біологічних факторів і лімітів скидів забруднених речовин та інші повноваження (ст. 20²).

Відповідно до компетенції визначеної цим Законом органу виконавчої влади АР Крим з цих питань, обласним, Київській і

Севастопольській міським державним адміністраціям визначені повноваження в зазначеній сфері (ст. 20³, 20⁴).

Окрема ст. 33 містить приписи щодо екологічних нормативів, яка не виключає можливості розроблення нормативів екологічної безпеки (частина друга ст. 33).

Закон також містить спеціальний розділ XI «Заходи щодо забезпечення екологічної безпеки» (ст. 50-59).

В Законі закріплюється визначення екологічної безпеки як стану навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей та містяться приписи щодо виконання господарюючими суб'єктами екологічних вимог у процесі проектування, будівництва, реконструкції, введення в дію, розміщення та експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки, у процесі застосування засобів захисту рослин, мінеральних добрив, нафти і нафтопродуктів, токсичних хімічних речовин та шкідливого біологічного впливу, акустичного, електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого впливу фізичних факторів та радіоактивного забруднення, іншого забруднення відходами (ст. 51-55).

Передбачені в Законі вимоги екологічної безпеки транспортних та інших пересувних засобів і установок, у процесі проведення наукових досліджень, впровадженні відкриттів, винаходів, застосування нової техніки, імпортного устаткування, технологій і систем, військових, оборонних об'єктів і військової діяльності, при розміщенні і розвитку населених пунктів (ст. 56-59).

Окремий розділ 13 містить приписи щодо надзвичайних екологічних ситуацій та запобіганню аваріям і ліквідації їх шкідливих екологічних наслідків, зокрема щодо запровадження спеціального правового режиму територій встановлених надзвичайних екологічних ситуацій, ліквідації їх негативних наслідків, відповідно до вимог спеціального Закону.

Окремі приписи коментованого Закону визначають підстави настання відповідальності за порушення екологічного законодавства, зокрема за порушення прав громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, порушення норм екологічної безпеки та інших правопорушень, передбачених ст. 68, на підставі норм ст. 69-70 цього Закону в частині відшкодування (компенсації) шкоди, заподіяної джерелом підвищеної небезпеки та вимоги щодо притягнення до

адміністративної або кримінальної відповідальності за екологічні правопорушення згідно чинного законодавства.

Таким чином, наведені приписи Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 містять узгоджену систему приписів щодо забезпечення екологічної безпеки, які деталізовані в інших актах екологічного законодавства, що були найбільш концентровані в постанові Верховної Ради України «Про основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 05.03.1998 № 188, по суті першій державній програмі України національної екологічної політики, спрямованій на вирішення поточних екологічних проблем та на перспективу з точки зору положень щодо кодифікації екологічного законодавства.

Окремі положення щодо забезпечення екологічної безпеки, реалізації права громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище зафіксовані в інших актах законодавства України, зокрема в законодавстві про охорону здоров'я, забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя, законодавстві цивільного захисту України, цивільному законодавстві, господарському законодавстві, інших актах законодавства та підзаконних актах, що включають Укази Президента України, урядові нормативно-правові акти, зокрема щодо правового становища органів центральної виконавчої влади з питань безпеки окремих видів господарської діяльності, а також в міжнародно-правових документах [1-2].

Об'єктивний аналіз чинного законодавства дозволив автору науково обґрунтувати наявність в екологічному законодавстві окремої комплексної та інтегрованої галузі законодавства і відповідно права, галузі правової науки і навчальної дисципліни – «Права екологічної безпеки» [3-7].

При цьому маю зазначити, що в монографічному дослідженні Ю.А. Краснової вказується право екологічної безпеки, як комплексна галузь екологічного права [8, с. 152-165], але в авторефераті докторської дисертації йдеться лише про підгалузь права екологічної безпеки [9, с. 4-6, 21] без предметних пояснень, аналізу наукових підходів вагомих обґрунтувань та науково доказування висловленого, особливостей цієї сфери правового

регулювання як підгалузі у системі екологічного права та її відмінності від комплексної галузі права за відповідними ознаками.

Незаангажоване розуміння системи права екологічної безпеки, як комплексної галузі права має кардинальне методологічне, правове і аксіологічне значення для розвитку цієї сфери законодавства, права, відповідної науки і навчальної дисципліни. Як зазначалося в першому еколого-правовому науковому дослідженні, присвяченому правовому забезпеченню екологічної безпеки в Україні [10-11], загострення екологічної обстановки в Україні кінця 80-х – початку 90-х рр. минулого століття в багатьох регіонах України – гірка, але об'єктивна реальність, «характерною ознакою сучасного екологічного стану в Україні є офіційне визнання Верховною Радою України її території зоною екологічного лиха» [12].

Це обумовлено невиправдано високим ступенем концентрації промисловості, необґрунтованим розміщенням і нарощуванням екологічно небезпечних виробничих потужностей, в тому числі металургійних, хімічних, енергетичних, інтенсивним сільськогосподарським виробництвом, з нераціональним використанням хімічних речовин та проведення меліоративних робіт. Трагедією долі Українського народу стала аварія на Чорнобильській АЕС – такої в світовій історії глобальної екологічної катастрофа, яка спричинила деградацію значної частини навколишнього природного середовища і масові людські втрати ще не було [10-11].

Наведені та інші факти презюмують удосконалення законодавства та правового забезпечення екологічної безпеки в Україні, запровадження його викладання в навчальному процесі юридичних вищих навчальних закладів та юридичних факультетах університетів.

На наш погляд, це було виключно політичне рішення, як і прийнятий документ, який не вплинув особливо на законотворчий процес формування законодавства у сфері екологічної безпеки, хоча і стимулював розробку правових аспектів екологічної безпеки в еколого-правових дослідженнях, започаткування його викладання відповідно до програми курсу «Екологічне право» [13, с. 25], у якій питання забезпечення екологічної безпеки викладалися відповідно у темі № 6 Загальної частини «Державно-правовий механізм забезпечення охорони навколишнього природного середовища,

екологічної безпеки і раціонального природокористування» [13, с. 7-8] та в темах №№ 17, 18, 19, відповідно Особливої частини щодо правових режимів використання природних ресурсів, охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки в сільському господарстві, населених пунктах в промисловості, енергетиці, транспорті та інших галузях господарювання [13, с. 17-19].

Реалізація положень державної екологічної політики стимулювала законотворчий процес проблем правового забезпечення екологічної безпеки в Україні, зокрема підготовки робочою групою за наукового керівництва проф. В.І. Андрейцева законопроекту щодо регулювання зазначених правовідносин [14], який пройшов процедуру обговорення та оцінки наукової громадськості та представників органів виконавчої влади із зазначених питань у процесі проведення науково-методичного семінару, зокрема за участю д.ю.н., проф. А.Г. Бобкової, д.ю.н., проф. С.М. Кравченко, д.ю.н., проф. Б.Г. Розовського, д.ю.н., проф. В.Л. Мунтяна, д.ю.н., проф. С.А. Балашенко (Республіка Білорусь), д.ю.н., проф. М.В. Шульга, д.ю.н., проф. Дж. Банайна (США), представника центрального органу Кабінету Міністрів України А.П. Дембіцького та ін. [15, с. 5].

Зазначені процеси позначилися і на навчальному процесі юридичного факультету Київського університету імені Тараса Шевченка, у якому було запроваджено викладання нормативного курсу для студентів бакалаврського рівня підготовки [16, с. 25], та магістрів права [17, с. 16] і спеціалістів [18, с. 14].

Варто відзначити, що у цей період активно велася науково-практична діяльність щодо систематизації екологічного законодавства, зокрема законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки [19-20], активізація наукового правових досліджень в зазначеній сфері, захисту дисертацій з правових аспектів безпеки харчових продуктів [21], проблем екологічного ризику [22], правового забезпечення поводження з небезпечними відходами [23, с. 19], обґрунтовуються новітні доктрини екологічного права, зокрема права екологічної безпеки [24, с. 27-34].

В подальшому на високому професійному рівні була запроваджена підготовка фахівців правників у національному юридичному університеті України імені Ярослава Мудрого [25-26],

підготовка фахівців з правознавства та наукові дослідження у Національному університеті біоресурсів і природокористування України [27-28], підготовка магістрів, аспірантів [29-30] та докторів філософії з юридичних наук у Національному гірничому університеті, перейменовано в нових соціально-економічних умовах на Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», в якій виконана дисертація на здобуття д.ю.н. Р.С. Кіріна, підготовлена до захисту дисертація доктора філософії в галузі знань 081 «Право» Ю.В. Щербяк.

Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека України», затверджена Указом Президента України від 14.09.2020 № 392, визнала, що серед пріоритетів національних інтересів України є забезпечення екологічної безпеки, яка реалізується зокрема створенням безпечних умов життєдіяльності людини, особливо на територіях, що постраждали внаслідок бойових дій, що обумовила доцільність оптимізації структури апарату Ради національної безпеки і оборони відповідної служби з питань екологічної безпеки, яка сьогодні у структурі цього органу відсутня.

Послідовне і системне дослідження механізму правового забезпечення екологічної безпеки обумовило обґрунтування у системі законодавства про екологічну безпеку інтегрованого правового міждисциплінарного інституту щодо реагування і захисту населення України від небезпечних природних, техногенних, соціально-політичних і санітарно-епідемічних ризиків – Антропозахисного права, його поступового формування з позицій правових форм і засад, як цілісної системи правових норм, спрямованих на забезпечення людини, її життя і здоров'я від небезпечних уражуючих факторів виникнення небезпеки для найвищого соціального блага і цінності – людини, її життя і здоров'я [31-38].

На підставі досягнутого вчення у сфері права екологічної безпеки є підстави представити **систему цієї галузі права**, науки і навчальної дисципліни у складі таких складових частин: *Загальної, Особливої та Спеціальної*.

Загальна частина передбачає такі основні складові елементи: пізнавально-правові засади виникнення небезпеки і формування правового механізму запобігання та реагування на її прояви; юридична природа екологічної безпеки; джерела права

екологічної безпеки; право екологічної безпеки – інтегрована та комплексна галузь права; принципи та вимоги права екологічної безпеки та його аксіологічне значення; проблеми формування і становлення міждисциплінарного (міжгалузевого) правового інституту «Антропозахисного права»; конституційне суб'єктивне право громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля; проблеми юридичних гарантій реалізації та захисту права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля; система права екологічної безпеки України.

Особлива частина права екологічної безпеки містить такі правові інститути: правові засади забезпечення екологічної безпеки населених пунктів; рекреаційних і лікувально-оздоровчих зон; правові аспекти захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; проблеми правового режиму зон надзвичайних екологічних ситуацій; особливості реалізації та захисту правового статусу постраждалих осіб від надзвичайних екологічних ситуацій; колективні форми захисту громадян від надзвичайних ситуацій природного, санітарно-епідемічного та техногенного характеру; правове забезпечення екологічної безпеки в секторах економіки; проблеми формування інституту юридичної відповідальності в сфері екологічної безпеки.

Спеціальна частина права екологічної безпеки спрямована на пізнання міжнародно-правових аспектів забезпечення екологічної безпеки (транснаціональної, регіональної, окремих держав, Європейського Союзу та правових форм співробітництва щодо попередження небезпеки на міжнародному, регіональному і національному рівнях.

Список літератури

1. Директива 2012/18 Європейського Парламенту і Ради «Про контроль великих аварій, пов'язаних з небезпечними речовинами», яка змінює і в подальшому відмінює Директиву 16/82 ЄС і Ради. Офіційний вісник Європейського Союзу 24.7.2012.1.197.1-17 (рос. мовою).

2. Конвенція о трансграничном воздействии промышленных аварий. ООН. Нью-Йорк. Женева. 1994. С. 47-77.

3. Андрейцев В.І. Проблеми права екологічної безпеки (Концептуальні засади). К.: КУ, 1998. 34 с.

4. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки. Екологічне право. Особлива частина. Підручник. Повний академічний курс. За ред. проф. В.І. Андрейцева. К., Істина. 2001. С. 10-165.
5. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки. Навчальний та наук.-практ. посібник. К., Знання-Прес. 2002. 332 с.
6. Andreitsev V.I. Law of Environmental safety. Dn. National Mining University. 2009. 287 p.
7. Андрейцев В.І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики: монографія. Дн.: НГУ, 2011. С. 278-372.
8. Краснова Ю.А. Право екологічної безпеки України: теоретичні аспекти: монографія. К., 2017. 589 с.
9. Краснова Ю.А. Право екологічної безпеки в Україні: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. К., 2018. 31 с.
10. Правові аспекти забезпечення екологічної безпеки в Україні. Заключний звіт з держбюджетні теми № 554, м. Київ, 1993 р. За ред. та наук. кер. д.ю.н., Засл. юриста України, проф. Андрейцева В.І., К., 2000. 40 с.
11. Андрейцев В.И. Организационно-правовой механизм охраны окружающей среды на предприятиях с промышленностью. Правовое обеспечение охраны окружающей среды в проектировании и строительстве. В кн.: Шемшученко Ю.С., Андрейцев В.И., Костицкий В.В. Правовое обеспечение экологической безопасности на транспорте. Природа и закон. К. Полит. издат. 1991. С. 18-91.
12. Про невідкладні заходи щодо захисту громадян України від наслідків Чорнобильської катастрофи: постанова Верховної Ради України від 01.08.1990 N 95-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 33. Ст. 466.
13. Програма курсу «Экологическое право» для студентов юридического факультета. К.: КГУ, 1989. 25 с.
14. Проект Закона Украины «Об экологической (природно-техногенной) безопасности» К.: КУ, 2001. 23 с.
15. Програма науково-методичного семінару «Досвід викладання еколого-правових дисциплін» та у його межах «Круглого столу» по обговоренню проекту Закону України «Про екологічну (природно-техногенну) безпеку» (15-16 червня 2001 року). К.: КУ, 2001. 5 с.

16. Андрейцев В.І. Навчально-методичні матеріали з еколого-правових дисциплін. Ч. Х. Право екологічної безпеки. Для студентів юридичного факультету. К.: КУ, 2001. 25 с.

17. Андрейцев В.І. Програма спецкурсу: Проблеми права екологічної безпеки. Для магістрів права спеціалізації «Земельне і екологічне право». К.: КУ, 2001. 16 с.

18. Андрейцев В.І. Навчально-методичні матеріали з еколого-правових дисциплін Част. VII. Програма спецкурсу «Правове забезпечення екологічної безпеки». Для спеціалістів спеціалізації «Земельне і екологічне право». К.: КУ, 2002. 14 с.

19. Екологія і закон. Екологічне законодавство України у двох книгах. Книга 2. «Законодавство Про екологічну безпеку». Відпов. ред. акад. В.І. Андрейцев. К.: Юрінком Інтер, 1997. С. 388-491; с. 494-526.

20. Екологічне законодавство України. В 4-х книгах. Кн. 4. «Законодавство у сфері екологічної безпеки». К.: Вид. дім. «Слово», К., 2007. С. 3-581; 583-596; 690-705; 769-781; 836-846; 857-886.

21. Ковальчук Т.Г. Правові питання забезпечення екологічної безпеки продуктів харчування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 1996. 20 с.

22. Фролов М.О. Правові аспекти екологічного ризику: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2001. 20 с.

23. Максименцева Н.О. Правове забезпечення поведження з небезпечними відходами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2006. 19 с.

24. Андрейцев В.І. Новітні доктрини екологічного права України: матер. доповіді міжнародного Круглого столу «Актуальні проблеми екологічного права. Дн.: НГУ, 2010. 45 с.

25. Правове регулювання екологічної безпеки в Україні: Навч. пос. Проф. А.Г. Гетьман, проф. М.В. Шульга, доц. В.А. Бредіхіна та ін. Х.: Право, 2012. 296 с.

26. Навчально-методичний посібник для практичних занять та самостійної роботи з навчальної дисципліни «Правове регулювання екологічної безпеки». Укладачі. проф. А.Г. Гетьман, проф. М.В. Шульга, доц. В.А. Бредіхіна та ін. Х.: Право, 2011. 37 с.

27. Краснова Ю.А. Правове регулювання забезпечення екологічної безпеки в галузі цивільної авіації: монографія. К.: КУ, 2011. 188 с.

28. Краснова Ю.А. Правове регулювання екологічної безпеки в Україні: монографія. К., 2013. 304 с.

29. Матеріали інформаційно-методичного забезпечення дисципліни «Право екологічної безпеки» для студентів спеціальності: 081 «Правознавство». Укладач проф. акад. Андрейцев В.І. Дніпро, 2016. 45 с.

30. Андрейцев В.І. Програма для проведення лекційних занять та спеціальних семінарів з нормативного курсу «Екологічна безпека в механізмі правового регулювання екологічних відносин з аспірантами за спеціальністю 081 «Право».

31. Андрейцев В.І. Людина, її життя, здоров'я і безпека в об'єктиві правового захисту (від ідеї антропоцентризму до формування і становлення антропозахисного права). Актуальні проблеми юридичної науки: Зб-к тез міжнар. наук.-практ. конфер. «Дванадцяті осінні юридичні читання». м. Хмельницький, 8-9 листопада 2013 р. Хм., 2013. С. 6-14.

32. Андрейцев В.І. Безпека життя і здоров'я у системі найвищих соціальних: проблеми правового захисту. Актуальні проблеми становлення і розвитку права екологічної безпеки в Україні: Зб-к наукових праць круглого столу (28 березня 2014 р.). К.: КНУ, 2014. С. 7-18.

33. Андрейцев В.І. Проблеми інтеграції антропозахисного права в системі екологічного права та системі права України. Проблеми інтеграції та диференціації в екологічному праві: Матер. всеукр. наук.-практ. Круглого столу. (25 вересня 2014 р. м. Дніпропетровськ). НГУ, 2014. С. 34-57.

34. Андрейцев В.І. Конституційно-аксіологічний, соціальна та еколого правовий імператив та його розвиток в законодавстві України та документах стратегічного призначення. Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації: Зб-к тез міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Хмельницький, 17 травня 2019 р.). Част. I. Хм., 2019. С. 26-31.

35. Андрейцев В.І. Організаційно-правові форми господарювання та їх вплив на довкілля, людину, як необхідність інтеграції щодо антропозахисних правовідносин. Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі: Матер. «Круглого столу», присвяч. пам'яті акад. НАПрН України Погрібного (13 червня 2014 р., м. Харків). Х., 2014. С. 7-10.

36. Андрейцев В.І. Антропозахисне право: актуальні проблеми становлення, дослідження та викладання. Актуальні проблеми юридичної науки: Зб-к тез міжнар. наук-практ. конф. Тринадцяті осінні юридичні читання. Ч. I. ХУУП. (м. Хмельницький, 14-18 листопада 2014 р.). Хм., 2014. С. 4-11.

37. Андрейцев В.І. Антропозахисна функція системи права України: стан та перспективи правового забезпечення. Актуальні проблеми юридичної науки: Зб-к тез міжнар. наук.-практ. конфер. «Чотирнадцяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 23-24 жовтня 2015 р.). Хм., 2015. С. 4-9.

38. Андрейцев В.І. Гідність та безпека людини в системі найвищих соціальних цінностей в Україні: конституційно-правовий контекст. Актуальні проблеми юридичної науки: Зб-к тез міжнар. наук.-практ. конфер. «Сімнадцяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 19-20 жовтня 2018 р.). Хм., 2018. С. 5-10.

Р.С. Кірін,

*доктор юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник,
Державна установа «Інститут економіко правових
досліджень імені В.К. Макутова НАН України»,
м. Київ*

ПРАВОВА ОХОРОНА ТА БЕЗПЕКА ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ НА ПОСТКОНФЛІКТНИХ ТЕРИТОРІЯХ

В Україні питання захисту довкілля регулюють понад 40 законів та сотні підзаконних нормативно-правових актів, проте система відповідальності за екологічні правопорушення, забезпечення дотримання екологічних прав людини залишається слабкою та неефективною. Низькі екологічні податки не сприяють реалізації принципу «забруднювач платить», а кошти екологічного податку лише на 45 % спрямовуються на природоохоронні заходи [1].

Таким є один з висновків українського парламенту за результатами проведення слухань щодо пріоритетів екологічної політики на наступні п'ять років (2020-2024). Усвідомлюючи, що якість життя, стан здоров'я, можливість сталого розвитку і

добробуту людини – це все залежить від якості довкілля, експерти водночас зауважили, що екологічна ситуація на сході України ускладнилася. При чому останнє стосується як постконфліктних (підконтрольних, звільнених) так і тимчасово окупованих територій (непідконтрольних) (далі ТОТ).

Подібний стан навколишнього природного середовища (далі НПС) зумовлений військовими діями і руйнацією інфраструктури та екологічно небезпечних підприємств. На ТОТ України порушується екологічна рівновага, а відсутність належного державного контролю за якістю довкілля, зокрема на непідконтрольних територіях Донецької і Луганської областей, призводить до небезпечних змін стану довкілля і збільшує ризики для здоров'я населення і безпеки його життєдіяльності.

Відтак, Кабінету Міністрів України (далі КМУ) доручено прискорити розроблення та затвердження: 1) національних планів дій щодо: 1.1) охорони НПС; 1.2) адаптації до зміни клімату; 1.3) боротьби з деградацією земель та опустелюванням; 2) програм щодо: 2.1) запобігання і ліквідації наслідків зсувів та підтоплень; 2.2) матеріально-технічного переоснащення національної гідрометеорологічної служби; 2.3) основних напрямів морської природоохоронної політики України; 3) комплексної програми стабілізації екологічної ситуації та забезпечення екологічної безпеки на Донбасі.

Крім того, Міністерству з питань ТОТ та внутрішньо переміщених осіб України (зараз Міністерство з питань реінтеграції ТОТ України) спільно з Міністерством енергетики та захисту довкілля України (зараз Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів, далі Міндовкілля) доручено:

- 1) розглянути питання щодо екологічного відновлення Донбасу;
- 2) розглянути питання щодо посилення координації між центральними органами виконавчої влади;
- 3) запропонувати законодавчі шляхи вирішення питання щодо екологічного відновлення Донбасу.

В свою чергу, Уряд, прийнявши Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 рр. [2], визнав, що найбільшою соціально-економічної та екологічної шкоди, насамперед тієї, що пов'язана з людськими жертвами, завдано територіям, на яких проводилися бойові дії та прилеглих до лінії розмежування.

Ситуація на таких територіях характеризується як гуманітарна катастрофа, подолання наслідків якої є пріоритетом держави на найближчі десятиліття.

При цьому, незважаючи на домінуючу тенденцію до зниження питомої екологічної інтенсивності забруднення, питома вага промислово розвинутих регіонів у загальному рівні забруднення не знижується, що свідчить про подальшу концентрацію екологічно шкідливих об'єктів на території таких регіонів та неефективні дії щодо зниження інтенсивності забруднення.

У 2017 р. державою-агресором фактично перебудовано господарські зв'язки на ГОТ у Донецькій та Луганській областях та незаконно захоплено і консолідовано місцеві ресурси в обсязі до 40 % усіх видатків на тимчасову окупацію цих територій. У підсумку, Росією знижено власні витрати на тимчасову окупацію територій на Сході України приблизно в 2,5 рази (до 1 млрд дол. США), або до 25 % усіх видатків на підтримання тимчасової окупації цих територій, переважно за рахунок місцевих виробництв та незаконного використання та видобутку природних ресурсів на цих територіях, які є об'єктами права власності Українського народу.

Ці та інші глобальні, загальнодержавні й регіональні виклики вплинули на формування таких проблем, що стримують розвиток регіонів і держави в цілому та потребують розв'язання в рамках зазначеної Стратегії, у тому числі й слабкою інтеграцією регіональних просторів у загальноукраїнський, що характеризується, серед іншого, зруйнованою економікою та інфраструктурою, накопиченням екологічних проблем, формуванням іміджу території «бойових дій» на Сході та Півдні України, що призвело до нівелювання інвестиційної привабливості територій. Тому одним із завдань за напрямом відновлення та розбудова територій, структурна перебудова економік регіонів, що постраждали внаслідок збройної агресії є продовження виконання Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, затвердженої постановою КМУ від 13.12.2017 № 1071, до 2023 р., актуалізація та доповнення її новими заходами.

Міндовкілля також відреагувало на доручення Президента України, оприлюднивши проєкт Національного плану дій з охорони

НПС на 2020-2025 роки, що визначає заходи з реалізації державної екологічної політики з метою збереження природних екосистем, підтримки їх цілісності, поліпшення якості життя і здоров'я населення, забезпечення екологічної безпеки, впровадження збалансованої системи природокористування для сталого розвитку суспільства. Цим проєктом передбачено виконання заходів, спрямованих на реалізацію цілей та завдань державної екологічної політики, а саме [3]:

Ціль 1. Формування в суспільстві екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва.

Ціль 2. Забезпечення сталого розвитку природно-ресурсного потенціалу України.

Ціль 3. Забезпечення інтеграції екологічної політики в процес прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку України.

Ціль 4. Зниження екологічних ризиків для екосистем та здоров'я населення до соціально прийняттого рівня.

Ціль 5. Удосконалення та розвиток державної системи природоохоронного управління.

На регіональному рівні було констатовано [4, с. 137], що на території Донецької області зосереджена п'ята частина промислового потенціалу країни, 78 % якого припадає на екологічно небезпечні виробництва металургійної та видобувної галузей, виробництво електроенергії й виробництво коксу. Підприємства саме цих галузей найбільш негативно впливають на довкілля. Як результат, на Донеччину припадає близько третини національних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних джерел забруднення. За цим показником у 2018 р. регіон посів перше місце серед інших областей України (навіть без урахування частини ТОТ області). Серед найбільш актуальних екологічних питань регіону: 1) істотні обсяги викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря від промислових підприємств; 2) накопичення великої кількості відходів; 3) забруднення водою скидами та надмірне використання водних ресурсів; 4) виснаження земель.

Зі змісту аналогічної Стратегії розвитку Луганської області [5, с. 49] можна виділити напрями екологічного відновлення регіону, серед яких: 1) створення системи поводження з твердими побутовими відходами; 2) раціональне використання водних ресурсів та зменшення забруднення НПС скидами стічних вод; 3)

створення системи спостережень за забрудненням НПС відповідно до вимог директив ЄС, оскільки без об'єктивної інформації про стан НПС неможливо приймати обґрунтовані управлінські рішення у сфері захисту населення від загроз природного і техногенного походження; 4) сприяння енергоефективності та розвитку альтернативної енергетики; 5) охорона та розширення мережі територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; 6) підтримка господарського використання деградованих земель.

Також слід звернути увагу й на перспективи правової охорони та безпеки природних ресурсів на постконфліктних територіях, а саме – на новітню законодавчу базу, що набула чинності або буде невдовзі введена в дію (з 01.01.2021) та регулює:

1) правовідносини щодо виробництва, імпорту, експорту, зберігання, використання, розміщення на ринку та поводження з озоноруйнівними речовинами, фторованими парниковими газами, товарами та обладнанням, які їх містять або використовують, що впливає на озоновий шар та на рівень глобального потепління [6];

2) правові та організаційні засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів та спрямований на виконання зобов'язань України за міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, зокрема, Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, а також на виконання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Паризької угоди [7];

3) правові та організаційні засади створення, функціонування та розвитку національної інфраструктури геопросторових даних, спрямованої на забезпечення ефективного прийняття органами державної влади та органами місцевого самоврядування управлінських рішень, задоволення потреб суспільства в усіх видах географічної інформації, інтегрування у глобальну та європейську інфраструктуру геопросторових даних [8].

В останньому, до наборів (видів) геопросторових даних, серед іншого, віднесені: – земельні ділянки та кадастрове зонування; – гідрографія; – природоохоронні території та об'єкти; – рельєф; – земний покрив; – геологія; – ґрунти; – типи землекористування; – безпека життєдіяльності людини; – служби моніторингу НПС; – атмосферні умови; – природні оселища; – енергетичні ресурси; – мінеральні ресурси тощо.

Подальші наукові пошуки пропонується спрямувати не тільки на вдосконалення розуміння таких категорій як «об'єкт охорони», «об'єкт захисту», «об'єкт безпеки», «об'єкт небезпеки», а й на їх взаємовплив, динаміку показників стану, встановлення критеріїв їх диференціації за рівнями екологічної небезпеки, а також трансформацію у часі та просторі.

Список літератури

1. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років»: Постанова Верховної Ради України від 14.01.2020 № 457-ІХ. *Голос України*. 30.01.2020. № 18.

2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. *Офіційний вісник України*. 2020. № 67. Ст. 2155.

3. Повідомлення про оприлюднення проєкту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2020-2025 роки». 25.08.2020. *Офіційний сайт Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України*. URL: <https://mepr.gov.ua/news/35799.html>

4. Про затвердження Стратегії розвитку Донецької області на період до 2027 року та плану заходів з реалізації у 2021-2023 роках Стратегії розвитку Донецької області на період до 2027 року: розпорядження голови Донецької обласної державної адміністрації – керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 17.02.2020 № 147/5-20. URL: https://dn.gov.ua/storage/app/sites/1/strategy/strategiy2027/2020/20.03.2020/rozp_147_17.02.2020.pdf

5. Про затвердження Стратегії розвитку Луганської області на 2021-2027 роки: розпорядження голови Луганської обласної державної адміністрації – керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 26.03.2020 № 246. URL: <https://loga.gov.ua/oda/official>

6. Про регулювання господарської діяльності з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами: Закон України від 12.12.2019 № 376-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2020. № 2. Ст. 45.

7. Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів: Закон України від 12.12.2019 № 377-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 2. Ст. 46.

8. Про національну інфраструктуру геопросторових даних: Закон України від 13.04.2020 № 554-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 38. Ст. 1237.

В.В. Андрейцев,
*кандидат юридичних наук, докторант,
Донецький національний університет
імені Василя Стуса,
м. Вінниця*

БЕЗПЕКОВА ЗАХИСНА ФУНКЦІЯ ІНСТИТУТУ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ, ПОВ'ЯЗАНОЇ З ОБ'ЄКТАМИ ПІДВИЩЕНОЇ НЕБЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

Прийняття та чинність Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18.01.2001 юридично зафіксували обов'язковість його приписів щодо законодавчого забезпечення діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, як правового інституту і виконання ним безпеково-захисної функції у системі господарського права, що спонукало господарсько-правову науку започаткувати дослідження у зазначеній сфері [1, с. 155-170].

Функції зазначеного правового інституту, як складової господарського права характеризують основні напрями правового впливу на відповідні суспільні відносини з метою їхнього упорядкування [2, с. 225] та досягнення мети правового забезпечення – якості та безпеки господарської діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки у різних секторах та сегментах національної економіки України.

У теорії права виділяються узагальнено регулятивна та охорона спеціально-юридичні функції, при цьому охоронна функція передбачає встановлення та гарантування державою заходів юридичного захисту та юридичної відповідальності, порядку їх покладання та виконання, яка має на меті "витиснення шкідливих для суспільства відносин та охорону позитивних", а регулятивна

відповідно спрямована на впорядкування суспільних відносин, визначення позитивної поведінки, прав та обов'язків їх суб'єктів [2, с. 226].

Безпеково-захисна функція приписів інституту правового забезпечення діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, виступає складовою регулятивної та охоронної функції, як правова форма забезпечення безпеки у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки на рівні позитивного регулювання зазначеної діяльності та у процесі гарантування на рівні забезпечення у разі прояву господарсько-екологічного ризику, зумовленого у випадках аварій, катастроф на об'єктах підвищеної небезпеки чи невиконання встановлених вимог їх суб'єктами складає обов'язок реагування на загрози небезпечного характеру та повідомлення усім заінтересованим суб'єктам, включаючи й інших держав та уповноважених органів держави, проведення ліквідації негативних наслідків та відшкодування заподіяних збитків постраждалим особам.

Безпеково-захисна функція інституту правового забезпечення діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки опосередковує всі стадії легалізації такої діяльності (планування, проектування, будівництво, монтажу, реконструкції введення в експлуатацію, експлуатація об'єктів підвищеної небезпеки, виробництва, використання, транспортування), виробництва продукції і товарів на зазначених об'єктах, інших формах господарської діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, здійснення планових заходів державного контролю (нагляду) забезпечення їх безпечності та умов ліцензування на підставі нормативно-правового закріплення спеціальних показників (критеріїв) безпечності для людини, її життя і здоров'я, довкілля, інших матеріальних і духовних цінностей.

Отже, вказана функція інституту правового забезпечення безпечності діяльності, пов'язаної із об'єктами підвищеної небезпеки має наскрізний характер і виконує важливу профілактичну і забезпечувальну роль соціально-економічного та екологічного характеру у зв'язку з експлуатацією об'єктів підвищеної небезпеки у різних сферах економіки України.

Інститут правового забезпечення діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки є комплексним та міжгалузевим, основні приписи (норми) якого консолідуються щодо законодавчих

та нормативно-правових приписів господарського законодавства та норм споріднених галузей права, зокрема, інноваційного, адміністративного, екологічного, міжнародного тощо, створюють підсистему сукупності правових приписів, спрямованих на регулювання і правового забезпечення однорідних правовідносин у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки і досягнення мети правового забезпечення – безпеки такої діяльності у сфері господарювання, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, гарантування реалізації та захисту суб'єктивного права кожного на безпечну діяльність суб'єктів господарювання, захисту життя і здоров'я кожного жити у безпечному довкіллі та перебувати постійно або тимчасово у виробничому (промисловому, енергетичному, техногенному середовищі), і навколишньому природному середовищі.

Зазначений правовий інститут законодавчим і нормативно-правовим порядком закріплений у законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах, включаючи положення міжнародних конвенцій про стримування великих промислових аварій та аналогічних актів Європейського Союзу в цій сфері, ратифікованих Верховною Радою України і є обов'язковими у процесі правозастосування в Україні.

Правовий інститут правового забезпечення діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки кореспондує суб'єктивному праву кожного на природну і техногенну безпеку людини, як найвищої соціальної цінності і її правового захисту у разі порушення встановлених законом вимог безпеки, в процесі експлуатації (використання) об'єктів підвищеної небезпеки і тим самим, свідчить про його основну безпекову захисну функцію у процесі життєдіяльності людини і суспільства.

Така вимога впливає із змісту ст. 50 Конституції України про право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля (середовище, що оточує людину у процесі професійної діяльності, під час відпочинку та перебування в природних та техногенних умовах).

Основним законом України гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту та її поширення, яка ніким не може бути засекречена (ч. 2 ст. 50 Конституції України).

У разі порушення зазначеного суб'єктивного права кожного, громадяни мають право на компенсацію заподіяної таким порушенням відповідної матеріальної та моральної шкоди у встановленому законодавством порядку.

Логічно, що визначені конституційно правові приписи гармонійно узгоджені із галузевим законодавством, зокрема екологічним – Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 [3] ст. 9 якого закріпила суб'єктивне право громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище серед інших екологічних прав людини і громадянина, цивільному законодавстві – Цивільному кодексі України (ст. 293) – право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, інші немайнові права, що забезпечують природне існування фізичної особи (ст. 281, 283 та ін.), право на усунення небезпеки, що загрожує життю і здоров'ю (ст. 282) [4], законодавчих актах про цивільний захист, зокрема Кодексі цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI в частині гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя і здоров'я та власності, пріоритетності завдань, спрямованих на рятування життя та збереження здоров'я громадян, зменшення ризику виникнення надзвичайних ситуацій (ст. 7) [5], законодавстві про охорону здоров'я [6], забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення [7], інших актах законодавства.

Скажімо, Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 № 2801-XII [6] визначає серед основних принципів охорони здоров'я пріоритет охорони здоров'я суспільства і держави, одного, з головних чинників виживання та розвитку Українського народу, підвищенням медико-соціальним захистом найбільш вразливих верств населення, багатоканальності економіки охорони здоров'я, багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з демонополізацією та заохоченням підприємств і конкуренції, комплексний соціальний, екологічний та методичний підхід до охорони здоров'я тощо.

Зазначений законодавчий акт закріплює суб'єктивне право громадян на охорону здоров'я, зокрема на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище (ст. 4), гарантує державний захист права на охорону здоров'я (ст. 5) тощо.

Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII (із змінами) [7] визначає безпечні умови для людини, зокрема стану середовища життєдіяльності, при якому відсутнє небезпека шкідливого впливу його факторів на людину, тобто такого, що створює загрозу здоров'ю, життю або працездатності людини чи здоров'ю майбутніх поколінь та закріплює право громадян на безпечні для здоров'я і життя харчові продукти, питну воду, умови праці, навчання, виховання, побуту, відпочинку та навколишнє природне середовище та встановлює обов'язки підприємств, установ організацій щодо забезпечення лабораторного контролю за виконанням вимог норм щодо безпеки використання, зберігання, транспортування тощо шкідливих для здоров'я речовин і матеріалів, утворюваних внаслідок їх діяльності викидів, скидів, відходів та факторів, а також готової продукції та ін. Отже, вимоги забезпечення безпеки виступає оперативним обов'язком суб'єктів господарювання, як специфічний напрям будь-якого виду господарської діяльності.

Ключового значення в сьогоденні умовах набуває визначення техногенної безпеки Кодексом цивільного захисту України від 02.10.2012 [5], в якому акцентується на забезпечення цієї безпеки як особливої (специфічної) функції захисту населення і території від надзвичайної ситуації (ст. 2).

Стратегія національної безпеки України. «*Безпека людини – безпека України*» (курсив мій – В.А.), затверджена Указом Президента України від 14.09.2020 № 392 передбачає, що держава повинна виконувати лише необхідні функції, насамперед безпекову [8], впроваджуючи закони та підзаконні правові акти та їх застосування в реальній практиці та забезпечувати (гарантувати) природне право громадян на безпеку кожного, особливо в частині створення безпечних природних (екологічних) умов життєдіяльності і безпечного функціонування України.

Викладене дозволяє сформулювати висновок про функціональне призначення проаналізованих приписів які утворюють комплексний інститут правового забезпечення безпеки діяльності, пов'язані з об'єктами підвищеної небезпеки, що використовуються в різних сегментах та секторах національної економіки відповідними власниками та легальними користувачами об'єктів підвищеної небезпеки.

Зазначений правовий інститут має наявні базові правові приписи у Господарському кодексі України (ГК України), деталізовані в Законі України «Про об'єкти підвищеної небезпеки», інших актах законодавства, що містять норми щодо господарської діяльності в різних сферах національної орієнтованої ринкової економіки і як відповідна підсистема правового забезпечення, потребують консолідації в окремому розділі ГК України з урахуванням вимог законодавства ЄС та сучасного безпекового і захисного пріоритету законодавства України.

З метою підвищення ефективності безпекової захисної функції інституту правового забезпечення безпеки діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки пропонується внести доповнення до чинного ГК України шляхом закріплення окремої глави 42, в якій консолідувати норми про особливості визначення господарської діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, її принципи, імперативи та пріоритети, суб'єкти та об'єкти, їх класифікацію, спеціальні вимоги та об'єктів підвищеної небезпеки, порядок їх ідентифікації та декларування, аналізу господарсько- екологічного ризику, його оцінки та управління цим ризиком та гарантії безпеки господарської діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки.

Безпекова захисна функція відповідно до статей 3, 16 Конституції України реалізується державою, проте Основний закон не визначає структурно-інституційні засади реалізації такої функції суб'єктами господарської діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки.

Це обумовлює доцільність внесення доповнень до ГК України та відповідно до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки». На наш погляд у ГК України доцільно передбачити окрему норму такого змісту: «Власники та користувачі об'єктів підвищеної небезпеки, інші особи, що використовують такі об'єкти на договірних засадах (оренди, лізингу тощо) забезпечують виконання вимог безпеки об'єктів підвищеної небезпеки на всіх етапах планування, створення (будівництва, реконструкції, технічного переоснащення), введення в експлуатацію та експлуатації таких об'єктів за рахунок доходів господарської діяльності, або надходжень державної допомоги щодо забезпечення безпеки для довкілля, життя і здоров'я людей».

Відповідно до викладеного доцільно уточнити зміст ст. 2 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки», «Законодавство у сфері господарської та іншої діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки», виклавши частину першу ст. 2 у такій редакції: «Відносини у сфері господарської та іншої діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки регулюється Конституцією України, ГК України, цим Законом, законами України та іншими нормативно-правовими актами».

Частина 2 ст. 2 доцільно викласти у такій редакції: «Пріоритет у зазначених правовідносинах надається забезпеченню безпеки господарської та іншої діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, гарантування права громадян на безпечні умови їх життєдіяльності, безпечне природне та техногенне довкілля».

Доповнити вказаний Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18.01.2001 № 2245-III [9] ст. 2¹ такого змісту: «Зобов'язання власників та інших користувачів, що використовують або експлуатують об'єкти підвищеної небезпеки».

Частину першу цієї статті доцільно викласти у такій редакції: «Власники або користувачі об'єктів підвищеної небезпеки, інші особи, які використовують такі об'єкти на договірних засадах, а також особи, які експлуатують машини, механізми, устаткування підвищеної небезпеки зобов'язані забезпечувати безпеку цих об'єктів для життя і здоров'я людей, довкілля, інших матеріальних та інтелектуальних цінностей, історико-культурної та природної спадщини відповідно до вимог чинного законодавства, технічних регламентів, стандартів, кодексів усталеної практики, технічних умов та інших документів нормативно-технічного регулювання та вимог ліцензій».

Частину 2 ст. 2¹ викласти у наступній редакції: «Невиконання зазначених цим Законом вимог безпеки суб'єктами господарської діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки є підставою для обмеження, зупинення господарської діяльності, позбавлення відповідної ліцензії, накладення адміністративних стягнень та компенсації завданої шкоди відповідним особам, державі або територіальним громадам чи припинення цієї діяльності у судовому порядку».

У Законі України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18.01.2001 № 2245-III (ст. 8 «Обов'язки суб'єктів господарської

діяльності») викласти у такій редакції: «Спеціальні обов'язки суб'єктів господарської діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки» та абзац перший цієї статті викласти у пропонованій редакції: «забезпечувати першочергово пріоритет вимог безпеки, в тому числі екологічної під час ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки, підготовки і складання декларації безпеки, розроблення плану локалізації і ліквідації аварій на об'єктах підвищеної небезпеки, під час їх будівництва, реконструкції, технічного переоснащення, введення в експлуатацію та в процесі експлуатації, проведення визначених законом експертиз, отримання дозволу на експлуатацію об'єктів підвищеної небезпеки та оцінки впливу на довкілля».

Абзаци 1, 2, 3, 4 вважати відповідно – 2, 3, 4, 5 цієї статті.

Список літератури

1. Андрейцев В.В. Господарсько-правове регулювання діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки. Екологічне право України: система та межі правового регулювання. Матеріали всеукр. наук.-практ. круглого столу (25 вересня 2015 р. м. Дніпропетровськ). НГУ, 2015. С. 155-170.

2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Підручник. Х., Консум. 2001. 656 с.

3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 4. Ст. 456.

4. Цивільний кодекс України 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40-44. Ст. 356.

5. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34-35. Ст. 458.

6. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19

7. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення. Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.

8. Стратегія національної безпеки України. Указ Президента України від 14.09.2020 № 392. *Урядовий кур'єр*. 2020. 16 вересня.

9. Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України від 18.01.2001 № 2245-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 15. Ст. 73.

О.А. Васянович,
*кандидат юридичних наук, доцент,
науковий співробітник відділу проблем аграрного, земельного,
екологічного та космічного права,
Інститут держави і права
імені В.М. Корецького НАН України,
м. Київ*

ВРАЗЛИВІ КАТЕГОРІЇ НАСЕЛЕННЯ ЯК ОБ'ЄКТ ЕКОЛОГО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ: НАЦІОНАЛЬНІ ТА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Виникнення інституту «вразливі категорії населення» сягає глибокої давнини, коли почалися перші спроби соціального захисту населення. Історично такі дії мали більш політичний характер, ніж соціальний. Так, наприклад, О. Бісмарк наприкінці ХІХ ст. ввів пенсійне забезпечення, страхування щодо безробіття і медичне страхування з єдиною метою – запобігти соціальному вибуху, перехопивши ініціативу в німецьких соціал-демократів. У Радянському Союзі проводилась патерналістська соціальна політика в обмін на лояльність громадян. У сучасних економічно розвинених країнах влада виділяє значні кошти на соціальні потреби з метою отримання підтримки населення [1, с. 96].

Виникнення інституту «вразливі категорії населення як об'єкта еколого-правової охорони» зумовлений необхідністю забезпечення особливої правової охорони від негативного впливу різноманітних чинників навколишнього природного середовища окремих категорій населення, що є найбільш вразливими з точки зору відчуття результатів відповідного впливу. В Україні антропоохоронні чинники в еколого-правовому регулюванні враховуються в багатьох законодавчих актах та міжнародно-правових договорах, Стороною яких є Україна. Однак питання охорони вразливих категорій населення в них виділяються нечасто, або взагалі нехтуються. Тому врахування та запозичення практики

ЄС та його держав-членів, а також інших країн світу є конче важливим в контексті даного дослідження.

Правознавцями еколого-правового профілю вже здійснені численні наукові дослідження в площині врахування антропогенного фактора в правовій охороні довкілля. Чимало наукових праць присвячено екологічним правам людини, механізмам їх реалізації, гарантування та захисту.

Так, представники Київської школи екологічного права вважають, що предмет екологічного права складають три групи суспільних відносин – антропоохоронні, природоохоронні та природоресурсні. До складу предмету антропоохоронного права – права екологічної безпеки відносять: відносини щодо реалізації права на екологічну безпеку, передбаченого ст. 50 Основного Закону [2] та ст. 9 Базового Закону [3]; відносини щодо здійснення управління в сфері забезпечення екологічної безпеки; відносини щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру, а також ліквідації їх наслідків та захисту постраждалих від них осіб; відносини щодо забезпечення екологічної безпеки у окремих сферах діяльності (в промисловості та на транспорті, у сільському господарстві, у сфері використання ядерної енергії, при виробництві і розповсюдженні харчових продуктів та лікарських засобів, при поводженні з генетично модифікованими організмами та відходами, а також у діяльності Збройних сил України) [4, с. 58].

Наразі в Україні реалізується концепція широкого розуміння екологічного права, як інтегрованої спільності і комплексної галузі права, що об'єднує такі складові як природоресурсне право, природоохоронне (середовищеохоронне) право і комплексний міжгалузевий інститут правової екології людини, право екологічної безпеки або антропоохоронне право, норми яких регулюють екологічні суспільні відносини в галузі природокористування, охорони довкілля та екологічної безпеки.

В Україні відомий еколог Г.О. Бачинський запропонував вживати назву «соціоекологічне право» (1991 р.). Російський правознавець В.В. Петров виділяє три етапи в історії екоправових відносин:

1. Природоресурсний, на якому зародилось земельне, лісове, гірниче та інші види природоресурсового права (тривав до 60-х р. ХХ ст.)

2. Природоохоронний, на якому відбулось становлення природоохоронного права (60-80-ті р. ХХ ст.)

3. Соціоекологічний, на якому найбільше уваги почали приділяти розвитку антропоохоронного законодавства або «права екологічної безпеки» (з кін. 80-х р. до наших днів) [4].

Екологічні норми, які встановлюють найбільш загальні права людини, їх захист і гарантії здійснення, а також основні обов'язки в екологічній сфері передбачено насамперед у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 9-12, Розділ II). Зокрема, цим законом передбачено право кожного громадянина на безпечне для його життя і здоров'я довкілля; одержання екологічної освіти; здійснення загального і спеціального природокористування; одержання повної і достовірної інформації про стан навколишнього середовища; об'єднання в громадські природоохоронні формування; подання до суду позовів про відшкодування збитків, заподіяних його здоров'ю і майну внаслідок негативного впливу на довкілля участі у розробці та здійсненні природоохоронних заходів, проведенні громадської екологічної експертизи, обговоренні законопроектів і матеріалів щодо існуючих екологічних проблем.

Деякі орієнтири для побудови концепції еколого-правової охорони вразливих категорій населення надає міжнародне право.

Так, ще у 1992 р. перший екологічний саміт – Конференція ООН з навколишнього природного середовища у Ріо-де-Жанейро однією з програмних сфер визначила захист вразливих категорій населення, вмістивши їх перелік: немовлят і дітей, молоді, жінок. Було також позначено, що такий захист слід здійснювати шляхом створення відповідного потенціалу, розвитку людських ресурсів, науково-технічних засобів, фінансування та оцінки витрат [5].

А Декларація тисячоліття ООН 2000 р. включила вже окремий розділ «Захист вразливих», в якому констатована вразливість дітей та усього громадянського суспільства, яке зазнає страждань внаслідок стихійних лих, геноциду, збройних конфліктів та інших надзвичайних гуманітарних ситуацій [6].

Мадридський план дій з питань старіння 2002 р. виявив цілий ряд найбільш вразливих осіб похилого віку (жінки, жінки-інваліди, самотні люди; особи похилого віку, що проживають у зонах лиха).

Практично у всіх актах т.з. «м'якого» права, присвячених охороні довкілля, забезпеченню сталого розвитку, змінам клімату

тощо, містяться окремі положення, які націлюють на особливі умови охорони вразливих категорій населення від впливу різного роду соціально-екологічних факторів. При цьому як самі ці фактори, так і категорії вразливості визначаються неоднозначно, що свідчить про відсутність усталених підходів до визначення відповідних груп населення, що підпадають під ці категорії.

Фактори, що впливають на віднесення осіб до категорії «вразливих» можуть бути як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. До факторів внутрішнього характеру можуть бути віднесені вік (діти, особи похилого віку), стать (жінки, насамперед вагітні та такі, що годують груддю), стан здоров'я (люди з особливими потребами) та деякі інші.

До факторів зовнішнього характеру, що впливають на вразливість, можна, зокрема, віднести: збройні конфлікти, екологічні катастрофи, стихійні лиха, зміни клімату, особливі умови праці та інші.

Юристами-екологами ведуться також дослідження щодо запровадження та удосконалення системи критеріїв безпечного для здоров'я та життєдіяльності людини довкілля, що лежать в основі стандартизації та нормування. Велика кількість наукових праць можна знайти в частині державного гарантування екологічної безпеки, забезпечення сталого природокористування та ін.

Водночас слід зазначити, що переважна більшість таких наукових досліджень та відповідних правових заходів, що приймаються на їх основі, мають точкою відліку вплив негативних чинників довкілля (хімічного забруднення, фізичних чи біологічних факторів тощо) на організм середньостатистичної здорової людини.

При цьому дуже рідко враховуються особливості еколого-правової охорони вразливих категорій населення. Та й саме це поняття в законодавстві не є визначеним. На науково-правовому рівні ознаки відповідної категорії також не розкриваються. Вона скоріше сьогодні виступає у вигляді узагальненої наукової абстракції, ніж формалізованого правового поняття, з поділом на конкретні види, що повинно було б слугувати базою для диференційованого еколого-правового регулювання.

Визначення та виокремлення вразливих категорій населення як окремого інституту має досить об'єктивний практичний характер у сучасних реаліях. При цьому важливим є не лише запозичення теоретико-методологічних засад європейського права

навколишнього середовища у відповідній сфері, а й аналіз умов, за яких вплив правової системи ЄС сприятиме оптимальному, еколого-правовому захисту населення України відповідно до європейських стандартів, з особливим акцентом на потреби вразливих категорій.

Список літератури

1. Денисенко Т. Становлення та розвиток системи соціального захисту населення в Україні. *Ефективність державного управління: Збірка наукових праць*. 2012. Вип. 33. С. 96-103.
2. Конституція України від 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
4. Всесвітня стратегія охорони природи, прийнята Міжнародним Союзом Охорони Природи (International Union for Conservation of Nature, IUCN). 1980.
5. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та його розвитку, яку схвалено міжнародною конференцією з навколишнього середовища і розвитку в 1992 р. (Ріо-де-Жанейро, Бразилія). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455
6. Декларація ООН з навколишнього середовища від 1972 р. Прийнято на Всесвітній конференції ООН з проблем оточуючого людину середовища (Стокгольм, Швеція). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_454
7. Євстігнєєв А.А. Наукові підходи до визначення предметів природоресурсного та антропоохоронного права в контексті інтеграції їх норм. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Юридичні науки*. 2013. № 2(96). С. 57-60.
8. Краснова О.А. Правове регулювання екологічної безпеки в Україні. К.: Алегра, 2013. 304 с.

М.Я. Ващишин,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри соціального права,
Львівський національний університет
імені Івана Франка,
м. Львів

МІСЦЕ ЕКОМЕРЕЖЕВИХ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Здійснення правового впливу на відносини з організації національної екологічної мережі визначається потребою формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту, передбаченої Всеєвропейською стратегією збереження ландшафтного та біологічного різноманіття 1995 року. Цим документом окреслено основну перспективну мету Всеєвропейської екологічної мережі – інтегроване збереження та збалансоване використання біологічного і ландшафтного різноманіття на усьому європейському континенті, а також підвищення здатності біологічного і ландшафтного різноманіття до відновлення [1].

Інтеграційні процеси в рамках екомережі узгоджується із концепцією комплексного еколого-правового регулювання відносин у всіх їх проявах (природоохоронних, природоресурсних та антропоохоронних), запропонованою В.І. Андрейцевим, який вважає проблеми інтеграції та диференціації еколого-правового регулювання закономірними й перманентними процесами [2, с. 5]. У складі національної екомережі диференційовані за функціональним правовим режимом структурні елементи (ключові, сполучні, буферні та сполучні території) інтегровані в єдину територіальну систему задля збереження біологічного та ландшафтного різноманіття.

Відповідно до Закону України «Про екологічну мережу України», екомережа – це єдина територіальна система, яка утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біологічного різноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного

і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні.

Оскільки екомережа має природне походження (включає частину земель країни, на яких збереглися майже незмінені чи частково змінені природні ландшафти), то окремі науковці спробували визначити її місце у системі природних об'єктів. Г.В. Анісімова класифікує об'єкти природи на три категорії: диференційовані, інтегровані та особливо охоронювані, і відносить екологічну мережу до третьої групи [3, с. 4]. Проте, до складу екомережі, крім природних особливо охоронюваних територій і об'єктів, входять також інші складові елементи, що забезпечують її цілісність та мають квазіприродний чи антропогенізований характер. До таких складових елементів національної екомережі варто відносити деградовані, малопродуктивні, техногенно забруднені земельні ділянки у складі особливо структурного елементу екомережі – відновлюваних територій. Суттєвого антропогенного впливу зазнають також земельні ділянки сільськогосподарського призначення, зокрема, рілля, сіножаті, пасовища, які у складі екомережі здатні виконувати охоронну чи комунікативну функції як буферні зони чи екокоридори.

Відтак, екомережа не є однорідним природним об'єктом, а комплексом особливо охоронюваних і суміжних природних територій з обмеженим режимом природокористування та господарської діяльності, які забезпечують її цілісність та диференційовані за складом і функціями, що інтегровані в єдину територіальну систему задля досягнення цілей збереження ландшафтного та біологічного різноманіття.

Окрім того, сама екологічна мережа має комбіноване природно-антропогенне походження і є комплексом фізично- та біологічно- взаємопов'язаних екосистем, об'єктів та територій, що системно формується завдяки цілеспрямованому організаційно-правовому впливу уповноважених органів, результатом чого є включення національної екологічної мережі як спеціальної функціональної території загальнодержавного значення до Генеральної схеми планування території України.

При цьому концепція екомережі передбачає необхідність врахування екосистемних взаємозв'язків між природними комплексами, незважаючи на наявність формальних з екологічних позицій адміністративних кордонів, з метою збереження біорізноманіття та досягнення сталого природокористування. Формування об'єктів національної екомережі здійснюється на основі Зведеної та регіональних схем на основі механізмів екологічного проектування та планування, що полегшує взаємодію з іншими видами землекористування.

Віднедавна багато вчених обґрунтовано включають екологічну мережу до переліку об'єктів екологічного права. Відтак, екомережі притаманні певні загальні ознаки об'єкта екологічного права, виділені представниками еколого-правової науки: 1) природне або природно-антропогенне походження; 2) відсутність вартості; 3) неможливість (або обмежена можливість) відновлення в природі втрачених об'єктів; 4) екологічний взаємозв'язок з навколишнім природним середовищем; 5) особливий правовий режим використання містить значну кількість імперативних приписів [3, с. 5]. Водночас екологічна мережа є порівняно новим і унікальним комплексним об'єктом екологічного права, правове регулювання якого здійснюється на якісно вищому і ефективнішому рівні, що дозволяє враховувати взаємозв'язки між окремими його компонентами і забезпечити надійнішу їх охорону та збереження всього довкілля на засадах сталого розвитку.

Матеріальною та юридичною основою екологічної мережі України є природно-заповідний фонд нашої держави. Враховуючи цю особливість, Х.І. Чопко серед функцій екологічного права окремо виділяє природозаповідну функцію, що розглядається нею як напрям впливу права на суспільні відносини з формування екологічної мережі, тобто створення цілісного просторового природного комплексу територій та об'єктів з особливим природоохоронним режимом та мінімальним антропогенним навантаженням на довкілля. Метою цієї функції є збереження і відтворення біорізноманіття, забезпечення екологічної рівноваги на території України, створення природних умов для життя і розвитку людини в екологічно збалансованому природному середовищі максимально наближеному до природних умов [4, с. 5]. У цьому випадку поняття «природозаповідної функції» варто розуміти у

широкому розумінні, оскільки її вплив поширюється поза межі природно-заповідного фонду на всі території екологічної мережі.

Навіть за найоптимістичнішими прогнозами площа природно-заповідного фонду нашої держави повинна досягти 15 %, а площа екологічної мережі може бути доведена до 41 % всієї території України. Основним функціональним призначенням національної екологічної мережі є виконання природоохоронної функції (відновлення й збереження довкілля та забезпечення екологічної рівноваги).

О.О. Статівка також характеризує екомережу як об'єкт еколого-правового регулювання. Традиційно за радянських часів об'єктами екологічного права розглядалися окремі природні ресурси – земля, вода, надра, атмосферне повітря, тваринний та рослинний світ, тобто панував диференційний підхід до регулювання еколого-правових суспільних відносин. Однак природоохоронний ряд об'єктів екологічного права розширюється, зокрема, віднесенням, у тому числі актами міжнародного екологічного права, до їх числа таких як клімат, озоновий шар атмосфери, біорізноманіття, екологічна мережа, навколоземний космічний простір, генофонд живої та неживої природи та інше. Тепер відносини з формування, збереження та раціонального, невиснажливого використання екомережі абсолютизуються, їм надають вагомого значення та відносять безпосередньо до предмета права довкілля (екологічного права) [5].

Очевидно, першим в науці екологічного права відніс екомережеві відносини до предмету цієї галузі права Ю.С. Шемшученко. Вчений зазначив, що коло цих відносин постійно розширюється, і вони справляють істотний вплив на стан навколишнього природного середовища, задоволення сучасних та перспективних економічних, соціальних та інших інтересів суспільства. Об'єднуючою засадою для групування відповідних відносин до цього блоку є правовий режим особливої державної охорони. Він визначається цінністю, унікальністю або необхідністю відновлення деградованих або малоцінних земель [6, с. 16]. Цим засвідчено структурну особливість формування екомережі та галузеву приналежність цих відносин до предмету екологічного права.

На противагу цій позиції, І.І. Каракаш вважає, що відносини щодо формування, збереження та раціонального використання

екологічної мережі значною мірою охоплюється наступними трьома групами суспільних відносин (щодо охорони навколишнього природного середовища; щодо використання природних ресурсів; щодо забезпечення екологічної безпеки) і немає необхідності у їх відокремленні як самостійного складника екологічного права як комплексної галузі вітчизняного права [7, с. 14].

М.А. Дейнега обґрунтовує, що нормативні акти, що регулюють відносини використання природних ресурсів, містять норми, присвячені охороні відповідного природного ресурсу і навколишнього середовища у цілому. Це свідчить про необхідність правового регулювання охорони навколишнього середовища під час використання природних ресурсів і тісний зв'язок природоресурсного й екологічного (природоохоронного) права, як прояв загальної тенденції екологізації законодавства [8, с. 114]. Зазначена позиція є прикладом розмежування предметів природоресурсного й екологічного права, однак у ній не окреслено місця екомережєвих відносин у цій системі.

У класичній структурі предмету екологічного права виділяють три складові частини – природоохоронні (щодо охорони довкілля), природоресурсові (щодо раціонального використання природних ресурсів) та антропоохоронні (щодо гарантування екологічної безпеки) відносини. На нашу думку, відносини щодо формування, збереження та раціонального використання екологічної мережі займають вагоме місце у предметі екологічного права, однак наразі не становлять його відокремленої складової частини, оскільки, здебільшого, мають природоохоронний зміст, а природоресурсні та антропоохоронні аспекти екомережєвих відносин мають не основний, а похідний характер та є тісно пов'язаними із природоохоронними.

Завданням екологічної мережі є покращення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, а також збереження ландшафтного та біологічного різноманіття з метою створення сприятливого життєвого середовища для людини. Сучасний стан правового забезпечення формування, невиснажливого використання та збереження екологічної мережі засвідчує, що правові норми щодо екомережі становлять окремий правовий

інститут екологічного права, який спрямований на врегулювання організаційних, управлінських та охоронних відносин у цій сфері.

Цей правовий інститут характеризується наступними ознаками:

1) однорідністю фактичного змісту, адже регулює самостійну групу відносно відокремлених екомережєвих відносин;

2) юридичною єдністю (комплексністю) норм, що визначають загальні положення, правові принципи, спеціальні правові поняття і особливий правовий режим структурних елементів екомережі;

3) законодавчою (нормативною) відокремленістю, що знаходить своє закріплення у спеціальних законах та підзаконних нормативно-правових актах про екомережу.

Задля повноти регулювання відносин у сфері формування, невиснажливого використання та охорони екологічної мережі та остаточного юридичного оформлення відповідного правового інституту, необхідно заповнити існуючі прогалини правового регулювання у цій сфері. Перспективними напрямками правового регулювання екомережєвих відносин є визначення правових засад екологічного моніторингу екомережі, державного контролю за дотриманням приписів екомережєвого законодавства, а також встановлення юридичної відповідальності за невиконання екомережєвих вимог.

Список літератури

1. Всеєвропейська Стратегія збереження ландшафтного та біологічного різноманіття. Софія, 23-25 жовтня 1995 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_711

2. Андрейцев В.І. Екологічне право України: проблеми інтеграції та диференціації. Проблеми інтеграції та диференціації в екологічному праві: матеріали Всеукр. наук.-практ. круглого столу (м. Дніпропетровськ, 25 вересня 2014 р.). Ред. кол.: В.І. Андрейцев та ін. Дніпропетровськ: НГУ, 2014. 274 с.

3. Екологічне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. За ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. Х.: Право. 2009. 328 с.

4. Чопко Х.І. Функції екологічного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2013. 20 с.

5. Статівка О.О. Національна екологічна мережа як об'єкт еколого-правового регулювання: теоретико-правове розуміння. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 136. С. 133-143. <https://doi.org/10.21564/2414-990x.136.91376>

6. Екологічне право України: Академічний курс: Підручник. Друге видання. За ред. Ю.С. Шемшученка. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. 720 с.

7. Екологічне право України: навчальний посібник. За ред. проф. І.І. Каракаша., д.ю.н. Т.Є. Харитонової, к.ю.н. А.І. Черемнової; вид.1-е. Одеса: Гельветика, 2018. 408 с.

8. Дейнега М.А. Природоресурсне право: проблеми формування і розвитку: монографія. За заг. ред. В.М. Єрмоленка. Київ: НУБіП України, 2019. 340 с.

*Н.О. Герасименко,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
Державна установа «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Макутова НАН України»,
м. Київ*

ЗНАЧЕННЯ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ У КОНТЕКСТІ РЕАГУВАННЯ НА ГЛОБАЛЬНІ ЕКОЛОГІЧНІ ВИКЛИКИ

Науково доведено, що клімат Землі постійно змінювався, але за останнє століття швидкість змін значно прискорилося, а їх наслідки стали непередбачуваними та непрогнозованими. Експертами обґрунтовуються різні причини, які могли викликати екстремальні зміни клімату. Однією з них вважають істотне збільшення викидів парникових газів в атмосферу у наслідок науково-технічного прогресу та агресивної (по відношенню до природи) антропогенної діяльності.

Оперуючи статистичними даними, були змодельовані декілька сценаріїв подальшого розвитку людства в умовах зростання чисельності населення та відповідного збільшення навантаження на довкілля в результаті життєдіяльності людини. Підготовлені прогнози засвідчили потенційний ризик виникнення так званих кліматичних точок неповернення та загрози негативних

наслідків як для природних екосистем так і для людства. У зв'язку з чим на сьогодні постало питання вжиття невідкладних заходів, зокрема, шляхом удосконалення правового регулювання, з метою мінімізації антропогенного впливу на довкілля в процесі сталого розвитку. Це, в свою чергу, змусило міжнародну спільноту об'єднати зусилля для ефективного і належного реагування на глобальні екологічні виклики. Адже проблеми охорони навколишнього природного середовища не обмежуються державними кордонами окремих держав, а стосуються всіх країн світу.

Останнім часом прийнято низку стратегічних нормативно-правових актів державного та міжнародного рівня. Однак взяли на себе зобов'язання бути вуглецево нейтральними до 2050 р. лише 121 держава, на які припадає менше 25 % загального обсягу викидів. Жодна з цих держав не входить до першої п'ятірки забруднювачів, і мало хто з країн, які імплементували відповідні міжнародно-правові норми, сьогодні ефективно реалізує політику змін, достатню для досягнення бажаних цілей у напрямі послаблення антропогенного впливу [1].

Показовим критерієм оцінки ефективності прийнятих правових актів є існуюча судова практика. Безпрецедентним прикладом стало звернення у Європейський суд з прав людини щодо розпалювання кліматичної кризи. Позов був поданий проти всіх країн ЄС, а також проти Норвегії, Росії, Швейцарії, Туреччини, України і Великобританії. У позовній заяві стверджується, що уряди цих країн категорично відмовляються прийняти серйозні і термінові заходи по скороченню викидів, що необхідно для захисту майбутнього молодих заявників [2]. В даному випадку право на звернення до судової інстанції за захистом порушених екологічних прав покликано зобов'язати компетентні державні органи прийняти належні і достатні міри на національному рівні задля безпечного для життя і здоров'я довкілля.

Наступним прикладом активної участі суспільства у формуванні дієвої державної політики з питань зміни клімату є судова справа за участі групи захисників інтересів «Друзі навколишнього середовища Ірландії» (далі FIE) проти уряду Ірландії стосовно затвердженого Національного плану пом'якшення наслідків зміни клімату (далі План). FIE заявила, що План, який спрямований на перехід до низьковуглецевої економіки до 2050

року, несумісний із положеннями Закону Ірландії про боротьбу зі зміною клімату та низьковуглецевого розвитку, Конституції Ірландії і зобов'язаннями за Європейською конвенцією про права людини, оскільки він не призначений для досягнення істотного короткострокового скорочення викидів. Верховний суд виніс рішення про відміну Плану і постановив, що він не відповідає тій конкретності, яку вимагає Закон, тому що розумний читач Плану не зрозуміє, як Ірландія досягне своїх цілей на 2050 р. Суд пояснив, що «відповідний план повинен бути досить конкретним щодо політики на весь період до 2050 року» [3].

Аналогічні позови також можуть бути ефективними інструментами просування екологічних цінностей та досягнення системних зміни в політичній, соціальній та правовій сферах України. На підтвердження вищезазначеного доцільно навести практичний досвід міжнародної благодійної організації, діяльність якої переважно присвячена формуванню стратегічних судових справ (судова справа для досягнення впливу) у сфері захисту екологічних прав та охорони довкілля на засадах верховенства права. Корисним для України (зокрема для реалізації конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля) є приклад стратегічної судової справа у Філіппінах від імені дітей на захист майбутніх поколінь. Позовні вимоги базувалися на конституційному праві неповнолітніх на збалансоване та здорове довкілля, яке заявники асоціювали із поняттями «відповідальності між поколіннями» та «справедливості між поколіннями». Для того, щоб підтримувати збалансоване і здорове довкілля, земля у Філіппінах повинна була використовуватися у співвідношенні 54 % для лісового покриву і 46 % для сільськогосподарських, житлових, промислових, комерційних та інших цілей. Але протягом 25 років площа тропічних лісів зменшилася з 53 % усієї площі країни до 4 %. Порушення цього балансу призвело до низки екологічних лих, таких як: нестача води; масова ерозія і, як наслідок, втрата родючості та сільськогосподарської продуктивності; загроза існуванню та вимирання унікальних видів флори та фауни; зникнення автентичних філіппінських культур; зниження здатності землі переробляти вуглекислі гази, які призводять до катастрофічних змін клімату. Позивачі стверджували, що до цього призвели дії відповідача – незаконне набуття та/або пошкодження природних ресурсів, які йому довірили неповнолітні позивачі та

прийдешні покоління. У результаті цієї справи була скасована законодавча можливість віддавати в концесію незаймані ліси у майбутньому, а вирубування незайманих лісів було замінено на вирубування вторинних лісів [4]. Такий вид справ може допомогти підвищити суспільну екологічну свідомість, виявити прогалини у законодавстві або суперечності між різними правовими актами та стимулювати позитивні зрушення у правотворчій практиці з питань правового реагування на глобальні екологічні виклики.

Наведені приклади судових справ свідчать про те, що активна громадська позиція має оперативний та ефективний інструментарій для досягнення впливу на процеси протидії та адаптації змінам клімату, наряду з діючими положеннями нормативно-правових актів. Усвідомлення того, що верховенство права і принцип законності не тотожні поняття, змушує замислитися над тим, щоб переглянути існуючу систему права в Україні та дослідити можливості визнання судового прецеденту одним із офіційних джерел права.

Список літератури

1. Зміна клімату: наслідки та заходи адаптації: аналіт. доповідь. За ред. С.П. Іванюти. К.: НІСД, 2020. 110 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-10/dop-climate-final-5_sait.pdf

2. Четверо дітей та двоє молодих людей подали безпрецедентний кліматичний позов проти 33 країн. *MIND*. 07.09.2020. URL: <https://mind.ua/news/20215469-chetvero-ditej-ta-dvoe-molodih-lyudej-podali-bezprecedentnij-klimatichnij-pozov-proti-33-krayin>

3. Suits against governments: Friends of the Irish Environment v. Ireland. URL: <http://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-irish-environment-v-ireland/?cn-reloaded=1>

4. Стратегічні судові справи на захисті екологічних прав та довкілля. За заг. ред. О. Кравченко. Львів, 2014. 136 с.

О.І. Головань,
адвокат, аспірантка,
Державна установа «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Мамутова НАН України»,
м. Київ

САНІТАРНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ КОРОНАВІРУСУ COVID-19

Відповідно до ст. 49 Конституції України забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя є важливим завданням держави. В Україні сформований певний корпус нормативних актів, що базуються на вказаному конституційному положенні та утворюють санітарне законодавство, яке складають Основи законодавства України про охорону здоров'я, закони України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про протидію захворюванню на туберкульоз», «Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунодефіциту (СНІД) та соціальний захист населення», інші нормативно-правові акти та санітарні норми.

Законодавство України про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення (санітарне законодавство), підпорядковується загальним принципам побудови, а отже, спираючись на думку П.М. Рабіновича, має дві основні структурні ланки, внутрішньо взаємопов'язані між собою: субординаційну або ієрархічну (вертикальну) структуру; галузеву (горизонтальну) структуру [1, с. 26-27]. Саме розвиненість горизонтальної складової – відокремленої сукупності чинних нормативно-правових актів, що структуровані відповідно до їх специфічних ознак та призначення [2, с. 14] – вказує на сформованість певної системи законодавства. Сукупність нормативних актів, що утворює систему, унормовує широкий спектр суспільних відносин в межах предмета регулювання та дозволяє виявити «точки дотику» до відносин, що є предметом регулювання інших галузей та сформувати функціональні зв'язки між окремими системами законодавства. В юридичній літературі наголошується, що сучасною світовою тенденцією є розвиток правового регулювання організації охорони здоров'я в його широкому розумінні [3, с. 194], що передбачає

системний комплексний підхід до нормативного закріплення алгоритмів реагування на загрози глобального або національного масштабу.

Втім, з моменту здобуття незалежності санітарне законодавство України доволі повільно еволюціонує від підходів радянського періоду, що обмежувались закріпленням санітарних вимог і компетенції санітарних органів, до формування системи, здатної забезпечити адекватні відповіді на виклики сучасності. Для чинного санітарного законодавства характерним є відомчий підхід, зосередженість на медичних аспектах санітарної безпеки; спрямованість регулюючого впливу здебільше на профілактичні заходи; орієнтація протиепідемічних заходів на локальний, а не національний або глобальний рівень загроз. Відтак правове забезпечення управління ризиками залишається «слабкою ланкою» системи санітарно – епідемічної безпеки. В 2020 р. Україна зіткнулася з пандемією гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2», що виявило системні недоліки протидії розповсюдженню інфекційних хвороб. Намагання оптимізувати чинне законодавство за обмежений час, незважаючи на певні позитивні аспекти, вплинули на якість ухвалених актів та висвітлили наявні неузгодженості між окремими їх положеннями [4, с. 147-148].

Так, санітарним законодавством серед основних засобів протидії поширенню інфекційних хвороб передбачені зокрема госпіталізація та лікування інфекційних хворих і носіїв збудників інфекційних хвороб (ст. 28 Закону «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»; ст. 22 Закону «Про захист населення від інфекційних хвороб»); встановлення карантину (ст. 30 Закону «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»; ст. 29 Закону «Про захист населення від інфекційних хвороб»).

Закон «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» містить імперативні приписи щодо *примусового* стаціонарного лікування в разі відмови від госпіталізації осіб, хворих на особливо небезпечні інфекційні хвороби, обов'язкового медичного нагляду і карантину носіїв збудників зазначених хвороб та осіб, які мали контакт з такими хворими. Разом з тим, Закон «Про захист населення від інфекційних хвороб» вказує, що зазначені особи підлягають

лікуванню, медичному нагляду та обстеженням у стаціонарах відповідних закладів охорони здоров'я чи наукових установ у разі, якщо вони створюють *реальну* небезпеку зараження оточуючих, не вказуючи на примусову госпіталізацію. Цим же Законом передбачено, що порядок госпіталізації, лікування та медичного нагляду за хворими на інфекційні хвороби, контактними особами та бактеріоносіями, умови їх перебування у відповідних закладах охорони здоров'я та наукових установах установлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я. Наразі такий нормативний акт відсутній.

Окрім того, редакцією Закону від 13.04.2020 введено поняття «самоізоляція» – перебування особи, стосовно якої є *обґрунтовані підстави* щодо ризику інфікування або поширення нею інфекційної хвороби, у визначеному нею місці (приміщенні) з метою дотримання протиепідемічних заходів на основі зобов'язання особи. При цьому Закон не дає уявлення про особливості режиму самоізоляції, природи зобов'язання особи щодо його дотримання, зазначаючи, що підстави та порядок обов'язкової самоізоляції, як інші тимчасові обмеження прав фізичних і юридичних осіб та додаткові обов'язки вказуються у рішенні Уряду про встановлення карантину (ст. 31). Таким чином, можливість обмеження прав встановлена законом але наповнення такого обмеження змістом фактично делеговано Кабінету Міністрів для кожного конкретного випадку, що не дозволяє вибудувати систему гарантій прав осіб відносно яких такі обмеження можуть бути застосовані.

Ще однією з гострих проблем є встановлення обґрунтованих підстав щодо ризику інфікування або поширення інфекційної хвороби, які є умовою для обов'язкового обстеження, лікування, самоізоляції особи. Проведення лабораторних досліджень (тестувань) осіб з метою протидії поширенню інфекційної хвороби в умовах пандемії щодо порядку, строків, щільності обстежень, алгоритму виявлення ланцюжків контактних осіб нормативно не врегульовано.

Пандемія COVID-19 висвітлила також певні проблеми в частині встановлення карантину – обмежувальних заходів в умовах загрози поширення інфекційної хвороби на території країни в цілому або значної кількості регіонів. Так, в березні 2020 р. Урядом карантинні заходи поширено на всю територію України, згодом

введено адаптивний карантин з зонуванням карантинних зон в залежності від росту захворюваності на певній території. Втім вказані заходи не призвели до зменшення росту захворюваності, оскільки органи місцевого самоврядування вже на місцях самостійно приймали рішення, щодо заборон і дозволів в даних карантинних зонах. Рішення Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій на рівні місцевого самоврядування, щодо дотримання заборон в кожній певній карантинній зоні на практиці не повністю реалізуються і мають скоріш рекомендаційний характер, хоча контроль за виконанням покладено на органи Національної поліції та управління Держпродспоживслужби, але аналізуючи тексти рішень можна зробити висновок, що чітких і ефективних рекомендацій щодо зупинення розповсюдження гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» немає. Отже санітарне законодавство має встановлювати алгоритм дій (дорожню карту) для органів державної влади та місцевого самоврядування, чіткий порядок їх взаємодії на випадок пандемії.

Не вирішеним залишається питання реформування служби санітарно-епідемічного нагляду. Так, Постановою Кабінетом міністрів України від 29.03.2017 № 348 Державну санітарно-епідеміологічну службу було ліквідовано з мотивів недоцільності її подальшого функціонування, оскільки виконання її функцій забезпечують МОЗ, Держпраці та Держпродспоживслужба. Втім, побудова сучасної системи громадського здоров'я потребує постійного вивчення та аналізу чинників, що викликають порушення здоров'я, оцінки можливості виникнення та вірогідних масштабів наслідків від негативного впливу об'єктів санітарних заходів протягом певного періоду часу, формування відповідних рекомендацій для суб'єктів господарювання, органів місцевого самоврядування, державних органів [5].

На тлі спалаху коронавірусу у світі Рада нацбезпеки і оборони України звернулася до Кабінету міністрів України з пропозицією відновити діяльність санітарно-епідеміологічної служби, прийнято рішення щодо тимчасового уповноваження заступника Міністра охорони здоров'я здійснювати функції, які належать до компетенції головного державного санітарного лікаря України в частині епідеміологічного нагляду (спостереження), а також повноважень щодо запобігання виникненню і поширенню

інфекційних хвороб людини, локалізацію та ліквідацію їх спалахів та епідемій, окрім заходів державного нагляду (контролю) та надання документів дозвільного характеру. Втім, таке очевидно тимчасове рішення далеко від сучасного розуміння епідеміологічного нагляду як діяльності не ретроспективного, а проактивного характеру щодо систематичного збору, аналізу та розповсюдженню медичних даних для прийняття рішень державними інституціями при плануванні, реалізації та оцінці програм у сфері охорони здоров'я.

Відтак, завданням сучасного санітарного законодавства є формування нормативної основи для постійно функціонуючої системи кризового реагування на широкомасштабні загрози здоров'ю людини, що мають надзвичайний та комплексний характер. Невід'ємними елементами такої системи є чіткий розподіл повноважень та відповідальності між органами державної влади, органами державної влади і місцевого самоврядування, комплекс дієвих гарантій прав фізичних і юридичних осіб.

Список літератури

1. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави: навч. посібник для студ. спец. «Правознавство». Львівський держ. ун-т ім. І. Франка. 3. вид., зі змінами й доп. К., 1995. 172 с.

2. Юнакова К.С. Санітарне законодавство в структурі нормативно-правових актів України. *Український науково-медичний молодіжний журнал*. 2014. № 2. С. 11-17.

3. Гревцова Р.Ю. Медичне право України: тенденції і перспективи розвитку в умовах глобалізаційних та євроінтеграційних процесів. *Право і громадянське суспільство*. 2014. № 1. С. 192-202.

4. Бугайчук К.Л. Питання вдосконалення положень чинного законодавства України щодо запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби COVID-19. *Право і безпека*. 2020. № 2(77). С. 147-154.

5. Беззуб І. Реанімація санітарно-епідеміологічної служби: думки фахівців та експертів. *Громадська думка про правотворення*. 2020. № 8(193). С. 4-11. URL: <http://nbuviap.gov.ua/images/dumka/2020/8.pdf>

*О.Ю. Гостєва,
провідний економіст сектору проблем
реалізації господарського законодавства,
Державна установа «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Макутова НАН України»,
м. Київ*

ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ ІНВЕСТИЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ

На сьогодні спостерігається тенденція до зниження обсягів залучення інвестицій в Україну, для надійного забезпечення функціонування та розвитку української економіки бракує інвестиційних надходжень. Виходом з цієї складної ситуації повинна стати нова економічна модель розвитку країни. Саме такою моделлю повинна стати інвестиційно-інноваційна модель в умовах сталого розвитку.

Метою даної роботи є аналіз поглядів науковців щодо впровадження в Україні інвестиційно-інноваційної моделі розвитку як напряму для розв'язання проблем, які виникають в умовах прагнення до стійкого розвитку економіки країни.

В українській науці наявні проблеми в інвестиційно-інноваційній сфері та на необхідність виходу з такої ситуації шляхом впровадження в Україні інвестиційно-інноваційної моделі розвитку вказують такі вчені, як В.Д. Макогон, О.Р. Зельдіна, В.Л. Осецький, В.М. Разживін та інші.

Так, В.Д. Макогон зосереджує увагу на тому, що «фінансово-економічні кризові процеси в Україні зумовили зниження рівня інвестиційної діяльності, недостатній рівень нагромадження основного капіталу, що значно поступається показникам докризового рівня та не відповідає потребам забезпечення розширеного економічного відтворення» [1, с. 59].

Науковці О. Амоша та М. Бутко бачать перехід на інвестиційно-інноваційну модель розвитку як механізм подолання економічної кризи в країні. Так, вони зазначають, що «перехід національної економіки України на інвестиційно-інноваційну модель визначає основу стратегії виведення її реального сектора з кризи, оскільки передбачає, насамперед, збереження, оновлення і розвиток високотехнологічного, наукоємного виробництва» [2; 3].

І.В. Васківчук, досліджуючи перехід економіки на інвестиційно-інноваційну модель, вказує, що «інвестиційно-інноваційна модель покликана забезпечити завершення структурної перебудови економіки і прискорення темпів її росту, досягнення високої конкурентоспроможності на світовому ринку шляхом збільшення експорту високотехнологічної продукції» [4].

Досліджуючи перехід вітчизняної економіки до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку В.Д. Макогон важним чинником вважає «кількісні характеристики вхідного потоку інвестицій та якісний компонент, що формується на основі потреб вітчизняної економіки, зокрема джерел і структури інвестицій, рівня державних фінансових вкладень» [1, с. 59].

О.Р. Зельдіна також зазначає, що «для інвестиційно-інноваційної моделі в умовах сталого розвитку первинними є інвестиційні надходження, за допомогою яких стає можливим інноваційна перебудова у сфері економіки. Ефективність інвестиційно-інноваційної моделі залежить від рівня припливу інвестицій в інноваційну сферу» [5, с. 84].

Інвестиційно-інноваційну модель розвитку економіки, як зазначає В.К. Симоненко, «часто представляють спрощено: вкласти якомога більше інвестицій і на цій основі забезпечити якомога більшу частку інноваційної продукції». Аналізуючи такий підхід, автор вказує, що це дуже примітивний підхід, який був характерним на 60-70 р. минулого століття в період переходу від екстенсивних до переважно інтенсивних чинників зростання економіки [6, с. 9]. Втім з того часу відбулися значні зміни у правовій, політичній, економічній, суспільній сферах життя країни, та, в умовах прагнення України до сталого економічного розвитку, підхід до формування інвестиційно-інноваційної моделі змінився та наповнився більш поширеним змістом.

Так, у своєму дисертаційному дослідженні В.Л. Осецький вказує на те, що інвестиційно-інноваційна модель повинна бути одночасно інвестиційною та інноваційною за своїм змістом, та вона «покликана забезпечити відповідність між структурою інвестицій і потребами структурних зрушень в економіці, а її реалізація дасть змогу забезпечувати необхідну адекватність і взаємозалежність між інвестиційними процесами та інноваційним розвитком, ефективно регулювати ці процеси, формувати таку інвестиційну та структурно-інноваційну політику, яка забезпечить структурну

перебудову економіки та підвищення ефективності як основи розв'язання складних економічних і соціальних проблем суспільства» [7].

Зважаючи на викладене вище, необхідно констатувати, що найчастіше вченими пропонується тлумачення «інвестиційно-інноваційної моделі», а саме поняття «інвестиційно-інноваційна модель в умовах сталого розвитку економіки» на сьогодні ще недостатньо досліджено.

Серед небагатьох наукових праць, в яких вдалось знайти досить охоплююче та лаконічне поняття даного терміну, є стаття О.Р. Зельдіної, яка пропонує розуміти інвестиційно-інноваційну модель в умовах сталого розвитку економіки України, як стійку, збалансовану стратегію розвитку економіки України, яка включає систему взаємопов'язаних правових і економічних інструментів, спрямованих на створення сприятливого інвестиційного середовища з метою залучення інвесторів до процесу структурної модернізації економіки України за допомогою інновацій [5, с. 84].

Також, в даному напрямку, варто зауважити на дисертаційне дослідження В.М. Разживіна «Державне регулювання інвестиційно-інноваційного розвитку національного господарства», в якому автор дійшов висновку, що «формування та вдосконалення інвестиційно-інноваційної моделі сталого економічного розвитку може розглядатися як фундаментальна засада забезпечення конкурентоспроможності української економіки з урахуванням умов, що склалися у сучасному світовому економічному просторі». Науковець вказує, що «в сучасних економічних умовах досягти помітного та відносно динамічного успіху в технологічному розвитку національної економіки можливо лише через забезпечення достатніх масштабів та інтенсивності інвестиційно-інноваційної діяльності в національній економіці» [8, с. 24].

Висновки.

1. Поняття «інвестиційно-інноваційна модель розвитку економіки» як категорія, що з'явилося в українській науці досить не давно, ще недостатньо вивчено та досліджено.

2. Теоретичне забезпечення категорії «інвестиційно-інноваційна модель розвитку економіки» має на сьогодні велике значення для розуміння процесів, пов'язаних із подальшим державним регулюванням інвестиційно-інноваційних процесів в умовах прагнення України до стійкого розвитку економіки.

Список літератури

1. Макогон В.Д. Бюджетна стратегія інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки. *БІЗНЕС ІНФОРМ*. 2017. № 9. С. 58-62.
2. Амоша О.І. Інноваційний шлях розвитку України, проблеми та рішення. *Економіст*. 2005. № 6. С. 25-30.
3. Бутко М. Інвестиційні аспекти підвищення конкурентоспроможності економіки. *Економіка України*. 2004. № 4. С. 40-45.
4. Васківчук І.В. Модель інвестиційно-інноваційного розвитку підприємства в Україні. *Наукові конференції*. 2007. № 4. С. 9–11. URL: <http://intkonf.org/vaskivchuk-iv-model-investitsiyno-innovatsiynogo-rozvitku-pidpriemstva-ukrayini/>
5. Зельдіна О.Р. Поняття інвестиційно-інноваційної моделі в умовах сталого розвитку економіки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 83-88. <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.7.14>.
6. Симоненко В.К. Становлення інноваційної моделі розвитку економіки України: проблеми центральної влади та регіонів. *Регіональна економіка*. 2009. № 3. С. 7-15.
7. Осецький В.Л. Інвестиційно-інноваційна модель розвитку економіки України в умовах ринкової трансформації: дис. ... докт. екон. наук: 08.00.01. Київ, 2004. 445 с. URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/348487.html>
8. Разживін В.М. Державне регулювання інвестиційно-інноваційного розвитку національного господарства: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03. Дніпро, 2020. 223 с.

С.І. Гречана,
*кандидат економічних наук, доцент,
старший науковий співробітник,
Державна установа «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Макутова НАН України»,
м. Київ*

СОЦІАЛЬНО-ЕКОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ІДЕНТИФІКАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Збільшення кількості спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні та їх успішний розвиток є позитивною тенденцією сьогодення, появу якої уможливила реформа децентралізації, започаткована п'ять років тому. На заключному етапі її реалізації органи місцевого самоврядування ОТГ мають доволі широкі повноваження задля управління життєдіяльністю власних територій та переважно достатні, хоч і обмежені за обсягом та можливістю регулювання, фінансові ресурси для їх виконання. На тлі росту відповідальності та вмотивованих вимог громадськості, голова, депутатський корпус та виконавчі органи громади все більше враховують інтереси мешканців ОТГ, забезпечуючи доступність та якість адміністративних, освітніх, медичних, побутових, транспортних та інших послуг.

Партисипація стає все вагомішим підґрунтям не тільки для формування ефективних стратегій соціально-економічного розвитку спроможних ОТГ, але й запорукою успішної їх реалізації на шляху сталого розвитку об'єднаної громади. Поступальний рух в цьому напрямі неможливий як без плідної роботи органів місцевого самоврядування, так і без активної позиції мешканців ОТГ, потребуючи формування спільного відчуття приналежності до певної території, автентичності об'єднаної територіальної громади та усвідомлення відповідальності за її майбутнє та добробут. В такому контексті все важливішого значення набуває ідентифікація ОТГ, актуалізуючи на шляху сталого розвитку визначення не тільки географічних, адміністративних та економічних ознак унікальності громади, але й її соціально-екологічних аспектів.

Процес ідентифікації громади не повинен обмежуватись констатацією наявності в анамнезі створеної ОТГ відповідних природних умов, певної історичної спадщини, етнічних особливостей чи локальних культурних традицій, тощо, а має обов'язково доповнюватись ознаками поточного стану розвитку місцевої соціально-економічної системи, в тому числі її соціально-екологічної складової.

Переважає кількість проблем громади, які формуються в цій площині, у відповідності до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» має вирішуватись місцевими радами. «Сьогодні для місцевих громад створені такі умови, у яких вони можуть активно й ефективно вирішувати місцеві екологічні проблеми» [1]. Натомість, найчастіше керівництво ОТГ відкладає розв'язання цих наболілих питань на невизначений термін, мотивуючи це обмеженістю матеріальної бази чи наявністю інших пріоритетів. Однак забезпечення сталого розвитку громади, що є на меті кожної громади та майже завжди прописане в стратегії, не можливе без формування базових економічних, соціальних та екологічних умов, необхідних для гармонійної життєдіяльності, збереження та відтворення довкілля. Саме тому органи місцевого самоврядування мають максимально підвищити використання всіх соціальних факторів активізації екологічної політики в громаді.

Завданнями такої політики є не тільки «збереження довкілля;... задоволення елементарних людських потреб у чистому повітрі, екологічно чистих харчових продуктах; забезпечення благоустрою територій, здійснення заходів із енергозбереження, забезпечення житлово-комунальних послуг, таких як водопостачання та водовідведення; поводження з твердими побутовими відходами тощо» [2], але й пропагування екологічних знань та екологічної грамотності. Обидві групи завдань мають важливе значення, але в різній перспективі. Виконання першої спрямовано на зміни навколишнього середовища на краще у найближчому майбутньому, другої – призводять до формування глибокої екологічної свідомості, яка сприяє побудові позитивного іміджу громади, забезпечуючи більш тривалий та якісний результат, але в довгостроковому періоді.

Підґрунтям же ефективної побудови позитивного іміджу (образу) ОТГ слугують результати її ідентифікації, визначаючи переваги та недоліки, підкреслюючи особливі риси,

уможливлуючи цілісне сприйняття унікальності громади. Важливу, якщо не найважливішу, роль в здійсненні цього процесу в контексті отримання достатньо об'єктивних висновків відіграє оптимальність системи її критеріїв (показників об'єкту ідентифікації, які характеризують його суттєві ознаки та дають можливість ототожнити його, а також відрізнити його від іншого аналогічного об'єкту). Ідентифікацію громади може бути здійснено за безліччю параметрів, вибір яких залежить від особистості експерта. Саме тому достатньо уніфікований та структурований перелік обґрунтовано відібраних критеріїв дозволить типізувати виконання такої процедури, звівши вплив суб'єктивності виконавців на результат до мінімуму.

Проведене дослідження показало, що в українській науці та практиці майже відсутній організаційно-методичний чи, хоча б супровідний, контент ідентифікації об'єднаних територіальних громад. Це пояснюється, з одного боку, низьким попитом на виконання такої процедури, незначним терміном існування потенційних її замовників – ОТГ, та відповідною прогалиною в законодавстві у сфері регулювання регіонального розвитку. З іншого, чинна нормативно-правова база в цій сфері [3-4] визначає доволі значний перелік показників соціально-економічного розвитку громад та територій, який може бути прийнятий громадами за основу при виконанні власної ідентифікації, потребуючи, однак, суттєвої оптимізації (наприклад, вилучення неінформативних показників, додавання атрибутивних критеріїв, структуризації, визначення джерел інформації, тощо).

Провівши складну роботу із систематизації та уніфікації такого переліку, співробітники Луганської філії Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова Національної академії наук України» запропонували систему критеріїв ідентифікації ОТГ [5], яка в повній мірі відповідає чинному законодавству та може бути використана громадами для визначення власної типовості/унікальності. Однак, представленість в ній соціально-екологічної складової не відповідає висунутим раніше вимогам, бо тільки 14 з 53 відібраних критеріїв дають можливість прямо чи опосередковано ідентифікувати стан соціальної та екологічної сфер в громадах. Крім того, існує проблема наповнення даними відповідного сегменту запропонованої системи критеріїв та їх

верифікації. Брак потрібної інформації пов'язаний з тим, що більшість індикаторів екологічного профілю не підтримується офіційними статистичними спостереженнями, а громади, маючи можливість самостійно їх обраховувати, не опікуються цим питанням.

Враховуючи невирішеність даного питання, пропонуємо органам місцевого самоврядування адаптувати соціально-екологічну складову запропонованого переліку у відповідності до власних екологічних проблем, поставлених завдань щодо їх вирішення та запланованих проектів. Доцільним є включення (додатково чи замість неактуальних для певних ОТГ) критеріїв оцінки заходів щодо облаштування парків, скверів та благоустрою територій громад, зменшення кількості стихійних сміттєзвалищ та облаштування полігонів твердих побутових відходів, механізмів сортування відходів та централізованого вивезення сміття, побудови чи реконструкції очисних споруд, очищення водойм та прибережних смуг, тощо.

Внесення таких змін дозволить ідентифікувати об'єднані територіальні громади як такі, що мають належний санітарний стан, започаткували традицію роздільного збору сміття, можуть похизуватись облаштованими зонами відпочинку, доглянутими зеленими насадженнями чи чистими водоймами, демонструють приємний естетичний стан населених пунктів, застосовують енергоощадні технології, тощо.

Зрозуміло, що само по собі додавання чи виключення показників ніяким чином не сприятиме позитивним змінам в соціально-екологічній сфері ОТГ чи зростанню рівня задоволеності життям у громаді. Однак, планування екологічних проектів, висвітлення та піднесення результатів їх реалізації, вплине не тільки на формування позитивного іміджу громади та образу екологічно свідомої ОТГ, а дозволить в подальшому позиціонувати та активніше просувати таку громаду, відкривши новий простір для співпраці як з інвесторами, так і з іншими громадами.

Список літератури

1. Ковшова О. Екологія та староста: шукаємо точки дотику. *Радник старости*. 2019. № 3. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/rs/2019/september/issue-3/article-70473.html>

2. Бриль М. Стратегія – основа становлення та розвитку ОТГ. *Місцеве самоврядування*. 2018. № 5. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2018/may/issue-5/article-36538.html>.

3. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#n10>

4. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогностичних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади: Наказ Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.03.2016 № 75. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/05/Nakaz_---75_30.03.2016.pdf

5. Rohozian Y., Hrechana S., Kuzmenko O., Derzhak N., Kuchmenko V., Plietnov M. Sustainable Development Management of Local Territories in the Eastern Ukraine in Conditions of Military Conflict: Identification Criteria. *European Journal of Sustainable Development*. 2020. Vol. 9(3). Pp. 425-442. <https://doi.org/10.14207/ejsd.2020.v9n3p425>

Т.І. Демчук,
*аспірантка кафедри аграрного, земельного
та екологічного права,
Національний університет «Одеська юридична академія»,
м. Одеса*

ДОСТУП ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УМОВАХ КОРОНАВІРУСНОЇ ПАНДЕМІЇ

Вільний, відкритий та прозорий доступ до будь якої публічної інформації, у тому числі й екологічної, є головним індикатором демократичної та відкритої державної влади будь якої країни світу. Якщо в законодавстві країни регламентовано процедуру та механізм реалізації доступу громадян до публічної інформації – це означає, що така країна закладає демократичні основи для створення сучасної держави.

Відповідно до ст. 50 Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди [1].

Однак, враховуючи ситуацію, яка нині склалась в Україні та світі у зв'язку із значним поширенням пандемії коронавірусу COVID-19 доступ до екологічної інформації значно ускладнився. Насамперед, це пов'язано з оголошенням карантинних обмежень для громадян задля зменшення рівня захворюваності населення, а також не впровадження системи електронного врядування та електронного доступу до екологічної інформації.

Доступ до публічної інформації забезпечується двома шляхами, які визначені в законодавстві. Перший пов'язаний з систематичним та оперативним оприлюдненням інформації, зокрема: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах тощо. Другий визначається надання інформації за запитами на інформацію (ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації») [2].

Для отримання екологічної інформації зацікавленому суб'єкту потрібно звернутись до розпорядника інформації (органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, а також юридичні особи). Враховуючи карантинні обмеження та задля збереження свого здоров'я, громадяни України можуть отримати цікаву їм екологічну інформацію подавши запит до вище зазначених розпорядників екологічної інформації у доступній для громадянина формі.

Запит на інформацію визначено в законодавстві як прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться в його володінні. Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним та подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Запит на інформацію має містити: ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;

підпис і дату за умови подання у письмовій формі. Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту, проте цей строк може бути продовжений до двадцяти робочих днів [2].

Отже, у процесі застосування активної форми доступу до екологічної інформації за допомогою запиту можна виділити три основні етапи.

Перший етап полягає у самій процедурі подання запиту в письмовій, усній чи електронній формі із дотриманням відповідних реквізитів до відповідного органу державної влади (наприклад до Департаменту екології та природних ресурсів однієї із областей України).

Інформація на запити надається безкоштовно, однак законодавець визначає, що існують випадки, коли за надану інформацію потрібно заплатити. Після подання запиту на інформацію реєструються у спеціальному порядку із зазначенням дати подання запита. Реєстрація та облік щодо надання публічної екологічної інформації здійснюється відповідальною особою за реєстрацію та облік запитів на публічну інформацію в журналі реєстрації запитів щодо надання публічної інформації. На кожний окремий запит оформлюється відповідна реєстраційна картка, в якій обов'язково фіксується час реєстрації.

Наступним етапом є реєстрації запиту, тобто здійснюється первинний розгляд запиту та накладення резолюцій із дорученнями на підготовку проєкту відповіді запитувачу, що здійснюється відповідальною посадовою особою органу державної влади або органу місцевого самоврядування, у разі його відсутності (відрадження, відпустки, тимчасова непрацездатність у зв'язку з хворобою тощо) резолюцію з дорученням на підготовку проєкту відповіді накладають заступники вказаних відповідальних осіб, згідно із розподілом обов'язків. Дана резолюція оформляється на протязі трьох робочих годин, у разі термінового запиту – протягом однієї робочої години. Далше не рідше ніж два рази на день відповідальна особа передає подані запити із резолюцією у відповідні структурні підрозділи органу державної влади або органу місцевого самоврядування, які згідно із резолюцією мають підготувати проєкт відповіді запитувачу (термінові запити подаються негайно відповідним структурним підрозділам) [2].

Структурні підрозділи розглядають запит та готують проєкт відповіді за підписом відповідальної посадової особи органу державної влади або органу місцевого самоврядування. У разі його відсутності (відрадження, відпустки, тимчасова непрацездатність у зв'язку з хворобою) готується проєкт відповіді за підписом особи, що на той час виконує його обов'язки. Проєкти відповідей подаються на підпис у 2 примірниках. До проєкту відповіді у разі необхідності, додаються копії документів (як до першого, так і до другого примірників). Термін підготовки відповіді зазначається в реєстраційній картці, але не може перевищувати 3 робочих днів, однак якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, термін розгляду такого запиту може бути обґрунтовано продовжено до 20 робочих днів [2].

Завершальним етапом є передача відповіді з додатками відповідальній особі для відправлення запитувачу. Дата та час передачі відповіді фіксуються у відповідному журналі.

Слід зазначити, що досить часто трапляються випадки, що більшість відповідей на запити що стосуються довкілля формально надаються, проте не є конкретними, не містять відповіді на поставлені запитання або містять відписку про відсутність даних щодо тієї чи іншої ситуації.

До основних випадків, коли розпорядник інформації має право відмовити віднесено: розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит; інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [2]; не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених ч. 5 ст. 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [2].

У випадку, якщо розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту та інформації починається з дня отримання запиту належним розпорядником.

Актуальне значення містять положення Орхуської конвенції в контексті коронавірусної пандемії COVID-19, яка зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, у разі виникнення будь-якої безпосередньої загрози здоров'ю людей або навколишньому середовищу, негайно розповсюджувати інформації, яка могла б дозволити громадськості вживати заходів для запобігання або пом'якшення шкоди, що виникає внаслідок загрози [3]. З огляду на цю тривожну тенденцію, надзвичайно важливо, щоб права, закріплені в Орхуській конвенції не лише зберігались, але й посилювались в контексті коронавірусної пандемії COVID-19.

Отже, враховуючи всі обставини, які склались на сьогоднішній день варто зазначити, що існує нагальна потреба удосконалення законодавства у процесі розвитку суспільних відносин з приводу отримання екологічної інформації, що призвело до встановлення довільної форми запиту значно спростило процес його створення. Однак, процедура його застосування на практиці є неефективною та характеризується недостатністю обробленої та доступної екологічної інформації. На наше переконання, усунення даної проблеми можливе лише при створенні інтегрованої електронної системи екологічного врядування, яка зможе усунути «розпорошеність» екологічної інформації між різними органами виконавчої влади, забезпечуючи наявність інформації не лише про викиди у довкілля, а й про дозволи, ліміти, рішення про оцінки впливу на довкілля тощо у єдиній базі. Електронна система врядування у період поширення коронавірусної пандемії COVID-19, мала б забезпечити вільний доступ до інформації про стан довкілля і участь громадськості в ухваленні важливих екологічних рішень шляхом впровадження єдиних електронних серверів для одержання документів дозвільного й інформативного характеру та оприлюднення звітів природокористувачів та суб'єктів господарювання.

Список літератури

1. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

3. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25.06.1998: Закон України від 06.07.1999 № 832-XIV. *Офіційний вісник України*. 2010. № 33. Ст. 1191.

Б.В. Дерев'янко,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного та господарського права,
Криворізький навчально-науковий інститут
Донецького юридичного інституту МВС України,
м. Кривий Ріг*

ПРО МІНІМІЗАЦІЮ ВПЛИВУ КОРОНАВІРУСНОЇ ІНФЕКЦІЇ НА УКРАЇНСЬКУ ЕКОНОМІКУ ЗАСОБАМИ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

Сучасна світова економіка є максимально глобалізованою. Відносини між суб'єктами господарювання в одній державі можуть прямо впливати на відносини між абсолютно далекими від них суб'єктами господарювання у державі за межами океану, а то й не одного. Поширення пандемії та збільшення кількості хворих у Франції та Великій Британії призводить до падіння вартості ф'ючерсних контрактів на закупівлю нафти та газу в усьому світі, зменшенню кількості польотів цивільних літаків в азійських державах, закриттю окремих готелів та ресторанів у Туреччині та Єгипті тощо.

Далеко не всі держави, галузі та сфери економіки, суб'єкти господарювання потерпають від сучасної пандемії. Дисонанси можна прослідкувати і на мікроекономічному рівні. Так в Україні окремі міські та міжміські перевізники втрачають доходи і банкрутують, а інші – отримують додаткові прибутки; окремі кафе, ресторани, крамниці і супермаркети отримують збитки, а інші успішно виживають і навіть розвиваються. Аптеки та фармацевтичні компанії, рівно як і приватні центри з надання медичних та діагностичних послуг в абсолютній більшості багатіють і розширюються. Тому не слід вважати пандемію лише

всесвітнім лихом і передвісником економічних збитків. Вважаємо, що ситуацію слід оцінювати адекватно, тобто як таку, що склалася об'єктивно та може спричинити як негативні, так позитивні наслідки.

Україна не видобуває достатньої для економіки та соціальної сфери кількості вуглеводнів. Так, власного природного газу Україні вистачає для покриття приблизно 20 % власних потреб. Власна нафта в Україні взагалі майже відсутня. Продукція з переробки нафти і газу Україною закуповується за кордоном. При цьому частина із вуглеводнів прямо чи опосередковано закуповується у Російської Федерації, яка окупувала Автономну Республіку Крим, після чого провела незаконний референдум, який не відповідає Конституції України та суперечить нормам міжнародного права, і проводить агресивну гібридну війну у Донецькій та Луганській областях України та виступає спонсором тероризму. Тому падіння вартості вуглеводнів через зниження ділової активності у світі і, відповідно, попиту на вуглеводні, може різновекторно вплинути на економіки Російської Федерації (експортера вуглеводнів) та України (імпортера вуглеводнів). Зокрема сучасна ситуація може виступити стимулом до підвищення ділової активності в Україні через зниження собівартості української продукції. Україна частково скористалася новими можливостями, максимально наповнивши свої підземні газові сховища відносно дешевим природним газом. Кожен день купівля відносно недорогого бензину, гасу, солярки, природного газу українськими підприємствами дозволяє їм трохи дешевше продавати свою продукцію і таким чином отримувати переваги на внутрішньому та міжнародних ринках. І так само, продаж Російською Федерацією вуглеводнів за собівартістю видобутку або й нижче за неї не дозволяє їй у достатній мірі фінансувати свій військово-промисловий комплекс та власне збройні сили. Більше того, населення на Росії через негативний вплив міжнародних санкцій та низьких цін на вуглеводні на свої економічні інтереси починає відповідати за бездіяльність або підтримку агресивної політики свого керівництва.

Наведене вище свідчить про наявність певних переваг у більшості держав світу, які не є експортерами вуглеводнів, перед тими державами, які такими є. Принаймні перші менше втрачають

від спаду світового виробництва. З іншого боку, менші збитки за збитки сусіда не можуть вважатися вагомим кінцевим результатом.

В Україні ситуація, що склалася із пандемією коронавірусу, є важкою, проте не критичною. Офіційна статистика не обраховує значну кількість латентних випадків захворювань на COVID-19. Така ситуація наявна і в інших державах, особливо із меншим за середньосвітовий рівнем демократії. Проте між нашою державою та державами із меншим рівнем демократії є значна різниця. В Україні латентні випадки захворювань в абсолютній більшості мають оптимістичний характер (значна кількість людей не перевіряється на антитіла до коронавірусної інфекції, не робить аналіз КТ органів грудної клітини, не вимірює рівень кисню у крові тощо, а лікується як від звичайної гострої респіраторно-вірусної інфекції). Громадяни України виконують роботу дистанційно, знаходячись вдома на самоізоляції та отримуючи за це зарплату та премії). Латентний випадок захворювання в Україні перестає таким бути лише у випадку настання для людини тяжких наслідків, викликаних інфекцією. Летальний випадок в Україні обов'язково офіційно фіксується та враховується офіційною статистикою. Іншими словами, сьогодні в Україні випадків захворювань на коронавірусну хворобу від декількох відсотків до декількох сотень відсотків більше, ніж це фіксується офіційною статистикою. Разом із тим і випадківвилікування від цієї хвороби приблизно так само більше. А це свідчить як про негатив для економіки (велика кількість хворих – отже треба знову запроваджувати жорсткий локдаун), так і про позитив для економіки (малий відсоток летальних випадків та значна кількість тих, хтовилікувався, вказує на відносно невисоку загрозу коронавірусної інфекції, а отже і на відсутність потреби у зупинці економіки). Натомість у деяких державах із медициною XX ст. та відсутністю гласності і демократії офіційна статистика применшує як загальну кількість випадків хвороби, так і кількість летальних випадків. Наприклад, лише новини останніх днів вказують на те, що на Росії Міністерство охорони здоров'я заборонило лікарям публічні висловлювання на тему коронавірусу (28.10.2020) [1], у пацієнтів реанімацій з COVID-19 відбирають телефони (29.10.2020) [2], кількість померлих від COVID-19 занижується (30.10.2020) [3].

Наведене вказує на те, що в Україні насправді ситуація із захворюваністю на COVID-19 у рази краща, ніж, наприклад, у

північно-східного сусіда. Занижена кількість хворих в Україні може виступити аргументом на користь відсутності потреби у запровадженні локдауну. Більше того, у сучасному світі навіть на фоні всесвітньої пандемії продукція українського експорту лише зростає у ціні. Зростає вартість продуктів харчування, чистої питної води, вітамінів та антибіотиків, які допоки українська фармацевтична промисловість виготовляє у значній кількості. Зниження попиту та ціни на продукцію українських металургів може частково або повністю компенсуватися зниженням витрат на вуглеводні у складі собівартості виготовлення прокату та іншої продукції металургії. Українська легка промисловість може швидко налагодити виробництво засобів особистого захисту та гігієни (тих же медичних масок), вартість яких в аптеках і крамницях сьогодні у сотні разів вища за собівартість виготовлення. При цьому навряд чи державі потрібно застосовувати засоби регулюючого впливу на діяльність суб'єктів господарювання, що працюють в агропромисловому комплексі, фармацевтичній чи легкій промисловості. Ринкова ситуація сама підштовхує виробників до розширення асортименту та кількості продукції.

Зрозуміло, що недооцінки ситуації також не повинно бути. Особи з категорій ризику повинні переводитися на дистанційні форми роботи, має активніше застосовуватися аутсорсинг [4]. Також особи з груп ризику можуть не виходячи із дому здійснювати операції на ринку криптовалюти. Хоча станом на сьогодні український законодавець не може визначитися стосовно легалізації операцій із криптовалютою, все одно фактично такі операції здійснює значна кількість громадян України як приватних осіб, а видобутком (генеруванням, «майнінгом») різних видів криптовалюти професійно займаються і окремі українські підприємства. Усі учасники ринку криптовалюти керуються тим, що хоча операції із нею офіційно не дозволені, проте і заборони на їх здійснення, а особливо відповідальності за це законодавством також не передбачено [5, с. 124]. Загалом усі без винятку громадяни й іноземці, особливо працівники суб'єктів господарювання та співробітники державних установ, повинні дотримуватися протиепідемічних заходів. Але сама пандемія не повинна вдруге стати на шляху розвитку української економіки.

Навряд чи доцільним буде застосування якихось додаткових засобів господарсько-правового регулювання для мінімізації

впливу коронавірусної інфекції на українську економіку. Скоріше сьогодні необхідно вести мову про недоцільність, шкідливість і неприпустимість застосування адміністративного примусу до суб'єктів господарювання та абсурдність застосування заходів із локдауну української економіки або окремих її галузей чи сфер.

Список літератури

1. Минздрав запретил врачам публично высказываться на тему коронавируса. Телеканал «Дождь». 28 октября 2020. URL: https://tvrain.ru/news/minzdrav_zapretil_vracham_publichno_vyskazyvatsja_na_temu_koronavirusa-518407/

2. Монгайт А. У пациентов реанимаций с COVID-19 забирают телефоны. Это зачем? Телеканал «Дождь». 29 октября. URL: https://tvrain.ru/teleshov/vechernee_shou/u_patsientov_reanimatsij_s_covid-518520/

3. «Фонтанка» нашла в документах петербургского крематория данные о почти 6 тысячах умерших с COVID-19. Это больше, чем сообщал оперштаб. Телеканал «Дождь». 30 октября 2020. URL: https://tvrain.ru/news/fontanka_peterburgskij_operstah_zanizhal_chislo_umershih_ot_covid_19_ob_etom_govorjat_dannye_krematorija-518545/

4. Косінова К.С. Господарсько-правове забезпечення аутсорсингових відносин у національній економіці: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. К., 2020. 237 с.

5. Правове регулювання економічних відносин за участі підприємств великого промислового регіону: монографія. За заг. ред. Б.В. Дерев'янка. Львів: «Магнолія 2006», 2020. 245 с.

*L. Zharova,
Dr. of Sci. Economics, professor,
University of Economic and Humanities,
Bielsko-Biala, Poland*

LOCAL COMMUNITIES LIKE A BASIS FOR STUDYING THE INTERSECTION OF SOCIAL AND ECONOMIC ISSUES OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Contemporary economics is developing in framework of VUCA world (Volatility, uncertainty, complexity and ambiguity) which is fastening with every decade. The main hypothesis is that finding the balance between equity and efficiency make everybody better off and became the basis for long-term development. The aim of study is finding effective and indigenous ways of integration of sustainable development goals and socio-economic development on the level of national economics. The research based on the Nobel prizes winners' research concerning poverty overcoming and mitigation, and climate change combating, also, approaches developed by UNDP, IMF and European Commission recommendations. In particular, United Nations Environment Programme (UNEP) addresses environmental issues at the global and regional levels. Its core objectives are to serve as an authoritative advocate for the global environment, to support governments in setting the global environmental agenda, and to promote the coherent implementation of the environmental dimension of sustainable development within the UN system. One of its key mandates is to promote the development and implementation of International Environmental Law.

The balance between equity and efficiency is no longer just an issue of economic theory and principles of economics. Finding the balance no longer limited by political life anymore. Sustainable development principles are not just the rules of good tone on the international arena; it is the necessary elements of long-term development.

Simultaneously, environmental issues raise a vast range of legal questions: to what extent is it justifiable to rely on markets and continued technological innovation, especially as it relates to present exploitation of scarce resources? [1] Alternatively, is it necessary for the state to intervene? [2] Regulatory instruments are available to create and

maintain a more sustainable society: command and control regulations, restraints, Pigovian taxes, emission certificates, nudging policies, etc. If regulation in a certain legal field is necessary, which policies and methods will most effectively spur sustainable consumption and production in order to protect the environment while mitigating any potential negative impact on economic development? Since, the related problems are often caused by scarcity of resources, economic analysis of law can offer remarkable insights for their resolution.

Environmental Law is a foundation for environmental sustainability and the full realization of its objectives is ever more urgent vis-à-vis growing environmental pressures. Violations of Environmental Law undermine the achievement of all dimensions of sustainable development and environmental sustainability.

The local territorial units of the administrative system, in Ukraine it is the united territorial communities (UTC), in Poland it is the powiats and gminas. They can be the basic units for sustainable development; the areas where we can closely observe effectiveness and efficiency of developed regulations.

Local communities could be interpreted as the basis of local self-government and the designing of an effective system of financial capacity at different levels, since the national economy is formed also at the basic territorial level with using the information technology. Therefore, forming an effective model for the development of these communities required taking into account the specifics of interactions of the local economy and urgent national (regional) economic processes. Undoubtedly, one of the urgent processes is the choice of specialization, the other – the design a territorial brand based on the use of territorial advantages and resources. Resources are an integral value and a unique component that combines natural, human, infrastructural and more.

A detailed analysis of sustainable development opportunities at the level of local communities illuminates the problems of education and raising awareness. In this context, the use of information technology can help both entrepreneurship and investment, as well as promoting the principles of sustainable development and mitigating consequences of climate changes and popularization of local communities and raising awareness of investors and stakeholder about the territory.

The economic prosperity could not base only on efficiency because the result for such short sightedness and desire for growth here and now will lead to destruction of basis for further development. The

examples of equity-efficiency balance should not be limited only national or entrepreneurial levels. The local communities also should take into account; they can become the agents of changes. The experience of Polish and Ukraine local community's development have a lot in a common. One of the problems is the absence of clear understanding of mission, resources and possibilities of long-term development with the concentration on short-term aims, which are more visible and understandable. The power of education and rising awareness also underestimated on this level.

The contemporary economics should build their policies and politics on sustainable developments goals and consider equity as the main attribute for economic development. Each country has its own history and cultural traditions; however, globalization and migration processes change the general background. The countries can fight against it or benefited from these processes. The Polish-Ukrainian history and now-days should not be used for conflicting; both countries can benefit from developing mutual policies and adopting best practices of equity-efficiency balance from each side.

List of references

1. Faure M., & Partain R. Environmental Law and Economics. In Environmental Law and Economics: Theory and Practice (pp. I-Ii). Cambridge: Cambridge University Press, 2019. <https://doi.org/10.1017/9781108554916>
2. Klaus Mathis, Bruce R. Huber. Environmental Law and Economics. Springer International Publishing, 2017. 534 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-50932-7>

І.В. Заблодська,
доктор економічних наук, професорка,
директорка Луганської філії
Державної установи «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Макутова НАН України»,
м. Сєвєродонецьк

Є.І. Овчаренко,
доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри публічного адміністрування,
менеджменту та маркетингу,
Східноукраїнський національний університет
імені Володимира Даля,
м. Сєвєродонецьк

С.О. Бурбєло,
провідний економіст відділу проблем
міжрегіонального співробітництва Луганської філії
Державної установи «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Макутова НАН України»,
м. Сєвєродонецьк

ЕКОЛОГІЧНІ НАСЛІДКИ ВІЙСЬКОВОГО КОНФЛІКТУ В ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТІ: ВИКЛИКИ ТА ПРИПУЩЕННЯ

Сучасним та головним викликом для Луганської області та всієї країни, світу є військові дії, які відбуваються на Сході України через агресію з боку РФ. Другим серйозним викликом стало рішення РНБО України від 15.03.2017 про невідкладні заходи з припинення переміщення вантажів через лінію зіткнення у Луганській та Донецькій областях [1]. Ці та інші виклики суттєво погіршили економічний стан Луганщини та призвели до неоднозначних наслідків в екологічній сфері. Проте можливе відновлення економічних зв'язків між двома частинами Луганської області приведуть також до екологічних наслідків, які будуть як позитивними так і негативними [2].

Внаслідок відновлення економічних зв'язків між двома частинами Луганщини можна очікувати перш за все збільшення виробництва у паливно-енергетичному та металургійному секторах,

та, як наслідок, значне зростання викидів забруднюючих речовин в атмосферу регіону та збільшення забруднення атмосферного повітря в кількох містах – Луганську, Алчевську, Довжанську, Ровеньках, Щасті.

В довоєнні часи найбільшим точковим забруднювачем атмосфери Луганської області було ВП «Луганська ТЕС» ТОВ «ДТЕК Східенерго», на яку приходилося більш чверті маси викидів в атмосферу. Станція має 6 енергоблоків сумарною потужністю 1360 МВт, які в основному забезпечували потребу регіону в електроенергії. В якості пального використовували антрацит, який в довоєнні часи поставлявся залізницею через Луганськ з об'єднань «Ровенькиантрацит» та «Свердловантрацит», які також входили до системи «ДТЕК», утворюючи таким чином на Луганщині вертикально-інтегрований енергетичний бізнес. Після введення економічної блокади в 2017 р. поставки електроенергії на непідконтрольну територію припинилися, наразі на станції в роботі знаходяться два енергоблоки, які не працюють на повну потужність (навантаження до 200 МВт). Відповідно скоротилися і викиди забруднень в атмосферу: якщо в 2012 р. викиди склали 124 тис. т на рік, то на сьогодні станція викидає 26,2 тис. т забруднювачів [3].

З Росії на непідконтрольну територію Луганщини по ЛЕП шахти «Победа» подається електроенергія потужністю 600 МВт. Певна кількість електрики на непідконтрольну територію подається з Донецької області. Є певні проблеми з реалізацією антрациту, який видобувають в Ровеньках та Должанському. Тож поновлення економічних зв'язків буде цікавим, перш за все, для великого бізнесу для поновлення схеми електрозабезпечення усього регіону з електростанції у Щасті, з поставкою сюди антрациту з півдня Луганщини. Тим більш, що транспортна інфраструктура (мости, колії) для цього повністю збереглась. Генерація дозволяла б деяку частину електрики передавати до єдиної енергосистеми України через новопобудовану підстанцію у Кременній.

Економічні переваги для України: збільшення виробництва електроенергії на Луганській ТЕС з 200 до 1000-1200 МВт та, водночас, паливо не прийдеться купувати за валюту, як сьогодні. Платою за такі економічні переваги стане суттєве зростання викидів шкідливих речовин в атмосферу на підконтрольній частині з приблизно 50 тис. т до приблизно 150 тис. т, що призведе до збільшення забруднення повітря кислотними компонентами та

парниковими газами перш за усе у Луганську, а також у Щасті і невеличких населених пунктах навколо [4].

Поновлення економічних зв'язків має привести до поновлення виробничих та комерційних зв'язків Алчевського металургійного комбінату з підприємствами на підконтрольній Україні території, що існували до початку економічної блокади. Тоді продукція Алчевського металургійного комбінату перевозилася залізницею на підконтрольну територію і продавалася, переважно на європейські ринки, як українська продукція. Це давало Україні більше млрд. доларів виручки на рік. А в Алчевськ з Дніпропетровської області поставлялася сировина (окатиші) та кокс і коксівне вугілля. Порушення цих коопераційних зв'язків внаслідок блокування перевозок призвело до суттєвих проблем в роботі Алчевського металургійного комбінату, скорочення виробничої діяльності комбінату. Тож поновлення економічних зв'язків буде сприяти збільшенню випуску продукції на Алчевському металургійному комбінаті. У свою чергу, це призведе до суттєвого збільшення викидів шкідливих газів в атмосферу – приблизно до 90-95 тис. т на рік. Ці зміни призведуть до погіршення якості атмосферного повітря в містах Алчевськ, Брянка, Перевальск, Кадіївка та в чисельних шахтарських селищах навколо.

Війна призвела до критичного скорочення поставок на південь Луганської області питної води, основні підземні поклади якої знаходяться на лівобережжі Сіверського Донця. Артезіанська вода з чисельних водозаборів (Світличанський, Кримський, Трьохізбенський, Райгородський, Айдарський, Петрівський, Кондрашевський), а також вода з Західної фільтрувальної станції, що знаходиться біля Лисичанська, подавалася у Луганськ та у промислові міста південного заходу регіону. До 2014 р. на південь області з лівобережжя чи з самого Сіверського Донця постачалося 258 тис. куб. м води на добу, ще 132 тис. куб. м добувалося на цій території [5].

Після початку бойових дій подача води з більшості цих водозаборів була припинена, населення непідконтрольної території області (а це близько 640 тис. домогосподарств) потерпають через постійний дефіцит питної води. У більшість міст вода у міській системі водопостачання подається по графіку. Дефіцит на сьогодні складає приблизно 70 тис. куб. м води на добу [6]. Тож можна

очікувати, що один з напрямків економічної співпраці, який швидко сформується після поновлення економічних зв'язків – продаж питної води на непідконтрольну територію. І це той випадок, коли можна очікувати позитивних екологічних наслідків.

Забір артезіанської води у великих обсягах для забезпечення Луганська та шахтарських міст розпочався у 50-х роках, і це призвело до суттєвих ландшафтних змін. У тому числі зникли невеличкі озера та струмки. На місцях, на яких вони колись були, розбудовані будинки та цілі вулиці сіл та селищ. Після припинення забору води зі свердловин рівень підземних вод став підійматися. І озера стали відновлюватися прямо біля домів та в городах селян. Так трапилось весною 2020 р. на північній околиці селища Борівське, де раптом відтворилися озера Боровенське, Аниськине, Красне, Знаменське. Раніше вода з цих озер стікала струмком прямо через центр селища, але струмок разом з озерами кілька десятиліть зник. І тепер на місці струмка одна з центральних вулиць селища. Подібних випадків у населених пунктах, що розташовані на терасі лівого берега Сіверського Донця, досить багато. І поновлення роботи водозаборів призведе до стабілізації рівня ґрунтових вод.

Проблема питної води на неконтрольованих (і частково контрольованих) територіях погіршується завдяки масовому затопленню вугільних шахт. Підйом шахтних вод на сьогодні досягає горизонтів 200 м. Цими шахтними водами критично забруднюються ґрунтові води у всіх без виключення водозаборах непідконтрольної території. За даними ОБСЄ, на неконтрольованих територіях з загального числа у близько 75 вугільних шахт, 35 шахт затоплені повністю, а близько 30 шахт знаходяться у стадії закриття чи певного реформування – тож їхнє затоплення це питання часу. Хімічний склад шахтних вод у деяких районах, наприклад Горлівському, є не просто небезпечно, а відверто отруйним [7].

Отже, одним з найголовніших екологічних наслідків поновлення закупівлі вугілля з непідконтрольної території є стимулювання збуту вугілля і тим самим призупинення темпів закриття шахт та активізація й нарощування обсягів видобутку на працюючих шахтах. Це призведе до інтенсифікації процесів відкачування шахтних вод та принаймні уповільнення деградації ґрунтових питних вод. В цілому, вирішення проблеми суттєвого підвищення рівня шахтних вод та забруднення ними території не

може базуватися лише на діяльності шахт, для цього потрібні складні комплексні екологічні програми, які потребують величезних коштів. Але нарощування обсягів видобутку вугілля може суттєво уповільнити негативні екологічні процеси.

Можна сподіватися, що поновлення економічних зв'язків зробить можливим вирішення важливої проблеми, яка тривалий час стоїть перед екологами Луганської області. Справа у тому, що війна розділила сторони конфлікту по дві сторони головної річки регіону – Сіверського Дінця. А це четверта за величиною річка України, яка до того ж відчуває значне техногенне навантаження, і через яку відбувається транскордонне перенесення забруднень. Тож вона має бути об'єктом моніторингу. Але цього не відбувається, бо річка на значній протяжності і є лінією фронту.

Сіверсько-Донецьке басейнове управління водних ресурсів здійснює моніторинг якості у чотирьох створах Сіверського Донця на території Луганської області – 469, 444, 428 та 406 км. Останній – це селище Світлічне. Фахівці-екологи з непідконтрольної сторони здійснюють моніторинг якості води у створах 370, 339 та в трансграничному створі біля села Попівка. Тими ж самими методами. Тож навіть простий обмін даними дозволив би українським екологам здійснювати належний моніторинг цього найважливішого природного об'єкту Луганської області.

Отже, екологічні наслідки військового конфлікту в Луганській області більш негативні чим позитивні та потребують термінового залучення фахівців задля попередження екологічної катастрофи.

Список літератури

1. Рішення РНБО від 15.03.2017 «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України»: введено в дію Указом Президента України від 15.03.2017 № 62/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002525-17#Text>

2. Голова Луганської ОДА виступив за поновлення торгівлі з ОРДЛО. *Інтернет-сайт «Новинарня»*. 07.09.2020. URL: <https://novynarnia.com/2020/09/07/golova-luganskoyi-oda-vystupyv-za-ponovlennya-torgivli-z-ordlo/>

3. Торговельна блокада ОРДЛО. Чи справді Україна втрачає мільярди? *DW*. 08.09.2020. URL: <https://www.dw.com/uk/torhovelna-blokada-ordlo-chy-spravdi-ukraina-vtrachaie-miliardy/a-54856251>

4. Блокада ОРДЛО – оцінки експертів. *Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва»*. 30.05.2020. URL: <https://dif.org.ua/article/blokada-ordlo-otsinki-ekspertiv>

5. Зняття економічної блокади з ОРДЛО: капітуляція чи шлях до миру. *Дивись.info*. 07.06.2019. URL: <https://dyvys.info/2019/06/07/znyattya-ekonomichnoyi-blokady-z-ordlo-kapitulyatsiya-chy-shlyah-do-myru/>

6. Торговая блокада ОРДЛО: Как и зачем строилась экономическая Китайская стена на Донбассе. *112.ua*. 03.07.2019. URL: <https://112.ua/glavnye-novosti/torgovaya-blokada-ordlo-kak-i-zachem-stroilas-ekonomicheskaya-kitayskaya-stena-na-donbasse-498411.html>

7. Блокада Донбасу. Чи варто торгувати з ОРДЛО. *Час Закарпаття*. 08.06.2019. URL: <http://chas-z.com.ua/news/73952>

*М.М. Іваненко,
здобувач,
Київський кооперативний інститут бізнесу і права,
м. Київ*

МІСЦЕВІ ЕКОЛОГІЧНІ ПРОГРАМИ У СИСТЕМІ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ ВІД НЕГАТИВНОГО ВПЛИВУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Глобалізаційні процеси останніх років в Україні та намагання орієнтації нашого суспільства на європейські цінності економічного розвитку підвищили пріоритетність законодавчого закріплення відносин збереження довкілля. Зокрема, потребують удосконалення адміністративно-правові механізми формування переліків уповноважених суб'єктів та конкретних природоохоронних заходів, які сприяють забезпеченню процесу екологічного захисту. Вітчизняний суспільно-економічний розвиток у ХХ ст. характеризувався надмірною експлуатацією природних ресурсів суб'єктами різних галузей народного

господарства при одночасному законодавчому забезпеченні мінімальної пріоритетності у питаннях захисту довкілля.

Незважаючи на світові екологічні тренди, у ХХІ ст. в Україні пріоритетність дії чи бездіяльності держави по сприянню збільшення обсягів виробництва рослинницької продукції в аграрному секторі економіки значно знизила рівень державного контролю за збереженням якісного стану природних ресурсів (земель), яким завдається шкода у процесі застосування сучасних технологій такого інтенсивного виробництва.

З метою покращення ситуації щодо забезпечення збереження та захисту довкілля, серед сучасних тенденцій адміністративно-правового регулювання суспільно-економічних відносин, слід виділити законодавче посилення ролі органів місцевого самоврядування (надалі ОМС) у суспільно-управлінському процесі стабілізації екологічної ситуації в Україні.

У сучасній правовій науці питанням охорони та захисту довкілля від негативного впливу на нього процесів виробничої сільськогосподарської діяльності (чи мінімізації такого впливу) присвячено праці низки вітчизняних науковців. Зокрема: Х.А. Григор'єва, В.І. Курило, В.В. Мушенко досліджували можливості правового забезпечення державної підтримки суб'єктів аграрного сектора з метою здійснення ними раціонального природокористування [1-4; 5, с. 51-54]; О.Ю. Піддубний, Д.С. Піддубна, М.А. Дейнега, Ю.А. Краснова, досліджували правові засади здійснення органічного господарювання та можливості уникнення нових екологічних загроз інтенсифікації виробництва сільськогосподарської продукції [6-7] тощо.

Виходячи з викладеного вище, нами робиться спроба надати наукове обґрунтування доказової бази щодо необхідності активізації уповноважених суб'єктів ресурсно-охоронної діяльності. Зокрема, більш чітко визначити роль і місце у цьому процесі ОМС, які мають закріплені у вітчизняному законодавстві повноваження щодо контролю за використання суб'єктами аграрного сектора природних ресурсів без нанесення значної шкоди останнім.

Зазначена ідея дослідження адміністративно-правового регулювання повноважень ОМС щодо захисту довкілля від негативного впливу виробничої діяльності суб'єктів аграрного сектора та окремих інструментів реалізації таких повноважень, а

також надання пропозицій щодо нормативно-правового удосконалення таких повноважень сформувала *мету* даного дослідження.

Отже, для формування адміністративно-правових інструментів екологізації вітчизняного законодавства з метою мінімізації негативного впливу сільськогосподарських виробничих процесів на природні ресурси, а також їх збереження і відновлення, здійснимо аналіз окремих адміністративно-екологічних норм нормативно-правових актів України.

У чинному з 01.01.2020 Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28.02.2019 № 2697-VIII, як основному нормативно-правовому акті, що регулює питання пріоритетності збереження довкілля та подолання незбалансованої експлуатації природних ресурсів, міститься лише часткова інформація про проблеми негативного впливу сільськогосподарського виробництва на стан природних ресурсів. Визначені у зазначеному вище законі проблеми доцільно розділити на групи: 1) порушення екологічно збалансованого співвідношення між категоріями земель; 2) надмірна розораність території та порушення природного процесу ґрунтоутворення; 3) використання недосконалих технологій; 4) орієнтація на досягнення коротко- та середньострокових економічних вигод, ігноруючи природоохоронну складову та негативні наслідки у довгостроковій перспективі» [8].

Подальший аналіз норм Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» дає можливість визначити неналежність діяльності ОМС (поряд з органами державної виконавчої влади) у реалізації вітчизняної екологічної політики. Законодавець визначає: «першопричинами екологічних проблем України є: неефективна система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища (надалі НПС) та регулювання використання природних ресурсів, зокрема неузгодженість дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та ОМС», та «недостатнє фінансування з державного та місцевих бюджетів природоохоронних заходів, фінансування таких заходів за залишковим принципом (розділ I) [8].

Характеризуючи стан реалізації основних засад регіональної екологічної політики законодавець визначає, що визначені у

зазначеному вище законі та підзаконних нормативно-правових актах «національні плани дій будуть інтегровані в регіональні програми соціально-економічного розвитку та деталізовані на рівні регіональних планів дій з охорони НПС ..., на основі яких будуть розроблені місцеві плани дій з охорони НПС, підготовлені на рівні територіальних громад, міських, сільських та селищних рад. За результатами виконання місцевих планів дій передбачається посилити значення ОМС у процесі реалізації державної екологічної політики, визначити напрями її вдосконалення з урахуванням регіональної специфіки» (розділ I) [8].

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-ХІІ містить норму про те, що державній охороні і регулюванню використання на території України підлягають природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і не використовувані в економіці в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ) (ст. 5). З метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності України по організації і координації заходів щодо охорони НПС, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів розробляються і приймаються державні цільові, міждержавні, місцеві програми. ОМС під час розробки екологічних програм залучають громадськість до їх підготовки шляхом оприлюднення проектів екологічних програм для їх вивчення громадянами, підготовки громадськістю зауважень та пропозицій щодо запропонованих проектів, проведення публічних слухань стосовно екологічних програм (ст. 6) [9].

Виходячи з викладених вище норм законів України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [8] та «Про охорону навколишнього природного середовища» [9] зазначимо, що системі адміністративно-правового регулювання аграрно-природоресурсних відносин повноваження ОМС щодо охорони та збереження якісного стану земель, вод, ґрунтів, рослинного та тваринного світу тощо від негативного впливу факторів сільськогосподарського виробництва можуть реалізовуватися шляхом прийняття та реалізації місцевих планів дій (програм).

Проведені авторські дослідження механізмів адміністративно-правового регулювання взаємовідносин ОМС із

виробниками сільськогосподарської продукції дають підстави, посиляючись на охарактеризовані вище наукові позиції, а також норми та приписи нормативно-правових актів, запропонувати загальний вектор формування ОМС локальних нормативно-правових актів (програм) розвитку аграрного сектору економіки України щодо технологічної перебудови виробництва сільськогосподарської продукції (зокрема, у галузі рослинництва) шляхом впровадження технологій по біологізації (екологізації) землеробства та забезпечення виробництва органічної продукції.

Автором пропонуються удосконалення системи адміністративно-правового регулювання відносин екологізації сільськогосподарського виробництва шляхом реалізації ОМС конкретизованих місцевих програм по зниженню негативного впливу на природні ресурси від процесів інтенсифікації сільськогосподарського виробництва по таких напрямках: 1) розміщення економічно доцільних видів виробництва сільськогосподарської продукції з урахуванням ґрунтово-кліматичних умов; 2) контроль за станом земель (ґрунтів), поверхневих і підземних вод, дикої фауни та флори, а також за виникненням та інтенсивністю джерел їх забруднення; 3) реалізація заходів по боротьбі з деградацією та хімічним забрудненням ґрунтів; 4) збереження ґрунтової родючості, запобігання водної та вітрової ерозії, змиву хімічних добрив у водойми і ґрунтові води; 5) виділення земель із місцевого запасу для ведення органічного сільськогосподарського виробництва; 6) недопущення забруднення НПС відходами виробництва і переробки сільськогосподарської продукції; 7) збереження існуючих та відновлення деградованих земель сільськогосподарського призначення тощо.

Висновок. При зростанні антропогенного навантаження на природні ресурси збоку аграрного сектора, екологічна складова в державній політиці держави повинна набувати пріоритетного значення. Поряд з органами державної законодавчої та виконавчої влади, ОМС, маючи закріплені у законодавстві повноваження, повинні активізувати роботу щодо ефективної охорони природних ресурсів свого регіону від негативних наслідків інтенсифікації сільськогосподарського виробництва. Запропоновані автором напрями адміністративно-правового регулювання відносин екологічної безпеки сільськогосподарського виробництва шляхом реалізації ОМС конкретизованих місцевих програм, на нашу думку,

матимуть ефект, стануть елементом у системі правотворчої та виконавчої діяльності ОМС, сприятимуть правомірності дій сільськогосподарських виробників, інших юридичних осіб та громадян щодо збереження та відновлення НПС та раціонального використання природних ресурсів.

Список літератури

1. Григор'єва Х.А. Державна підтримка сільського господарства України: проблеми правового забезпечення: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 596 с.

2. Курило В.І., Мушенко В.В. Фінансово-правове регулювання державної підтримки сільськогосподарського виробництва в Україні: стан та перспективи удосконалення: монографія. За заг. ред. В.І. Курила. Ніжин, 2012. 160 с.

3. Kurylo V., Mushenok V. Legal regulation of budgetary support for agricultural production: theory and modern realities. Formation of modern social, economic organizational mechanisms development of entities agrarian business: collective monograph. Riga, 2017. P. 136–145.

4. Мушенко В.В. Фінансово-правові засади державної аграрної політики України: монографія. За заг. ред. д.ю.н., професора, заслуженого юриста України В.І. Курила. Ніжин: Видавництво НДУ ім. М. Гоголя, 2017. 371 с.

5. Мушенко В.В. Податкове регулювання відносин раціонального природокористування у сільському господарстві. Об'єкти екологічного і суміжних галузей права: теоретичні і практичні аспекти в умовах сталого розвитку: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (29 листопада 2019 р., м. Київ) Наук. ред. В.А. Устименко. Київ: НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень, 2019. 130 с.

6. Піддубна Д.С. Органічне господарювання: наукова концепція аграрно-екологічних та цивільно-господарських відносин: монографія. Кривий Ріг: Вид: Р.А. Козлов, 2017. 254 с.

7. Дейнега М.А., Краснова Ю.А., Новак Т.С., Піддубний О.Ю. Правове регулювання екологічної безпеки у сільському господарстві. К.: Видавничий центр НУБіП України, 2015. 350 с.

8. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19>

9. Про охорону навколишнього природного середовища:
Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

*О.Ю. Ілларіонов,
старший науковий співробітник відділу
господарсько-правових досліджень
проблем економічної безпеки
Державна установа «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Макутова НАН України»,
м. Київ*

ДОНБАС НА ПОРОЗІ ТЕХНОГЕННОЇ КАТАСТРОФИ: ЕКОЛОГО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Окупація окремих районів Донецької та Луганської областей Російською Федерацією і наступна безконтрольна експлуатація промислових потужностей та надр, інформація з офіційних (урядові організації, моніторинг ОБСЄ тощо) та неофіційних (соціальні мережі, блоги окремих журналістів та дослідників тощо) джерел надають підстав визнати цю територію **зоною надзвичайної ситуації** як окрему територію, акваторію, де сталася надзвичайна ситуація (абз. 16 ст. 2 Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI). Надзвичайна ситуація – обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності (абз. 24 ст. 2 Кодексу цивільного захисту України). І такі загрози вже сьогодні реальні.

Відповідно до ч. 2 ст. 5 Кодексу цивільного захисту України залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України,

визначаються такі види надзвичайних ситуацій: 1) **техногенного характеру**; 2) природного характеру; 3) соціальні; 4) **воєнні**. Очевидно, що після 2014 р. ці норми потребують оновлення з огляду на стан справ у вугільній промисловості на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей, про що йтиметься нижче. На сьогодні маємо поєднання багатьох факторів насування техногенної катастрофи на окупованому (і не тільки) Донбасі: воєнний, промисловий, гірничий у їх одночасному поєднанні.

Проблема можливого настання техногенної катастрофи на окупованих територіях Донбасу, а також на територіях, суміжних з окупованими, активно висвітлюється в ЗМІ та соціальних мережах, наявні і певні наукові нароби з цього питання [1, с. 82-86]. Однак жодних державних рішень щодо вирішення ситуації щодо моніторингу, попередньої оцінки та реагування на стан навколишнього природного середовища не прийнято (окрім деяких декларативних заяв загального характеру). Не є також масовим залучення міжнародних інституцій до моніторингу та оцінки стану екології на окупованих територіях Донбасу не дивлячись на явний техногенний характер катастрофи, що невпинно насувається. Такий характер катастрофи викликаний тим, що на тимчасово окупованих територіях залишилась надмірна кількість потужностей з видобутку кам'яного вугілля (та інших галузей промисловості), яке з-за об'єктивних та суб'єктивних обставин не є потрібним на ринку РФ (наявність власного більш дешевого вугілля, яке переважно видобувається відкритим способом).

Створення складних схем збуту в обхід санкцій незаконно видобутого вугілля (наявність в окупованих районах Луганської – «ГУП ЛНР» «Востокуголь» та Донецької області – «Внешторгсервіс») та рабська праця шахтарів, системна відмова від оновлення виробничих фондів тощо роблять таке вугілля в принципі конкурентним на ринку ЄС (при тому, що наявна надмірна пропозиція на світовому ринку вугілля та скорочення споживання викопного палива в країнах-членах ЄС тощо) та, як не дивно за певними схемами і в Україні, створюючи таке явище як тіньовий енергетичний простір [2; 3, с. 65-68]. Загалом, вугільна промисловість поставлена окупаційними адміністраціями на «самоокупність», в такій «схемі» питання екології, безпеки праці та технічного переоснащення відійшли на задній план, не дивлячись

на райдужні заяви у підконтрольних окупаційним адміністраціям ЗМІ.

Знищуються (умисно або з інших причин – пожежі, руйнування від зношення конструкцій, бойові дії тощо) не тільки вугільні шахти, а й інші підприємства вугільної промисловості (збагачувані фабрики, підприємства ремонт техніки, матеріально-технічного постачання і т.і.), з яких працюють повноцінно одиниці. Навіть почали з'являтися повідомлення про «продаж з аукціонів» надлишкового майна – вагонів, які належать ДП «Донецька залізниця», але залишилися на окупованих територіях та не були вивезені під час активних бойових дій.

Взагалі «функціонування» вугільної промисловості на окупованих територіях можна розглядати як красномовне порушення прав людини, як форму сучасного рабства за умов повної відсутності альтернативного на гідного працевлаштування (окрім захоплених шахт та так званих «копанок»). На окупованих територіях після введення торговельної блокади – заборони переміщення вантажів через лінію розмежування (зіткнення), також відсутнє прозоре тарифоутворення та ціноутворення, почали входити в практику схеми взаєморозрахунків та взаємозаліків за прикладами 90-х років минулого століття. Санкційний тиск на РФ як державу-окупанта додає складнощів, але, нажаль, не унеможлиблює здійснення розрахунків з окупованими територіями взагалі.

Обмеження постачання природного газу на підприємства вугільної промисловості (газ на окуповані території за заниженими цінами постачається всупереч двостороннім домовленостям НАК «Нафтогаз» та ПАТ «Газпром»; останнім часом його об'єми суворо обмежені), труднощі зі збутом незаконно видобутого вугілля (в т.ч. за нових обставин – відсутності грошових коштів для оплати його транспортування на територію РФ, де вугілля проходить процедуру «легалізації» та спрямовується на в т.ч. на теплоелектрогенеруючі підприємства в Україні та постачається до окремих країн ЄС, як було сказано вище), накопичення несплаченої заробітної плати (як на шахтах, так і транспортних підприємствах, які надають послуги з навантаження та транспортування), та, головне, безконтрольне закриття вугільних шахт без будь-яких проектів, розукомплектування та знищення водовідливних та провітрювальних комплексів, обладнання контролю стану виробок.

Не дивлячись на санкційні обмеження, державою-окупантом здійснюється гібридний режим «відкритого кордону» між окупованими територіями та РФ з метою транспортування видобутого вугілля до РФ та переміщення рухомого залізничного складу через юридично закритий Україною кордон. Так, 26.11.2020 безпілотник Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ зафіксував здвоєний дизельний локомотив і 50 порожніх вагонів для вугілля за 10 км у напрямі від неконтрольованої ділянки кордону України з РФ (пізніше цей же потяг було зафіксовано в неконтрольованому м. Іловайськ – ключовому транспортному вузлі вивозу вугілля з окупованої частини Донецької області – *авт.*) [4, с. 4-5.]

Гостро стоїть питання й соціального забезпечення шахтарів (як було сказано вище – від накопичення заборгованості по заробітній платі до неправильного нарахування стажу та обчислення пенсій, які виплачуються окупаційними адміністраціями). Непоодинокими є й маніпуляції з підвищенням заробітних плат на захоплених окупаційними адміністраціями підприємств: по факту при анонсованих підвищеннях заробітних плат фактично виплачені суми стали меншими (окрім як у найбільш відповідальних працівників: інженерів, керівників, які становлять меншість у «штатних розкладах»). Гнітюче враження на шахтарів також справляє їх безправ'я: при виникненні будь-яких соціальних, аварійних чи інших проблем на шахтах окупованих територій скаржитися просто нікуди, жодні права окупаційними адміністраціями не забезпечуються (порівняно із ситуацією до агресії РФ 2014 р. та на неокупованих територіях Луганської та Донецької областей). Існуючі заробітні плати не забезпечують мінімальних потреб шахтарів та їх сімей. Також не виплачуються «компенсації» сім'ям загиблих шахтарів. До речі, травматизм і смертність на захоплених окупаційними адміністраціями шахтах – предмет для окремого дослідження. За інформацією представництва Офісу Омбудсмена України в Донецькій та Луганській областях за 5 років на окупованих територіях загинуло понад 200 шахтарів та понад 2000 осіб отримали «виробничі травми» (на мою думку, це лише айсберг у цій сумній статистиці – *авт.*). І лише до 30% працівників працевлаштовуються на ще діючі підприємства після «реструктуризації» (закриття без жодних проектів та комплексу заходів щодо консервації, створення водовідливних та провітрювальних комплексів тощо) окремих

вугледобувних підприємств. Такою є ситуація у вугільній промисловості на тимчасово окупованих територіях. Які ж з цього наслідки?

17.11.2020 в тимчасово окупованому Донецьку на шахті ім. Скочинського відбулась масштабна аварія, як супроводжувалась вибухом та наступною пожежею. Загинуло 4-ро шахтарів. Звісно, всі подібні випадки не афішуються, офіційно не реєструються, окупаційні адміністрації у більшості випадків намагаються замовчувати подібні аварії та їх наслідки (технологічні – втрати обладнання, порушення водовідливу та провітрювання; екологічні – викиди в атмосферу пилу, метану; соціальні – травмовані та загиблі шахтарі). Наведений випадок далеко не єдиний і, нажаль, не останній.

Несприятлива соціально-економічна ситуація у галузі (та залежних від галузі містах і регіонах), масове «закриття» вугільних шахт окупаційними адміністраціями у Донецькій («закрито» 22 шахти) та Луганській області («закрито» 19 шахт), спонукає до виїзду в РФ цілих бригад на вахтові та постійні роботи в Ростовську, Кемеровську області, у Хабаровський край, Республіку Саха (Якутія) та Республіку Комі (м. Воркута). «Закриттям» шахт на окупованих територіях додатково створюються умови для залучення більш дешевої та безправної робочої сили в РФ (також з метою створення конкуренції місцевим робітникам).

На окупованих територіях здійснюють діяльність цілі «рекрутингові агентства» щодо добору робітників на шахти у вказані регіони РФ. При цьому посередниками стягуються величезні кошти «за послуги»: від 500 рос. рублів за заповнення кадрової анкети до 1 місячного заробітку (до 15000 рос. рублів) вразі працевлаштування в РФ. У цього процесу є й супутні проблеми: відсутність реєстрації в паспортах, виданих РФ на окупованих територіях і звідси – повне безправ'я тощо. На окупованих територіях Донецької та Луганської областей масовими є об'яви щодо можливостей переїзду у м. Воркута (вугледобувний регіон, Республіка Комі, РФ) та купівлі там житла (квартир) від ... 70000 рос. рублів. (що складає двомісячну заробітну плату гірника з окупованих територій, працевлаштованого, наприклад, в Якутії, або 2/3 зарплати інженера вугільного підприємства із заробітною платою до 100000 рос. рублів і більше, що не йде у будь-яке

порівняння з відповідними зарплатами на окупованих територіях Донецької та Луганської областей).

Соціальні негаразди також стають причиною масового звільнення (спонукання до звільнення) робітників вугледобувних підприємств у мономістах (м. Ровеньки, шахти Вахрушева, ім. Фрунзе, Комсомольська). При цьому у соціальних мережах активно використовується термін «рабоволодільці» по відношенню до адміністрації шахт, підконтрольних окупаційним адміністраціям в Донецькій та Луганській областях при повному ігноруванні до правил безпеки, ремонту та технічного оснащення шахт. При такому «вимиванні» кадрів обслуговувати вже «закриті» вугільні шахти та відповідне обладнання буде просто нікому.

В окупованій частині Луганської області була «закрита» шахта «Романівська» (м. Перевальськ) з одночасним демонтажем водовідливного обладнання. Регіон значиться як такий, що недостатньо забезпечений водними ресурсами, тож місцева екосистема була пов'язана з водовідливом (річка Ольховка та Ісаківське водосховище) із виробок шахти. Вже за 6-7 місяців 2020 р. вказане водосховище недоотримало 9-10% від об'єму і рівень води продовжує падати не дивлячись на наявність осінніх опадів (очищені та напівочищені води з шахт складають до 60% водостоку місцевих річок та водосховищ). Можна спрогнозувати, що до кінця літа 2021 р. враховуючи погодні умови на рівні 2020 р. водосховище втратить до 70% об'єму води, а річки подекуди матимуть сухі русла при одночасному піднятті забруднених ґрунтових вод, заболочування місцевості та надмірного підтоплення ще діючих вугледобувних підприємств (наприклад, шахта ім. Артема) тощо.

Крім того, ставки почали зникати й на території окупованого м. Макіївки. Так, на міському ставку «Ера» 12.11.2020 ледь не загинуло двоє дітей: вода зі ставка майже повністю зникла та залишилася трясовина, в яку і потрапили з необережності діти. Зафіксована також загибель свійських тварин у муляці цього ж ставка.

Діти найчастіше стають заручниками безконтрольності відвалів вугледобувних підприємств на окупованих територіях. На початку жовтня 2020 р. на териконі було виявлено тіла двох неповнолітніх, які загинули з «невстановлених причин» (м. Свердловськ, тепер – Довжанське) [5]. Діти знаходились на вищій

точці терикону (приблизно на висоті 80 м). За версією місцевої окупаційної адміністрації причина гибелі – отруєння продуктами горіння відвальної породи. Горіння териконів – суттєва проблема для окупованих територій. Так, наприклад, у самому Донецьку продовжує горіти терикон шахти Лідіївка. Пожежа є достатньо сильною та її було видно з кількох навколишніх селищ. Станом на кінець вересня 2020 р. пожежа, навіть, виходила на поверхню, з'являлося відкрите полум'я.

Продовжуючи тему водних горизонтів затоплених шахт на окупованих територіях, слід знов згадати затоплену шахту «ЮнКом» (об'єкт «Кліваж» – результат ядерного вибуху 1979 р. на глибині 900 м), негативний вплив якого на довкілля заперечується окупаційними адміністраціями попри думки фахівців (однак доступу міжнародних організацій з метою дослідження об'єкта та його впливу на довкілля окупаційною адміністрацією та/або РФ не забезпечено не зважаючи на загрозу потрапляння шахтних заражених вод у р. Дон та Ростовську область РФ). Додатково шахта зазнає припливу води із закритих (та теж розукомплектованих) шахт «Полтавська» та «Єнакіївська». Звісно, окупаційна адміністрація частини Донецької області заперечує можливість настання катастрофи. Україна вже звернулася до МАГАТЕ щодо формування моніторингової місії та проведення незалежної міжнародної експертизи. Однак, питання доступу міжнародних місій на окуповані РФ території залишається невирішеним. За даними неурядової організації *International Human Rights Community* станом на початок вересня 2020 р. сумарна концентрація радіонуклідів у водоносних горизонтах прилеглої території при заборі на відстані 5 км від об'єкту складає 20-34*103 Бк/кг, що свідчить про наявне радіоактивне забруднення питної води в цій місцевості понад природний фон.

Продовжується й безконтрольне забруднення навколишнього середовища й тими підприємствами, що ще працюють на окупованих територіях. Так, у 2019 р. неодноразово місцевими мешканцями фіксувалися випадки скиду шахтою «Комсомолец Донбасу» магнетиту (магнітного залізняку – поширеного мінералу чорного кольору із класу оксидів; при попаданні у воду окрашує її у чорний колір) у річку неподалік села Михайлівка. Аналогічні випадки мали місце в окупованому РФ м. Торез (тепер – Чистякове)

щодо зливу магнетиту в місцеву річку Ольховська (з наступним потрапляння у Ольховське та Зуєвське водосховища).

Загалом проблема шахтних вод – це проблема не тільки тимчасово окупованих територій та території РФ, на яку відбувається природний стік цих вод (передусім, Ростовська область, басейн р. Дон, Азовське море тощо). Шахтні води в неочищеному (невідстояному) вигляді містять у собі неорганічні сполуки заліза, сполуки марганцю, свинцю та ртуті. Слід мати на увазі, що невідкачувані води з виробок у зв'язку із розукомплектуванням та знищенням водовідливних комплексів «закритих» (знищених) шахт потрапляють у відкриті водойми та водоносні горизонти. Зачасту водні об'єкти (наземні та підземні) пов'язані між собою.

Подолання екологічних наслідків вуглевидобування, наприклад, в Німеччині, коштує щорічно 300 млн євро. Це так звані «постійні роботи» щодо відкачування та ретельної очистки води з наступним її скиданням в річку. Така ж ситуація, але в меншому масштабі присутня в Уельсі (Великобританія), однак в останній місцевості все набагато простіше – води скидаються безпосередньо в море з меншим ступенем очищення. Однак питання в тому, на якому рівні та на яких площах технічне устаткування здатне утримувати воду [6]. Підступлення води до поверхні разом з іншими скидами життєдіяльності міст (наприклад, застаріла трубопровідна система з постійними протіканнями тощо) утворюють так званий «техногенний водоносний горизонт», який насичує верхні шари ґрунтів та при висушуванні їх влітку можливе проступання солей та інших речовин. При такій ситуації сільське та присадибне господарство неможливе в принципі. Скільки сьогодні Україна витрачає на такі ж заходи підрахувати у сукупності діяльності державних та приватних підприємств – важко, ще важче спрогнозувати суму витрат на першочергові та довготривалі заходи у разі деокупації окремих районів Донецької та Луганської областей.

Неконтрольовані викиди метану також становлять реальну небезпеку. Вугільні родовища Донбасу (особливо Центрального та Східного) небезпечні раптовими та прогнозованими викидами метану. Якщо до 2014 р. було заплановано масштабні заходи щодо відбору (каптування) метану вугільних родовищ з наступним його використанням у господарській діяльності (створення газових

заправок, використання на нужди вугледобувних підприємств, передусім в котельнях та з метою виробництва більш дешевої електроенергії тощо), то з окупацією окремих територій Донбасу ці проекти були просто згорнуті, а неконтрольоване затоплення виробок «закритих» вугледобувних підприємств природнім способом витісняє метан на поверхню, який, передусім, накопичується у підвальних приміщеннях, колодязях комунальної інфраструктури, пустотах, близьких до поверхні, а також виходить на поверхню. Самі по собі викиди метану (та ін. споріднених горючих газів) в атмосферу є небезпечними, але техногенне та антропогенне навантаження на території створює ймовірність як прямого отруєння значної кількості мешканців, так і техногенні катастрофи у разі неконтрольованого загоряння таких газів. Крім того, підземні пожежі можуть спричинити загоряння вугільних пластів (за прикладом американського міста Сейнтрейлія, штат Пенсильванія, в якому підземні пожежі вугільних пластів продовжуються з 1962 р. без жодних шансів на їх ліквідацію).

Також є приклади техногенних землетрусів у м. Макіївка. Тут, на відміну від інших проявів комплексної техногенної катастрофи на окупованих територіях, ситуацію вдалося зафіксувати представникам місії ОБСЄ (наявність певних порушень несучих конструкцій будинків та підвалів тощо). Взагалі різке просідання породи має ефект стиснення води в затоплених виробках. Крім того, під тиском вода «змащує» породні пласти і під водою удар відбувається сильніше настільки, що відчутний на поверхні. При цьому самі робітники прилеглих ще діючих вугледобувних підприємств заперечували проведення масштабних технологічних підривних (гірничих) робіт та теж відчували ці поштовхи, а також констатували руйнування на самій шахті, яка опинилась у зоні дії підземних процесів (шахта «Калинівська Східна»). Такі процеси (землетруси й одночасні просідання ґрунтів) небезпечні ще й тим, що місцевість є вкрай неоднорідною: наявні перепади висот до 50 м і більше. На дні западин (т.зв. балок) ґрунти та порода більш м'які та можуть просідати більше середнього рівня, що створює можливості для виходу підземних вод та затоплення цих місцин.

Ще однією проблемою є наявні (та неконтрольовані) системи фільтруючих ставків-накопичувачів, кількість яких може сягати до 1,5 тис. (і це не тільки від діяльності водовідливних комплексів,

шахт, а й металургійного, хімічного виробництва тощо). При цих об'єктах наявні дамби, канали, стан яких також потребує моніторингу, який, однак, здійснити неможливо, доступу до таких об'єктів немає навіть у місії ОБСЄ.

В Україні лише розпочинається процес створення баз даних, які передували анексії Кримського півострова та війни на Донбасі. Частково ця база буде публічною. Персональні дані обвинувачених, свідків та жертв, а також інформацію про досудовий розгляд скоріше за все залишать скритою. На думку заступника генерального прокурора України Г. Мамедова «с Донбасом складніше, так як кожен день йшли бої, ситуація мінялася чи не щогодини, то для відновлення й реконструкції подій знадобиться більше часу» [7]. При цьому планується створити 6 мобільних груп з розслідування злочинів на Донбасі за територіальним принципом (перш за все щодо злочинів 2014-2015 рр. на територіях, звільнених ЗСУ України). Гадається, у складі цих груп необхідним є створення підгруп з розслідування економічних та екологічних злочинів. до складу таких груп повинні входити прокурор, слідчий, а в окремих випадках і експерти – судово-медичні, балістики, екологи, представники Міноборони [8]. Потребують й науково-практичної розробки методика та інші засоби оцінки і моніторингу об'єктів вугільної промисловості на тимчасово окупованих територіях Донбасу [9, с. 89-93].

Очевидно, що оновлення потребує і законодавство: абз. 24 ст. 2 Кодексу цивільного захисту України щодо додання причин катастрофи, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення та діяльності суб'єктів господарювання, зокрема воєнних дій та діяльності окупаційних адміністрацій в окремих районах Донецької та Луганської областей (а також у сукупності цих підстав). Теж саме стосується й ст. 5 Кодексу – класифікації надзвичайних ситуацій, яка вже містить воєнний та техногенний фактори. Частина 3 вказаної статті потребує доповнення обсягів заподіяних надзвичайною ситуацією наслідків, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, слід додати такі рівні надзвичайних ситуацій: міжрегіональний та транскордонний.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13.07.2000 № 1908-III **зона надзвичайної екологічної ситуації** – окрема місцевість України, на якій виникла

надзвичайна екологічна ситуація. А **надзвичайна екологічна ситуація** – надзвичайна ситуація, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави. Негативні зміни в навколишньому природному середовищі – це втрата, виснаження чи знищення окремих природних комплексів та ресурсів внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи та інших факторів, що обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та провадження господарської діяльності в цих умовах.

Можливо, на підставі вищевикладеного, в т.ч. норми ст. 1 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», слід звернутися до обговорення можливості прийняття Верховною Радою України рішення про оголошення тимчасово окупованих районів Донецької та Луганської областей та прилеглих до них територій, які зазнають (або зазнають у майбутньому) негативний вплив від екологічної ситуації на окупованих територіях, та АР Крим **зонами екологічного лиха** (за прикладом п. 6 Постанови Верховної Ради Української РСР від 01.08.1990 № 95-ХІІ «Про невідкладні заходи щодо захисту громадян України від наслідків Чорнобильської катастрофи»).

Слід мати на увазі, що вугільна промисловість є не єдиним фактором провокування екологічного лиха на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей. Дослідженню також підлягають відповідні наслідки діяльності металургійного, хімічного виробництва, впливу бойових дій на навколишнє природне середовище. Всі такі факти потребують неодмінної фіксації та донесення до міжнародних організацій, підняття питань на рівні контактних груп в рамках Мінських угод та на міжнародному рівні (ОБСЄ, органи ЄС, ООН тощо) в т.ч. з метою грошової оцінки такої екологічної шкоди. В цій сфері слід позитивно оцінити роботу щодо моніторингу дотримання прав людини на окупованих територіях, а також соціально-економічних та політичних процесів, які впливають на порушення прав людини на окупованих територіях представництва Офісу Омбудсмана України в Донецькій та Луганській областях та неурядових організацій (наприклад, ГО «Східна правозахисна група»).

Список літератури

1. Ілларіонов О.Ю. Стан та перспективи нормативного забезпечення ліквідації надзвичайних ситуацій на територіях закритих (затоплених) вугільних шахт. *Об'єкти екологічного і суміжних галузей права: теоретичні та практичні аспекти в умовах сталого розвитку: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції* (29 листопада 2019 р., м. Київ). Наук. ред. В.А. Устименко. Київ: НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень, 2019. 130 с.

2. Illarionov O. Prevention of extraction of coal from temporary occupied territories: economic and legal aspects. *MIND Journal*. 2020. Vol. 9. P. 1-14. <https://doi.org/10.36228/MJ.9/2020.1>

3. Ілларіонов О.Ю. Тіньовий енергетичний простір (на прикладі вугільної галузі). *Економіко-правові аспекти сталого розвитку : держава, регіон, місто: матеріали Першої міжнародної науково-практичної конференції* (7 червня 2019 р., м. Київ). Київ : Наук. ред. В.А. Устименко. НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень, 2019. 208 с.

4. Щоденний звіт № 284/2020 від 28 листопада 2020 р. Організація з безпеки та співробітництва в Європі. Спеціальна моніторингова місія в Україні. 9 с. URL: https://www.osce.org/files/2020-11-28%20Daily%20Report_UKR.pdf

5. На окупированной территории Луганской области на терриконе нашли тела двух детей. *Остров*. 07.10.2020. URL: <https://www.ostro.org/general/society/news/598601/>

6. Вода сомнительного качества и экологическая аномалия на Донбассе. Разговор с экологом. *Новости Донбасса*. 23.11.2019. URL: <https://novosti.dn.ua/article/7480-voda-somnytel'nogo-kachestva-yehkologycheskaya-anomalyya-na-donbasse-razgovor-s-gydrogeologom>

7. Мамедов: в Украине готовят хронологию аннексии Крыма и войны на Донбассе. *DonPress*. 24.11.2020. URL: <https://donpress.com/news/24-11-2020-mamedov-v-ukraine-gotovyat-hronologiyu-anneksii-kryma-i-voynyu-na-donbasse>

8. В Офисе генпрокурора собираются запустить новый инструмент расследования военных преступлений – Мамедов. *Зеркало Недели*. 24.11.2020. URL: <https://zn.ua/UKRAINE/v-ofise-henprokurora-sobirajutsja-zapustit-novyj-instrument-rassledovanija-voennykh-prestuplenij-mamedov.html>

9. Ілларіонов О.Ю. Моніторинг стану об'єктів вугільної промисловості на тимчасово окупованих територіях України: організаційно-правові аспекти. *Господарське право та процес в умовах трансформації суспільних відносин: матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції* (в авторській редакції), (м. Кривий Ріг, 25 вересня 2020 року). Кривий Ріг: ДЮІ МВС України, 2020. 359 с.

*І.І. Каракаш,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри аграрного, земельного
та екологічного права,
Національний університет «Одеська юридична академія»,
м. Одеса*

ПРИРОДНІ ОБ'ЄКТИ ТА ЇХ РЕСУРСИ ЯК НАРОДНЕ НАДБАННЯ

Дослідження системи природоресурсного права як складової української правової системи в умовах сучасних економічних викликів може бути повноцінним при умові ретельного аналізу належності природних багатств [1]. У даний час проблеми юридичного закріплення належності природних багатств певною мірою ускладнилася й актуалізувалася як на національному рівні у зв'язку з різними формами їх привласнення, так на глобальному рівні у зв'язку із загостренням боротьби за природні ресурси. Безумовно, у тезовому обсязі неможна розглянути весь комплекс накопичених проблем у цій сфері. Проте окремі проблемні питання національного законодавства щодо визначення належності природних об'єктів та їх ресурсів все ж слід поставити і розглянути.

На протязі останньої чверті століття фундаментальною основою визначення належності та використання природних багатств було і залишається конституційне положення ст. 13 Основного Закону країни про те, що «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності

Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією».

По-перше, наведене формулювання не є радикально новим оскільки воно у тій чи іншій редакції було закріплено й у попередніх конституційних актах, що принципово не призводило до підвищення рівня раціонального використання та забезпечення ефективної охорони природних багатств. По-друге, визнання природних багатств в якості об'єктів права народної власності навіть у конституційному акті національного законодавства, є не зовсім некоректною у зв'язку з віднесенням природних ресурсів до об'єктів речово-майнового права власності [2].

Звертає на себе увагу і те, що наведена конституційна норма не містить в собі вичерпного переліку природних об'єктів. У ній, зокрема не зазначені ліси і рослинний світ, об'єкти природно-заповідного фонду, тваринний світ, що знаходиться в стані природної волі на території країни тощо. Можна було б задовольнитись тим, що «опущені» в Основному Законі об'єкти природного походження охоплюються зазначенням «інші природні ресурси». Однак законодавча термінологія взагалі, й особливо конституційна, має бути вичерпно визначеною і максимально точною, не залишаючи можливості для подвійного розуміння і повільного тлумачення. Конституційна термінологія зарубіжних країн, щодо позначення об'єктів природного походження, містить не лише їх повний перелік, а і чітко розрізняє юридичні поняття «об'єкти природи» навколишнього середовища і «природні ресурси», призначені для господарського використання. Вважаємо, що вітчизняній конституційній творчості також слід було б сприйняти таку законотворчу практику і найбільш повно закріпити в Основному Законі, якщо не всі, то хоча б основні об'єкти природного походження у консолідованому визначенні.

Одночасно Конституція України встановлює право власності Українського народу на атмосферне повітря. З традиційного трактування ознак права власності відомо, що воно може встановлюватися на об'єкти, наділені індивідуально визначеними ознаками. На об'єкти, наділені родовими ознаками, право власності не може виникати чи встановлюватися. У зв'язку з цим, якщо такі природні об'єкти як земля, надра, води, ліси та інші природні ресурси певною мірою територіально індивідуалізовані шляхом

делімітації та демаркації кордонів держави, що дозволяють відрізнити їх від аналогічних природних об'єктів інших держав, то для атмосферного повітря така індивідуалізація не притаманна. Адже атмосферне повітря України ні чим не відрізняється від атмосферного повітря інших країн. Тому його індивідуалізація та конституційне встановлення права власності Українського народу на атмосферне повітря є відносно допустимою.

Однак головна вада наведеної конституційної норми, на наш погляд, полягає у тому, що вона надає органам державної влади і органам місцевого самоврядування повноваження щодо здійснювати прав власника на природні ресурси від імені Українського народу, додаючи при цьому «в межах, визначених цією Конституцією». Конституційне положення про здійснення права власності на природні ресурси, що належать народу, породжує низку класичних юридичних питань, на які складно знайти однозначні відповіді. До них, наприклад, можна віднести: по-перше, якщо народ не може здійснювати свої правомочності права власності чи може народ країни взагалі виступати суб'єктом права власності взагалі, і, зокрема визнаватися суб'єктом права власності на природні ресурси? (Зіставлення текстуального змісту ст. 2 Цивільного кодексу України – учасники цивільних відносин з редакційним змістом ст. 316 цього Кодексу – суб'єкти права власності породжує пені сумніви у цьому відношенні); по-друге, коли і в якому порядку Український народ передав свої повноваження щодо здійснення прав власника на природні ресурси органам державної влади та органам місцевого самоврядування, інакше кажучи, на який правової титул спирається здійснення права власності на об'єкти народної власності? По-третє, чи немає тут підміни права народної власності державною та комунальною власністю на головні природні багатства країни? (Адже так звана загальнонародна власність, у тому числі на природні багатства у її виключній формі, так і не спрацювала протягом попередньої історії, проте послужила надійною правовою основою для становлення і зміцнення державно-бюрократичної та відомчо-чиновницької власності) [3]; нарешті, межі здійснення права власності, тобто права володіння, користування і розпорядження природними об'єктами ані органами державної влади, ані органами місцевого самоврядування не визначені Конституцією країни, а передбачені у кодифікованих законодавчих акта і актах поточного

законодавства, у зв'язку з чим найважливіші природні об'єкти права народної власності, якими є земля і її надра, водні та лісові ресурси як і раніше фактично залишаються у конституційно «безмежному» володінні, користуванні та розпорядженні органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Правовий титул здійснення права власності стосовно природних ресурсів органами державної влади та місцевого самоврядування був би достатнім, якби нині діюча Конституція України приймалася всенародним голосуванням, тобто референдумом. У зв'язку з тим, що чинний Основний Закон країни із діючими редакціями ст. ст. 13, 14, 41, 92 та іншими нормами прийнята Верховною Радою України, то функції здійснення правомочностей власності народу на природні об'єкти не безпосередньо делеговані народом, а як би «присвоєні» органами державної влади. Конституційне закріплення такого становища є далеко небезпечним для суспільства і розвитку в ньому демократичних процесів у контексті вимог ст. 5 Конституції про те, «ніхто не може узурпувати державну владу». Вона не може бути узурпована державою, її органами або посадовими особами, позаяк єдиним джерелом влади є народ.

Надмірна концентрація правомочностей власності, і перш за все, на природні багатства країни у віданні органів державної влади створює економічну основу для узурпації ними політичної влади в державі. Це підтверджено історією розвитку радянського періоду, коли органи союзної державної влади до середини 30-х років поступово привласнювали природні ресурси союзних республік у своє відання під гаслами створення «загальнонародної власності», а згодом проголосили її «виключною державною власністю» без вказівки конкретної держави-власника, тобто по суті безсуб'єктною власністю. Концентрація права власності на природні ресурси у подальшому стала основою для централізації та узурпації політичної влади органами управління Союзу РСР в особі союзних міністерств і відомств.

Здійснення правомочностей власності на об'єкти Українського народу органами державної влади та місцевого самоврядування, на наш погляд, не породжує і може утворювати будь-які власницькі права зазначених органів на вказані об'єкти народної власності. Органи державної влади і місцевого самоврядування здійснюють лише представницькі повноваження

від імені Українського народу. І тут виникає не менш цікаве питання щодо наслідків виконання цих повноважень від імені народу, але не в його інтересах. Це може мати місце, наприклад, при користуванні надрами для видобування бурштину, при здійсненні суцільних рубок в лісах Карпатського регіону, при забудові на територіях об'єктів природно-заповідного фонду чи їх охоронних зонах тощо.

Правова природа інституту народної власності на природні ресурси і об'єкти природного походження породжує й інші питання принципового юридичного значення. Наприклад: передача земельної ділянки у власність громадянина чи надання її у власність юридичній особі припиняє право власності Українського народу на таку ділянку землі чи народна власність у зазначених випадках зберігається? При збереженні народної власності на земельну ділянку громадян чи юридичних осіб має утворюватися право спільної власності на землю. Проте виникнення та існування спільного права власності на землю у таких реально існуючих випадках чинним законодавством не передбачено. Це підтверджується гарантуючими положеннями ст. 14 Конституції України, у якій йдеться про набуття і реалізацію права власності на землю громадянами та юридичними особами виключно відповідно до закону без будь-яких обмовлень і застережень.

Не позбавлено сенсу постановка аналогічного питання і стосовно набуття і реалізації права державної власності на землю за вказаною конституційною нормою виключно відповідно до закону. Безумовно, юридичним титулом набуття і реалізації права власності держави на землю є Основний Закон країни. Однак, виникає питання: у кого держава набуває право власності на землю і чи не виникає тут, так звана, «подвійна» власність на землю – Українського народу й української держави? Зауважимо, що у вказаній конституційній нормі взагалі немає згадки про набуття і реалізацію права власності на землю територіальними громадами, тобто права комунальної земельної власності, також як і згадки про право колективної власності на землю.

Поза будь-яких сумнівів позитивним є закріплення у конституційному акті національного законодавства належності природних багатств країни. Проте послідовний юридичний аналіз поставлених питань призводить до висновку, що віднесення природних ресурсів до об'єктів права народної власності є

малопродатною для їх логічно послідовного та юридично виваженого правового регулювання поточним законодавством. Наведені та деякі інші проблемні питання наявне свідчать про те, що категорія народної власності на природні ресурси носить формально-фіктивний характер. У зв'язку з цим більш притаманним, на наш погляд, було б юридичне закріплення у національному законодавстві, і перш за все, в Конституції країни, не права народної власності на природні ресурси, а здійснити перехід до концепції народного надбання природних об'єктів та їх ресурсів.

Народне надбання – це те, що дісталось від минулих поколінь людей національної спільноти до нині живущих поколінь і підлягає передачі наступним поколінням народу країни [4]. Таке розуміння народного надбання найбільш реалістично відповідає фактичному походженню та юридичному закріпленню приналежності природних об'єктів нині живущим поколінням національної спільноти. Одночасно слід зазначити, що юридична природа інституту народного надбання природних ресурсів та об'єктів природного походження не виключає можливості для їх подальшого надання на основі права власності, зокрема, на праві особистої і приватної власності, колективної, корпоративної та кооперативної власності, громадської, муніципальної і комунальної власності, державної та інших форм власницького природокористування. При цьому категорія народного надбання за ієрархічним ступенем має стояти вище ніж категорії права власності та її інститути. На наш погляд, запропонована конструкція юридичного закріплення належності природних об'єктів та їх ресурсів на засадах концепції народного надбання і будова на його основі інститутів права власності на природні багатства країни потребує подальших наукових досліджень і пошуків перспектив реального втілення у законотворчу практику.

Наведені проблемні питання регулювання права власності на природні об'єкти та їх ресурси в сучасній українській державі не є вичерпними. Навпаки, законодавче закріплення права приватної, комунальної та державної власності на землю, ліси та інші природні об'єкти, перехід від принципу безоплатності до платного природокористування, реальне здійснення децентралізації влади і впровадження засад народовладдя та інші чинники породили безліч проблем права власності на об'єкти природи іншого рівня.

Проблеми права власності на природні об'єкти не втратили свого соціально-економічного, політико-правового та науково-практичного значення. Зокрема, у даний час не відпала необхідність у відродженні концепції розділеної власності на природні об'єкти не лише з точки зору розподілу функцій у здійсненні управління природокористуванням, а й практичного розподілу доходів від їх використання між органами державної влади і органами місцевого самоврядування з одного боку, та між регіональними і місцевими органами, з іншого.

Сам факт визнання правомочностей щодо здійснення права власності на природні об'єкти органами державної влади всіх рівнів наполегливо вимагає реанімації доктрини розділеної власності. Слід підкреслити, що надмірна централізація, як і зайва регіоналізація приналежності та використання природних ресурсів, можуть мати однакові негативні наслідки. Отже, на основі конституційної розділеності функцій щодо здійснення органами державної влади і місцевого самоврядування правомочностей щодо об'єктів народного надбання мають будуватися сучасні природоресурсні відносини.

Список літератури

1. Дейнега М.А. Предмет і система природоресурсного права: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. Київ: 2020. 410 с.
2. Каракаш І.І. Право власності на природні об'єкти та їх ресурси в Україні: монографія. Одеса: Юридична література, 2017. 438 с.
3. Каракаш І.І. Право власності на природні об'єкти та їх ресурси у виключній формі: історико-правові аспекти періоду становлення та розвитку. *Наукові праці НУ «ОЮА»*. Том XIV. Одеса: Юридична література, 2014. С. 183-194.
4. Каракаш І.І. Народное достояние или право собственности на природные ресурсы. *Юридический вестник*. 1999. № 1. С. 84-85.

*К.М. Караханян,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри аграрного, земельного
та екологічного права,
Національний університет «Одеська юридична академія»,
м. Одеса*

ЩОДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ АЛЬТЕРНАТИВНИХ ДЖЕРЕЛ ЕНЕРГІЇ В УКРАЇНІ

Виклики сьогодення, що постають перед світовим співтовариством, мають різний характер та напрямок. Це є соціальні, гуманітарні, політичні та безпекові питання, сфера охорони довкілля, захист та відновлення природних ресурсів, збереження біорізноманіття тощо. Саме тому напрямок, який стосується ошадливого ставлення до енергоресурсів, розробки можливостей використання альтернативних джерел енергії, є однією з найактуальніших та найперспективніших світових тенденцій сучасності.

Енергетична безпека країни є однією з основних складових національної безпеки, а енергетична галузь України – економічна запорука державного суверенітету, елемент належного врядування, надійний базис сталого розвитку конкурентної економіки та невід’ємна частина європейського енергетичного простору. Крім цього, дослідження, розробка та впровадження новітніх технологій вироблення та споживання енергетики сприяє дбайливому ставленню до навколишнього природного середовища, скороченню викидів, попередженню та недопущенню глобальних екологічних ризиків, таких як зміна клімату, руйнування озонового шару, глобальне потепління тощо.

З огляду на викладене, вбачається, що запровадження та широке використання альтернативної енергетики в Україні гарантує не лише забезпечення національної безпеки країни, а й сталий екологічний розвиток. Реалізація цих стратегічних задач здійснюється, перш за все, за рахунок розвитку відповідної галузі законодавства, її модернізації та інтеграції української інфраструктури та регуляторно-законодавчої бази з країнами ЄС.

Національне законодавство, що регулює суспільні відносини в зазначеній сфері складається з низки нормативно-правових актів. Окрім Основного Закону держави, питання впровадження та розвитку альтернативної енергетики в Україні регулюються спеціальним Законом «Про альтернативні джерела енергії» від 20.02.2003, який визначає правові, економічні, екологічні та організаційні засади використання альтернативних джерел енергії та сприяння розширенню їх використання у паливно-енергетичному комплексі.

Відповідно до ст. 1 наведеного Закону України, альтернативна енергетика – це сфера енергетики, що забезпечує вироблення електричної, теплової та механічної енергії з альтернативних джерел енергії. Альтернативні ж джерела енергії представляють собою відновлювані джерела енергії, до яких належать енергія сонячна, вітрова, геотермальна, гідротермальна, аеротермальна, енергія хвиль та припливів, гідроенергія, енергія біомаси, газу з органічних відходів, газу каналізаційно-очисних станцій, біогазів, та вторинні енергетичні ресурси, до яких належать доменний та коксівний газ, газ метан дегазації вугільних родовищ, перетворення скидного енергопотенціалу технологічних процесів.

Крім цього, вказаний Закон встановлює основні засади державної політики у сфері альтернативних джерел енергії, якими є: нарощування обсягів виробництва та споживання енергії, виробленої з альтернативних джерел, з метою економічного витрачання традиційних паливно-енергетичних ресурсів та зменшення залежності України від їх імпорту шляхом реструктуризації виробництва і раціонального споживання енергії за рахунок збільшення частки енергії, виробленої з альтернативних джерел; додержання екологічної безпеки за рахунок зменшення негативного впливу на стан довкілля при створенні та експлуатації об'єктів альтернативної енергетики, а також при передачі, транспортуванні, постачанні, зберіганні та споживанні енергії, виробленої з альтернативних джерел; додержання безпеки для здоров'я людини на об'єктах альтернативної енергетики на всіх етапах виробництва, а також при передачі, транспортуванні, постачанні, зберіганні та споживанні енергії, виробленої з альтернативних джерел; науково-технічне забезпечення розвитку альтернативної енергетики, популяризація та впровадження

науково-технічних досягнень у цій сфері, підготовка відповідних фахівців у вищих та середніх навчальних закладах; додержання законодавства всіма суб'єктами відносин, пов'язаних з виробництвом, збереженням, транспортуванням, постачанням, передачею і споживанням енергії, виробленої з альтернативних джерел; додержання умов раціонального споживання та економії енергії, виробленої з альтернативних джерел; залучення вітчизняних та іноземних інвестицій і підтримка підприємництва у сфері альтернативних джерел енергії, в тому числі шляхом розробки і здійснення загальнодержавних і місцевих програм розвитку альтернативної енергетики [1].

На виконання цих принципів були внесені відповідні зміни до Закону України «Про електроенергетику» від 16.10.1997, а згодом він втратив чинність внаслідок прийняття Закону України «Про ринок електричної енергії» від 13.04.2017 [2], що регулює відносини, пов'язані з виробництвом, передачею, розподілом, купівлею-продажем, постачанням електричної енергії для забезпечення надійного та безпечного постачання електричної енергії споживачам з урахуванням інтересів споживачів, розвитку ринкових відносин, мінімізації витрат на постачання електричної енергії та мінімізації негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Слід зазначити ще одну особливість правового регулювання вказаної галузі, а саме чисельну кількість підзаконних нормативно-правових актів, що прийняті на виконання законів і більш детально регулюють питання виробництва енергії з альтернативних джерел, запровадження «зеленого тарифу», зменшення шкідливого впливу на довкілля. Серед таких актів особливе місце посідає розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», що окреслює стратегічні орієнтири розвитку паливно-енергетичного комплексу України на період до 2035 року [3].

Наведена Стратегія ставить перед Україною нові економічні та технологічні виклики, але водночас відкриває нові можливості для пошуку та впровадження інноваційних розробок у галузі видобутку, переробки викопних видів палива, виробництва, трансформації, постачання і споживання енергії, що зумовлює потребу у формуванні нової енергетичної політики держави. Крім

цього, встановлюються певні етапи впровадження Енергетичної стратегії України, дотримання яких має стати першим кроком для оздоровлення та зростання економіки країни в цілому.

Перший з таких етапів, на жаль, добігає кінця, але вже зараз можна стверджувати, що не всі заплановані завдання були виконані в повному обсязі, що призведе до відтермінування впровадження в Україні новітніх світових трендів з використання відновлювальної енергетики.

Список літератури

1. Про альтернативні джерела енергії: Закон України від 20.02.2003 № 555-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 24. Ст. 155.

2. Про ринок електричної енергії: Закон України від 13.04.2017 № 2019-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 27-28. Ст. 312.

3. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 605-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/605-2017-p>

В.О. Коверзнев,
доктор юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник,
Державна установа «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Макутова НАН України»,
м. Київ

КРИТЕРІЇ ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ СПОРІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ

Статтею 16 Конституції України гарантується забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, збереження генофонду Українського народу, що є обов'язком держави [1].

Відповідно до преамбули Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі Закон) охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання

природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини є невід'ємною умовою сталого економічного та соціального розвитку України [2].

Завданням законодавства про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною (ст. 1 Закону).

Згідно зі ст. 11 Закону Україна гарантує своїм громадянам реалізацію екологічних прав, наданих їм законодавством. ...Порушені права громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища мають бути поновлені, а їх захист здійснюється в судовому порядку відповідно до законодавства України.

Таким чином, законодавство України гарантує усім особам як реалізацію так і судовий захист прав у галузі охорони навколишнього середовища (екологічні права).

Слід зазначити, що внаслідок запровадження в Україні у 2005 р. системи адміністративних судів на законодавчому рівні виникла колізія з визначення судової юрисдикції спорів, у тому числі, в галузі охорони навколишнього середовища, що обумовлює потребу формулювання чітких критеріїв розмежування юрисдикції (компетенції) адміністративних, господарських і загальних судів в цій категорії справ.

Особливе значення в цьому аспекті відіграють правові висновки Великої Палати Верховного Суду, які за приписом статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, а також повинні враховуватися іншими судами при застосуванні таких норм права [3].

Так, у справі № 910/8122/17 Велика Палата Верховного Суду зазначила, що право на захист порушеного конституційного права на безпечне довкілля належить кожному та може реалізовуватися як особисто, так і шляхом участі представника громадськості.

Незабезпечення з боку органів державної влади належного захисту диких тварин, які використовуються без відповідного дозволу у видовищних заходах та комерційних цілях, свідчить про бездіяльність органів влади. Зверненням з позовом до суду позивач фактично замінює органи державної влади у питанні здійснення контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, а тому цей спір має публічно-правовий характер і повинен вирішуватися в порядку адміністративного судочинства [4].

У справі № 127/19267/17 позивач, як співзасновник екологічної і правозахисної організації, звернувся до суду у зв'язку з порушенням конституційних прав і свобод мешканців м. Вінниці, вказавши на те, що оскаржуваним ним рішенням міської ради надано містобудівні умови та обмеження на проектування кладовища на земельній ділянці на вул. Сабарівське шосе у м. Вінниці, що є порушенням екологічних умов, вимог водного та земельного законодавства, суперечить санітарним нормам і правилам, оскільки відведена під кладовище земельна ділянка розташована біля річки Південний Буг, яка є джерелом централізованого водопостачання на території Вінницької області. Спірним рішенням міська рада виділила виконавчому органу земельну ділянку, розташовану в межах м. Вінниці, для будівництва та обслуговування будівель закладів комунального обслуговування без передачі цієї земельної ділянки фізичним чи юридичним особам; тобто така земельна ділянка залишилась у користуванні територіальної громади.

Розглянувши справу Верховний Суд дійшов висновку про відсутність спору про право, оскільки дослідженню підлягають виключно владні управлінські дії та рішення органу місцевого самоврядування, які впливають на права та законні інтереси невизначеного кола осіб, а тому цей спір підлягає розгляду за правилами адміністративного судочинства [5].

У справі № 341/551/16-ц Велика Палата Верховного Суду вказала, що в разі фактичної передачі земельної ділянки в постійне користування особи домінуючим у спорі є захист цивільного права, оскільки правовідносини перейшли з публічно-правової до приватноправової площини; ст. 103, 104 Земельного кодексу України передбачають для захисту прав та інтересів користувача земельної ділянки від шкідливого впливу дій сусіда спосіб захисту у вигляді вимоги припинення такої діяльності, а також відновлення

становища, яке існувало до порушення (ст. 15, п. 4 ч. 2 ст. 16 Цивільного кодексу України). У цьому випадку, у позивачів виникли відповідні цивільні права, які підлягають судовому захисту в порядку цивільного судочинства, а не спір між фізичною особою та суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності, який не є публічно-правовим і належить до цивільної юрисдикції [6].

У справі № 126/1373/17 ФОП звернувся до господарського суду з позовом про визнання незаконним та скасування рішення сільської ради про розірвання договору оренди земель водного фонду, на підставі якого укладено відповідну угоду про розірвання договору оренди, а також про усунення перешкод з боку відповідачів щодо здійснення позивачем господарської діяльності з вилову риби з об'єкта водного фонду, взятого ним в суборенду.

Велика Палата Верховного Суду вказала, що визначальними ознаками приватноправових відносин є юридична рівність та майнова самостійність їх учасників, наявність майнового чи немайнового, особистого інтересу суб'єкта. Спір буде мати приватноправовий характер, якщо він обумовлений порушенням наявного приватного права (як правило, майнового) певного суб'єкта, що підлягає захисту в спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть якщо до порушення приватного права призвели владні управлінські дії суб'єкта владних повноважень. При визначенні предметної юрисдикції справ суди повинні виходити із суті права та/або інтересу, за захистом якого звернулася особа, заявлених вимог, характеру спірних правовідносин, змісту та юридичної природи обставин у справі.

Аналіз норм процесуального права свідчить про те, що рішення суб'єкта владних повноважень у сфері земельних відносин може оспорюватися з точки зору його законності, а вимога про визнання рішення незаконним – розглядатися в порядку цивільного або господарського судочинства, якщо за результатами реалізації рішення у фізичної чи юридичної особи виникло право цивільне й спірні правовідносини, на яких ґрунтується позов, мають приватноправовий характер [7].

У справі № 903/129/18 Велика Палата Верховного Суду сформулювала правовий висновок, що критеріями належності справи до господарського судочинства за загальними правилами є

одночасно суб'єктний склад учасників спору та характер спірних правовідносин. Крім того, таким критерієм може бути пряма вказівка в законі на вид судочинства, в якому розглядається визначена категорія справ [8].

У справі № 756/5080/14-ц Велика Палата Верховного Суду зазначила, що в разі, якщо у результаті прийняття рішення суб'єктом владних повноважень особа набула речове право на нерухоме майно, то вимога про визнання незаконним такого рішення та про його скасування стосується приватноправових відносин, є цивільно-правовим способом захисту права позивача і має розглядатися за правилами цивільного судочинства. При цьому, вказаний у позові суб'єктний склад сторін не впливає на вищевказану правову природу змісту спірних цивільних правовідносин [9].

Висновки. У разі, якщо законом не визначено юрисдикцію спору, при вирішенні питання до компетенції якого суду належить розгляд справи у галузі охорони навколишнього середовища слід виходити із суб'єктного складу учасників спору, а також предмету і характеру спірних правовідносин у сукупності; у разі, якщо спір носить приватноправовий характер (наприклад, про захист права користування земельною ділянкою водного фонду, що виникло на підставі договору оренди) – в залежності від суб'єктного складу учасників спору його вирішення належатиме до компетенції загального або господарського суду.

До виключної компетенції адміністративних судів належать спори фізичних або юридичних осіб з органом влади, його посадовою чи службовою особою, якщо предметом перевірки є законність рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), прийнятих або вчинених ними при здійсненні владних управлінських функцій у галузі охорони навколишнього середовища, а не захист цивільного права позивача; у таких справах позивач захищає не особисті інтереси, а діє в інтересах громадськості чи певної групи осіб.

Список літератури

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

4. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11.12.2018 у справі № 910/8122/17. URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review/78977479>

5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15.05.2019 у справі № 127/19267/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82065660>

6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08.05.2018 у справі № 341/551/16-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74064890>

7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20.09.2018 у справі № 126/1373/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76812131>

8. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15.10.2019 у справі № 903/129/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85174593>

9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 03.07.2019 у справі № 756/5080/14-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82998171>

О.М. Ковтун,

кандидат юридичних наук, доцент,

Академія адвокатури України,

м. Київ

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАНУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ В УМОВАХ ЗАВЕРШАЛЬНОГО ЕТАПУ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Із прийняттям Верховною Радою 31.03.2020 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» № 552-IX

(далі Закон № 552-IX), яким передбачено з 01.07.2021 запровадження ринку земель, земельна реформа (яка триває майже 30 років!) вступає у свою завершальну стадію. Але ми розуміємо, що легалізація ринку земель – це лише складова земельної реформи, що спрямована на докорінну перебудову земельних відносин в державі. Важливим різновидом таких відносин є правовідносини у сфері планування використання та охорони земель.

В умовах легалізації ринку земель в Україні у найближчому майбутньому виникає нагальна необхідність трансформації інституту планування використання земель, що передбачено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17.06.2020 № 711-IX (далі Закон № 711-IX), який набуває чинності через один рік з дня його опублікування – 24.07.2021 [1].

Закон №711-IX є першим кроком на шляху розвитку земельного законодавства у бік відмови від від принципу поділу земель за основним цільовим призначенням на категорії (ст. 19 Земельного кодексу України (далі ЗК України)), що є спадщиною радянських часів, та його заміни на принцип зонування земель (ст. 180 ЗК України).

Розглянемо основні законодавчі новели у сфері планування використання земель.

Закон № 711-IX легалізує поняття «комплексний план просторового розвитку території територіальної громади» (далі КППРТТГ). Згідно із п. «б» ст. 80 ЗК України суб'єктами права власності на землі комунальної власності є територіальні громади (далі ТГ). Але до прийняття Закону № 711-IX законодавець не передбачав містобудівної документації, що мала б територіальне поширення у межах ТГ. Звісно, це перешкоджало реалізації функції планування використання та охорони земель ТГ.

КППРТТГ Законом № 711-IX визначається як «одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та документація із землеустрою, що визначає планувальну організацію, функціональне призначення території, основні принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту території та населення від небезпечних природних і техногенних процесів,

охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища населених пунктів, а також послідовність реалізації рішень, у тому числі етапність освоєння території» [1].

КППРТТГ, генеральний план населеного пункту, детальний план території визначаються Законом № 711-IX одночасно документацією із землеустрою та містобудівною документацією на місцевому рівні. Це доволі прогресивний крок, оскільки в такий спосіб законодавець усуває розбіжності між зазначеними видами документації.

КППРТТГ розробляється та затверджується з метою забезпечення сталого розвитку територіальної громади з додержанням принципу збалансованості державних, громадських та приватних інтересів та з урахуванням концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади (за наявності) [1]. Отже, іще однією законодавчою новелою є концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади – «документ стратегічного планування, який може розроблятися на замовлення органу місцевого самоврядування із залученням місцевих мешканців, суб'єктів господарювання, що зареєстровані та/або здійснюють господарську діяльність на території відповідної територіальної громади або мають намір здійснювати таку діяльність у межах відповідної території, і визначає довгострокові, міждисциплінарні, просторові та соціально-економічні пріоритети розвитку території, є вихідними даними для розроблення містобудівної документації на місцевому рівні на принципах сталого розвитку з метою підвищення якості життя, доступності та рівності можливостей, сприяння розвитку соціальних суспільних відносин та ділової активності, оптимізації адміністративної діяльності, відповідає державним і регіональним програмам розвитку та затверджується відповідним органом місцевого самоврядування» [1].

Законодавець закріплює оновлене поняття плану зонування території (зонінгу), що визначається як «документація, що є складовою КППРТТГ або генерального плану населеного пункту і визначає умови та обмеження використання території у межах визначених функціональних зон» [1].

Окрім понять «категорія земель» та «вид цільового призначення земельної ділянки» земельне законодавство оперуватиме поняттям «вид функціонального призначення території», що раніше містилося лише у містобудівному законодавстві. Закон №711-ІХ зазначає: «Категорія земель та вид цільового призначення земельної ділянки визначаються в межах відповідного виду функціонального призначення території, передбаченого затвердженим КППРТТГ або генеральним планом населеного пункту» [1]. Отже, нарешті, узгоджено основоположні категорії земельного та містобудівного законодавства.

У Законі № 711-ІХ нарешті чітко розмежовано сутність зміни цільового призначення земельних ділянок: «При встановленні цільового призначення земельних ділянок здійснюється віднесення їх до певної категорії земель та виду цільового призначення. При зміні цільового призначення земельних ділянок здійснюється зміна категорії земель та/або виду цільового призначення» [1].

Віднесення земельних ділянок до певної категорії та виду цільового призначення земельних ділянок щодо земельних ділянок приватної власності здійснюється їх власниками.

Зміна цільового призначення земельної ділянки не потребуватиме розроблення документації із землеустрою (крім випадків формування земельної ділянки із земель державної та комунальної власності, не сформованих у земельні ділянки) [1].

Правовий режим земель житлової та громадської забудови не матиме такої ознаки як територіальна обмеженість, оскільки Законом № 711-ІХ у ст. 38 ЗК України слова «в межах населених пунктів» виключаються.

Зонування земель, відповідно до Закону № 711-ІХ, здійснюється в межах територій ТГ.

До Державного земельного кадастру вноситимуться відомості про функціональні зони, а також відомості про цільове призначення земельної ділянки.

Цільове призначення земельної ділянки визначається як допустимі напрями використання земельної ділянки відповідно до встановлених законом вимог щодо використання земель відповідної категорії та визначеного виду цільового призначення [1].

Функціональна зона території – це визначена КППРТТГ, генеральним планом населеного пункту, планом зонування

території частина території територіальної громади, щодо якої визначений певний набір дозволених (переважних (основних) та супутніх) видів цільового призначення земельних ділянок та відповідно до законодавства встановлені обмеження у використанні земель у сфері забудови [1].

Отже, прийняття Закону № 711-IX є прогресивним кроком на шляху здійснення земельної реформи в Україні. Правовий інститут планування використання земель зазнав значної трансформації: ТГ отримали можливість планувати використання земель у межах їхньої території через розробку та затвердження КППРТТГ; зазнав кардинальних змін правовий інститут встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок; усунуті деякі колізії у земельному та містобудівному законодавстві тощо.

Однак, щоб Закон № 711-IX запрацював після набуття ним чинності, заходи, передбачені для державних органів та органів місцевого самоврядування, мають бути профінансовані. Також необхідно забезпечити механізм його реалізації на підзаконному нормативно-правовому рівні. Так, зокрема, Уряд протягом шести місяців з дня опублікування цього Закону повинен затвердити: Порядок розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації, класифікатор видів цільового призначення земельних ділянок, видів функціонального призначення територій та співвідношення між ними, а також правила його застосування, Порядок та умови надання і використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення КППРТТГ, інші нормативно-правові акти, необхідні для реалізації цього Закону [1]. Інакше положення Закону № 711-IX можуть стати підставою для зловживань службовим становищем та породити нові корупційні схеми у земельно-правовій сфері.

Список літератури

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель: Закон України від 17.06.2020 № 711-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 60. Ст. 1897.

П.Ф. Кулинич,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
завідувач сектору проблем аграрного і земельного права,
Інститут держави і права
імені В.М. Корецького НАН України,
м. Київ

ФЕНОМЕНОЛОГІЯ ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Становлення та розвиток земельного права як окремої галузі права України пов'язані з націоналізацією у 1917 р. земельного фонду країни, скасуванням права приватної власності на землю, заборонаю ринкового обігу земельних ділянок та оголошенням всіх земель країни виключною власністю держави. Саме ця політико-правова особливість правового режиму земель зумовила виключення земельних відносин зі складу предмета цивільного права та вважалася ключовою причиною появи окремої галузі земельного права та її систематизуючою ознакою протягом майже 75 років. Інститут права виключної власності держави на землю служив вагомою перешкодою для інтеграції правових норм, які регулювали земельні відносини, до галузі цивільного права, яке базувалося на певному плюралізмі форм права власності. Відповідно основним завданням земельного права було регулювання відносин щодо використання громадянами і юридичними особами земель, власником яких була держава.

Водночас паралельно у системі земельних відносин як предмета земельного права України почали виникати такі їх види, які зумовлені особливостями земель як об'єкта земельних відносин. Іншими словами, до кваліфікуючих ознак землі як об'єкта земельних правовідносин поступово почали додаватися нові особливості (нові види) земель, в першу чергу за їх фактичним використанням та цільовим призначенням.

Так, ще у першому земельному кодексі України – Земельному кодексі УСРР 1922 р. – були виділені землі міст, землі сільськогосподарського призначення, землі спеціального призначення та землі запасу як об'єкти особливих земельних правовідносин, оскільки їх зміст визначався відносно

відособленими, спеціалізованими групами правових норм. Земельний кодекс УРСР 1970 р. передбачав поділ земельного фонду країни на 6 категорій земель, які мали особливий правовий режим: 1) землі сільськогосподарського призначення, надані у користування колгоспам, радгоспам та іншим землекористувачам для сільськогосподарських цілей; 2) землі населених пунктів (міст, селищ міського типу і сільських населених пунктів); 3) землі промисловості, транспорту, курортів, заповідників та іншого несільськогосподарського призначення; 4) землі державного лісового фонду; 5) землі державного водного фонду; 6) землі державного запасу. У Земельному кодексі України 1990 р. до цих категорій земель була додана ще одна – землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. Нарешті чинний Земельний кодекс України, прийнятий 25.10.2001, поділяє землі України за основним цільовим призначенням вже на 9 категорій, зокрема на: а) землі сільськогосподарського призначення; б) землі житлової та громадської забудови; в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) землі оздоровчого призначення; ґ) землі рекреаційного призначення; д) землі історико-культурного призначення; е) землі лісогосподарського призначення; є) землі водного фонду; ж) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Крім того, Кодекс передбачає, що земельні ділянки кожної категорії земель, які не надані у власність або користування громадян чи юридичних осіб, можуть перебувати у запасі.

Отже, важливою закономірністю розвитку земельного законодавства і права України у ХХ ст. стало постійне збільшення кількості видів земель, забезпечення належного використання та охорони яких потребувало введення спеціалізованих правових норм. Їх збільшення обумовлене ускладненням суспільної діяльності щодо використання земельного фонду країни, погіршенням екологічного стану земель, появою суспільних потреб у використанні земель тощо, що потребувало адресного законодавчого реагування шляхом введення спеціалізованих правових норм. Дану закономірність можна кваліфікувати як тенденцію до диференціації правового регулювання земельних відносин, об'єктом яких є різні за їх якістю і метою використання землі. На нашу думку, тільки земельне право як самостійна галузь правової системи може забезпечити адресне, спеціалізоване

правове регулювання земельних відносин завдяки поділу земель на категорії та виділення їх підкатегорій.

Крім того, у середині 90-х р. ХХ ст. сформувалася ще одна систематизуюча ознака земельного права як самостійної галузі правової системи України. В прийнятій 28.06.1996 Конституції України була включена ст. 14, згідно з якою земля проголошена основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною закону. На нашу думку, зміст цієї статті слід розуміти таким чином, що земля виступає основним національним багатством, яке особливо охороняється державою, у будь-яких земельних правовідносинах, включаючи як правовідносини використання та охорони земель, в яких домінують публічно-правові норми, так і правовідносини щодо набуття та реалізації земельних прав, в яких важливу роль відіграють приватноправові норми. Отже, це означає, що особливістю земельного права як галузі правової системи України є його тотальний публічно-приватний характер. Причому норми публічно-правові і приватноправові норми земельного права не розділені секторально – у виключно публічно-правових чи приватноправових інститутах і підінститутах, – а інтегровано присутні у переважній їх більшості. Саме тому реалізація положення ст. 14 Конституції України щодо визнання землі основним національним багатством, яке перебуває під охороною держави, може бути здійснена за допомогою норм земельного права України, оскільки екологічне право забезпечує охорону земель як природного ресурсу, а цивільне право визнає землю нерухомим майном та забезпечує реалізацію тільки майнових прав на землю.

Таким чином, в даний час динаміка земельних відносин обумовлена двома факторами: зміною стану та збільшенням різновидів земель як об'єктів земельних відносин та ускладненням суспільної діяльності з використання земель, зокрема, прив'язаністю багатьох земельних відносин до одного чи більше видів земель. Саме тому динаміка земельних відносин потребує спеціалізації правових норм, які регулюють земельні відносини, та локалізації правового регулювання цих відносин. Це обумовлює доцільність збереження інституту поділу земель на категорії, що мають особливий правовий режим.

Водночас останніми роками у земельному законодавстві набуває поширення процес дерегуляції земельних відносин, з яким

пов'язують скасування не тільки окремих правових норм, а й їх певних груп та інститутів публічно-правового характеру. Це дало деяким дослідникам підставу пропонувати скасування інституту поділу земель на категорії як засобу забезпечення цільового використання земель. Так, А.І. Ріпенко, обґрунтовуючи сформульовану ним ідею про те, що вся без виключення територія країни є просторовою основою для містобудування та обстоюючи принцип повсюдності містобудування, висловлює пропонує скасувати «поділу земель України на категорії» [1, с. 143].

На наш погляд, дана думка базується на не зовсім вірному тлумаченні суті земельного законодавства України. Адже воно не передбачає фізичного поділу земель країни на категорії земель, хоча відповідна термінологія і вживається у ст. 19-20 Земельного кодексу України. Проте аналіз цих та інших статей цього Кодексу свідчить, що в ньому передбачений не поділ земель на окремі категорії земель як частини земельного фонду країни, а поділ загального правового режиму земель України на окремі категорії правових режимів земель: правовий режим земель сільськогосподарського призначення, правовий режим земель водного фонду тощо. По суті, пропозиція А.І. Ріпенка спрямована на руйнування основних засад земельного права як галузі правової системи України: адже воно базується на локалізації та спеціалізації правового регулювання земельних відносин, об'єктами яких виступають різні за якістю та суспільним призначенням землі. В якості аргументу на користь даної пропозиції А.І. Ріпенко називає необхідність відходу від досить жорсткої системи встановлення цільового призначення для кожної земельної ділянки та заміни цієї системи зонінгом. Він вважає, що категоризація є застарілим правовим підходом, що сприяє корупції у земельних відносинах. Тоді як зонування оперує значно більшою кількістю видів дозволеного використання порівняно із дев'ятьма категоріями земель, що суттєво збільшує варіативність планування.

Безперечно, зонінг є кращим способом забезпечення цільового використання земель, ніж присвоєння цільового призначення кожній ділянці. Але вважаємо, що скасування поділу правового режиму земель України на окремі категорії їх правових режимів унеможливить або ж істотно знизить потенціал зонування території як способу забезпечення їх цільового використання. По-перше, система присвоєння цільового призначення кожній

земельній ділянці не є такою, що обумовлена поділом земель на категорії. По-друге, визначення правового режиму земельних ділянок на основі тільки планувальної документації, як пропонують деякі автори, за відсутності правових норм, які визначають особливості охорони і використання різних земель, призведе, на нашу думку, до хаотичності забудови, коли забудова ділянок здійснюватиметься за бажанням посадовців органів влади.

Нарешті, слід взяти до уваги й те, що поділ земель України на категорії є відображенням у законодавстві двох факторів: повного освоєння земельної території України та відсутністю вільних земель для нових видів суспільної діяльності та необхідності підтримання сприятливого для довкілля, розвитку виробничої бази суспільства та інфраструктури співвідношення різних видів земель країни. Саме цю функцію забезпечує категоризація земель, яка являє собою поділ правового режиму земель країни на окремі категорії земель та їх різновиди. Більше того, цілком можливою є поява у земельному законодавстві України нових категорій земель, правовий режим яких відрізнятиметься від правових режимів наявних категорій земель нашої держави. Водночас з метою приведення назви категоризації у земельному праві України з її суттю пропонуємо замість терміну «категорії земель» ввести термін «категорії правових режимів земель».

Список літератури

1. Ріпенко А.І. Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2020. 414 с.

О.Е. Ліллемяе,
кандидат юридичних наук,
головний спеціаліст Департаменту моніторингу і контролю
державної допомоги Антимонопольного комітету України,
молодший науковий співробітник
Державна установа «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Макутова НАН України»,
м. Київ

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОЦІНКИ ДОПУСТИМОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ ДЛЯ ТИМЧАСОВИХ ЗАХОДІВ, СПРЯМОВАНИХ НА ПІДТРИМКУ ЕКОНОМІКИ В УМОВАХ КОРОНАВІРУСНОЇ ХВОРОБИ COVID-19

Поширення коронавірусної хвороби COVID-19 є серйозною надзвичайною ситуацією не тільки в галузі охорони здоров'я, а й у будь-якій сфері економіки, які забезпечують суспільство товарами та послугами. Різні заходи стримування хвороби, прийняті державою, такі як заходи соціального дистанціювання, обмеження подорожей та проведення інших карантинних заходів можуть негативно впливати як на попит, так і на пропозицію та, як наслідок, обмежують та не дозволяють суб'єктам господарювання здійснювати господарську діяльність у повній мірі. Особливо, частіше суб'єкти малого та середнього підприємництва зазнають певних труднощів через ймовірну відсутність ліквідності або раптову нестачу матеріальних ресурсів. Заходи держави, спрямовані на підтримку певних суб'єктів господарювання, мають вирішальне значення для пом'якшення негативних наслідків для економіки, пов'язаних із коронавірусною хворобою COVID-19. Разом з тим, така підтримка може мати негативний вплив та спотворювати економічну конкуренцію, тому вона також потребує оцінки на допустимість з належним функціонуванням ринку та конкуренцією.

Так, на початку введення карантинних заходів Європейською комісією у найкоротший термін було прийнято низку нормативно-правових актів, якими регулюються питання оцінки допустимості вищезазначеної підтримки. Зокрема, це Тимчасові рамкові положення підтримки економіки в контексті спалаху коронавірусу

(2020/C911/01) (далі Критерії COVID-19) [1], Перша поправка до Тимчасових рамкових положень для підтримки економіки в контексті спалаху коронавірусу (2020/C1121/01) [2], Друга поправка до Тимчасових рамок для підтримки економіки в контексті спалаху коронавірусу (2020/C164/03) [3]; Третя поправка до Тимчасових рамок заходів державної допомоги для підтримки економіки у поточному спалаху COVID-19 (2020/C218/03) [4], Змінений шаблон повідомлення для Тимчасових рамок після третьої поправки [5] тощо.

В контексті кризи COVID-19 Єврокомісія вжила низку кроків для того, щоб забезпечити підготовленість держав-членів використовувати повною мірою гнучкість, передбачену правилами державної допомоги для підтримки підприємств чи секторів економіки, що постраждали. Після виходу Повідомлення Комісії, яке разом із додатком містять усі можливості для пом'якшення соціально-економічного впливу епідемії COVID-19, було також прийнято Тимчасові рамкові положення, які передбачають декілька типів допомоги, що визнається сумісною [6, с. 1].

Отже, зазначеними вище документами встановлюються декілька видів державної допомоги та умови за яких така державна допомога є допустимою. Зокрема, це:

- допомога у розмірі до 800 тисяч євро для всіх суб'єктів господарювання, які безпосередньо постраждали внаслідок карантинних заходів, що заважають здійснювати економічну діяльність;

- інвестиційна допомога для виробництва відповідних товарів, пов'язаних із запобіганням, виникненням, поширенням, лікуванням та профілактикою коронавірусної хвороби COVID-19;

- допомога у формі нових гарантій за індивідуальними кредитами;

- допомога у формі компенсації процентних ставок за кредитами;

- допомога у формі відстрочки податкового та / або внеску на соціальне забезпечення;

- допомога у формі субсидій на заробітну плату працівникам з метою звільнення під час коронавірусної хвороби COVID-19.

У національному законодавстві також відбулись значні зміни, що пов'язані, із запровадженням карантинних заходів у результаті спалаху коронавірусної хвороби COVID-19. Так,

наприклад, у Законі України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (далі Закон) [7] до переліку критеріїв оцінки допустимості окремих категорій державної допомоги, які містяться у ст. 6 Закону, додаються критерії щодо допомоги на подолання наслідків, спричинених коронавірусною хворобою COVID-19.

Крім того, додатково встановлюється, що тимчасово на період дії карантину, запровадженого Кабінетом Міністрів України в установленому законом порядку на всій території України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби COVID-19, та до 31.12.2020 подання, розгляд повідомлення про нову державну допомогу з пропозиціями щодо підготовки проектів законів, інших нормативно-правових та розпорядчих актів, спрямованих на підтримку суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, внесення змін до умов чинної державної допомоги для цілі, передбаченої п. 2 ч. 1 ст. 6 цього Закону, здійснюються у порядку, визначеному розділом 4 цього Закону з урахуванням особливостей, встановлених цим пунктом.

Також регламентується, що Повідомлення про нову державну допомогу вважається прийнятим до розгляду з моменту його надходження до Уповноваженого органу. Встановлюється новий термін розгляду повідомлення про нову державну допомогу, поданого з урахуванням вимог вищенаведеного пункту, а саме протягом 15 днів з дня початку його розгляду замість 2 місяців.

До пп. 6 п. 11¹ розділу V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] вносяться зміни стосовно того, що в період карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19) на проекти рішень, рішення органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, що передбачені цим пунктом, не поширюються вимоги Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», частини третьої ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Втім самого підзаконного акту, який би затверджував критерії оцінки допустимості такої державної допомоги суб'єктам господарювання поки не існує. Однак, слід зазначити, що для оцінки державної допомоги та винесення рішення Уповноваженим органом з питань державної допомоги, цілком ймовірним може

бути використання вторинного законодавства ЄС, користуючись ст. 264 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) [9], яка містить положення про те, що сторони домовились, що вони застосовуватимуть ст. 262, 263(3) або 263(4) цієї Угоди з використанням як джерела тлумачення критеріїв, що впливають із застосування ст. 106, 107 та 93 Договору про функціонування Європейського Союзу, зокрема відповідну судову практику Суду Європейського Союзу, а також відповідне вторинне законодавство, рамкові положення, керівні принципи та інші чинні адміністративні акти Союзу.

Однак, слід зауважити, що вторинне законодавство ЄС не в змозі в повній мірі врахувати особливості національної економіки та законодавства кожної країни. Так, наприклад, вже успішно функціонує державна допомога у зв'язку з частковим безробіттям, яка не передбачена Критеріями COVID-19, однак міститься у постанові Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 306 «Про затвердження Порядку надання та повернення коштів, спрямованих на фінансування допомоги по частковому безробіттю на період карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» [10]. Так і навпаки субсидування для збереження зайнятості, що міститься у Критеріях COVID-19, не передбачено національним законодавством.

Крім того, передбачена Критеріями COVID-19, гарантія покриття збитків не передбачена Бюджетним кодексом України, а є тільки гарантія стосовно виконання боргових зобов'язань перед кредиторами (пп. 15¹ п. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України).

Враховуючи вищенаведене можна дійти *висновку* про те, що на національному рівні дійсно існує потреба у прийнятті підзаконного нормативно-правового акта, наприклад, шляхом розробки Кабінетом Міністрів України постанови, яка б частково адаптувала норми ЄС, враховуючи особливості національного законодавства та економіки, створивши можливості для оцінки таких заходів на сумісність з конкуренцією й належним функціонуванням ринків товарів та послуг України.

Список літератури

1. Temporary Framework to support the economy in the context of the coronavirus outbreak: Communication from the Commission 2020/C 91 I/01. URL: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_consolidated_version_amended_3_april_8_may_29_june_and_13_oct_2020_en.pdf
2. First Amendment to the Temporary Framework to support the economy in the context of the coronavirus outbreak: Communication from the Commission 2020/C 112 I/01. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.CI.2020.112.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2020:112I:TOC>
3. Second amendment to the Temporary Framework to support the economy in the context of the coronavirus outbreak: Communication from the Commission 2020/C 164/03. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2020.164.01.0003.01.ENG&toc=OJ:C:2020:164:TOC
4. Third amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current Covid-19 outbreak: Communication from the Commission 2020/C 218/03. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2020.218.01.0003.01.ENG&toc=OJ:C:2020:218:TOC
5. Amended notification template for the Temporary Framework after the third amendment. URL: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/notification_template_TF_coronavirus_revised_after_4th_amendment.pdf
6. The impact of COVID-19: Navigating EU State Aid. *Ashurst*, 2020.12 p.
7. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01.07.2014 № 2749. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1173.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24, Ст. 170.
9. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної

енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.

10. Про затвердження Порядку надання та повернення коштів, спрямованих на фінансування допомоги по частковому безробіттю на період карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 306. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 80.

Т.В. Лісова,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

ДО ПИТАННЯ ПРО ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВІДНОСИН ЩОДО ВІДНОВЛЕННЯ ЗЕМЕЛЬ

Предметом правового регулювання земельного права є земельні відносини. Саме предмет правового регулювання є основним критерієм виділення земельного права в самостійну галузь права.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Земельного кодексу України земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Слід підкреслити, що зазначене визначення є неповним, оскільки фактично законодавцем обмежено предмет земельного права відносинами, які виникають щодо здійснення права власності на землю. Як слушно підкреслює В.І. Андрейцев, суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею підпадають під ознаки відносин права власності, отже, означене не відтворює сутності земельних відносин і відповідних правовідносин, оскільки співвідноситься з останніми як частина і ціле, тобто у правозастосовній практиці може розглядатися виключно як їхній різновид, не розкриваючи всієї гами інших земельних правовідносин [1, с. 48].

У наукових працях спостерігаються різні підходи до визначення земельного права як галузі права, пропонуються різні визначення земельних відносин тощо.

Так, Л.А. Луць розглядає земельне право як підсистему норм права, що регулюють правовий режим земель, порядок їх використання та охорони, землеустрою та земельного кадастру із застосуванням диспозитивного та імперативного методів правового регулювання [2, с. 155]. Судячи із запропонованого визначення, науковцем звужено предмет земельного права до відносин, що виникають у сфері охорони та використання земель, а також лише окремих функцій управління у сфері використання земель.

В інших визначеннях земельного права, як самостійної галузі права, зроблено акцент на додержанні земельного правопорядку в галузі земельних відносин. Так, земельне право розглядається В.К. Гуревським як система правових норм, які регулюють суспільні відносини з метою забезпечення раціонального використання земель, їх охорони від негативного впливу, захисту прав громадян та юридичних осіб на землю та додержання встановленого правопорядку у галузі земельних відносин [3, с. 9].

Інші науковці розглядають земельні правовідносини як врегульовані нормами земельного права суспільні відносини, що виникають між фізичними та юридичними особами, органами державної влади, місцевого самоврядування з приводу володіння, користування, розпорядження й управління земельними ділянками на всіх ієрархічних рівнях управління, пов'язаних із перерозподілом земельної ренти, зміною форм власності, здійсненням заходів щодо охорони земель та їх раціонального використання [4, с. 35].

Заслуговує на всебічну підтримку точка зору В.В. Носіка щодо визначення земельного права як системи пов'язаних і узгоджених у Конституції України, законах та інших нормативних джерелах матеріальних і процесуальних норм, їх імперативів та положень, у яких формально виражена воля Українського народу щодо використання та охорони землі як об'єкта права власності та основного національного багатства в межах території України, а також нормативно закріплена міра свободи, рівності, справедливості, що має бути юридично забезпечена у суспільних земельних відносинах [5, с. 102].

Слушним є й запропоноване визначення земельного права як сукупності земельно-правових норм, спрямованих на регулювання земельних відносин в Україні, які виникають з приводу права власності на землю, використання земельних ділянок за відповідним цільовим призначенням, встановлення правового режиму земельних ділянок з урахуванням категорії земель, до якої вони належать, створення умов для раціонального використання та охорони земель, збереження їх природних властивостей, захисту земельних прав громадян, юридичних осіб, держави та Українського народу [6, с. 22].

П.Ф. Кулинич, визначаючи земельні відносини як суспільні відносини щодо управління земельними ресурсами, відносини власності на землю, їх використання, обігу та охорони земель, наголошує на тому, що зазначені види земельних відносин не є абсолютно відокремленими, перебувають у тісному зв'язку один з одним [7, с. 56].

Суспільним відносинам з приводу відновлення земель притаманний вольовий характер, вони пронизують свідомість їх учасників, виражають їх волю, виникають та реалізуються на основі волі хоча б одного з учасників. Так, власники земельних ділянок або землекористувачі ініціюють проведення консервації земельних ділянок, які перебувають у їх власності або користуванні. У разі відсутності державної реєстрації відповідного права, подання про консервацію земельних ділянок здійснюється за ініціативою відповідного органу. Крім того, власники або землекористувачі земельних ділянок ініціюють виконання покладених на них земельним законодавством обов'язків щодо збереження корисних властивостей землі, приведення земельних ділянок за свій рахунок у попередній стан у разі зміни їх рельєфу.

Слід акцентувати увагу, що зазначені відносини забезпечуються заходами державного впливу. До суб'єктів, що порушують відповідні обов'язки щодо відновлення земель застосовуються заходи державного примусу. Зокрема, йдеться про настання адміністративної відповідальності за невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням, непроведення рекультивациі порушених земель тощо. Важливим є й те, що при регулюванні суспільних відносин, які виникають з приводу відновлення земель, йдеться про домінування імперативного методу правового регулювання,

нерівність сторін таких правовідносин. У даних правовідносинах власникам та користувачам земельних ділянок протистоїть держава в особі відповідних органів державної влади, наділених повноваженнями щодо здійснення державного контролю за належним використанням покладених на них законодавством обов'язків щодо належного використання земельних ділянок, вжиття заходів відновлення у разі погіршення (втрати) їх якісного стану, інших корисних властивостей, порушення поверхні рельєфу земельних ділянок тощо. Так, у випадку отримання від територіальних органів, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, припису (розпорядження) щодо проведення робіт з консервації земель, що потребують за орієнтовними показниками припинення їх господарського використання, їх власники або землекористувачі зобов'язані протягом 30 днів ініціювати проведення робіт з консервації земель. У разі невиконання покладених, передбачених земельним законодавством, обов'язків щодо відновлення земель, відповідні суб'єкти підлягають притягненню до юридичної відповідальності.

Крім того, згідно зі ст. 143-144 Земельного кодексу України у разі неусунення порушення земельного законодавства (як-то: забруднення земель, пошкодження і знищення родючого шару ґрунту та ін.), тобто невиконання обов'язків з відновлення земель, право землекористування може бути припинене за рішенням органу виконавчої влади або місцевого самоврядування. Отже, виконання покладених на відповідних суб'єктів обов'язків у зазначеній сфері забезпечується силою державного примусу.

Підтримуючи позицію О.А. Галиновської щодо тісного зв'язку соціального та правового боку у змісті ознак земельних правовідносин в цілому [8, с. 40-41], слід сказати, що така особливість притаманна і відносинам щодо відновлення земель.

Доцільно зазначити, що відновлення якісного стану земель повинно здійснюватися як в інтересах окремого власника земельної ділянки, так і суспільства в цілому. Адже, згідно зі ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Слід підкреслити, що здійснення обов'язків власників, користувачів з відновлення земель передбачене нормами земельного законодавства, що відображає один із аспектів правової природи таких відносин. Водночас саме соціальні інтереси у

збереженні й відновленні землі як умови існування людини, просторового базису, основного засобу виробництва є чинником, який є в основі виникнення відносин у зазначеній сфері.

Отже, як і учасники інших земельних правовідносин, суб'єкти відносин з приводу відновлення земель виконують встановлені соціальні функції, а також відстоюють певні соціальні інтереси щодо раціонального використання, охорони та відновлення земель. Адже шляхом відновлення земель забезпечується реалізація соціальних інтересів щодо отримання суспільством певних благ, наданих землею, тобто суспільство є зацікавленим в ефективному використанні землі. Водночас йдеться про зацікавленість власників земельних ділянок в їх ефективному використанні з метою отримання найвищого прибутку, в основі чого є їх зацікавленість у відновленні якісного стану, продуктивності земель, структури рельєфу порушених земель. Таким чином, забезпечується реалізація конституційних положень, що земля є основним національним багатством (ст. 14), отже її використання повинно здійснюватися раціонально, тобто в інтересах усього суспільства, включаючи як власників, так і землекористувачів, в т.ч. орендарів земельних ділянок, з метою отримання найвищих економічних показників від використання корисних властивостей землі, при цьому забезпечуючи її охорону, відновлення і покращення відповідних властивостей. Відновлення стану окремих земельних ділянок спричиняє вплив на стан земель в цілому в державі, характеризує їх стан, адже з окремих земельних ділянок формується склад земель країни.

Таким чином, суспільні відносини, які виникають з приводу відновлення земель є самостійною складовою земельних відносин, а, отже, входять до предмета земельного права, як і суспільні відносини, що виникають у сфері охорони й використання земель. Усі названі види земельних відносин тісно пов'язані між собою.

Суспільним відносинам, які виникають з приводу відновлення земель притаманні певні специфічні ознаки, як-то: публічність; вольовий характер; домінування імперативного методу правового регулювання; нерівність сторін; тісний зв'язок соціальної та правової природи.

Список літератури

1. Андрейцев В.І. Земельні правовідносини за чинним земельним кодексом України: міфи та реальність. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2005. Вип. 68. С. 47-51.
2. Луць Л.А. Загальна теорія держави та права: навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою). Київ: Атіка, 2012. 412 с.
3. Гуревський В.К. Предмет, метод, принципи і система земельного права. *Земельне право України: підручник*. За ред. О.О. Погрібного та І.І. Каракаша. Київ: Істина, 2009. С. 7-22.
4. Лойко С.В. Земельні відносини в сільському господарстві: економічна сутність. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 20. С. 32-35.
5. Лекція професора В. Носіка: Вступ до курсу «Земельне право України». *Право України*. 2012. № 7. С. 88-103.
6. Семчик В.І., Кулинич П.Ф., Шульга М.В. Земельне право України: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. Київ: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. 600 с.
7. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія. Київ: Логос, 2011. 688 с.
8. Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА М, 2015. 272 с.

В.К. Малолітнева,
кандидат юридичних наук,
учений секретар,
Державна установа «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Мамутова НАН України»,
м. Київ

ПОСИЛЕННЯ ПУБЛІЧНИХ НАЧАЛ У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ВІДНОСИН ІЗ ЗАКУПІВЕЛЬ ДЕРЖАВОЮ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Про необхідність ефективного державного регулювання економіки, а отже і забезпечення істотного публічного начала у правовому регулюванні господарської діяльності, насиченість законодавства у сфері публічних (тоді – державних) закупівель публічно-правовими нормами, неодноразово зазначав у своїх роботах академік Валентин Карлович Мамутов [1]. У значній частині це обумовлено особливою метою здійснення публічних закупівель, а саме: забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад.

З ухваленням у вересні 2015 р. у рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН 17 глобальних Цілей сталого розвитку до 2030 р. Україна приєдналась до процесу забезпечення сталого розвитку, що вимагає концептуальних змін в усіх сферах життя. Одне із завдань 12 Цілі сталого розвитку «Забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва» полягає у сприянні впровадженню сталої практики публічних закупівель відповідно до національних стратегій і пріоритетів. Тобто на необхідності зміни підходів до здійснення публічних закупівель чітко наголошено у глобальних Цілях сталого розвитку. Значна кількість країн світу запроваджують сталі публічні закупівлі, враховуючи їх значні обсяги. Сталі публічні закупівлі становлять невід'ємну частину закупівельних політик у більше ніж 56 країнах світу, і це за наявними офіційними даними лише 2012 р. [2]. Питання щодо дієвості публічних закупівель у якості стратегічного засобу для сталого розвитку та трансформації ринків підтверджена світовою практикою [3].

Втім, до сих пір існує дискусія щодо підходів до публічних закупівель, в основі яких лежать погляди прибічників, так званого,

економічного або неоліберального підходу до публічних закупівель [4, с. 63-132], згідно з якими держава має утримуватись від реалізації додаткових цілей державної політики у закупівлях [5, с. 115]. Розвиток державного регулювання публічних закупівель має передбачати, що його метою виступає економічний добробут, який досягається шляхом реалізації цілі з економічної ефективності. Не має бути значної різниці між приватними особами та державою, коли закуповуються певні товари, роботи та послуги, і предмет закупівлі повинен бути використаний або спожитий державними замовниками під час виконання своїх функцій. Однак у контексті реалізації Цілей сталого розвитку вбачається недоцільним запровадження такого «вузького» підходу до публічних закупівель.

У цьому питанні важливо звернутись до досвіду Європейського Союзу (далі ЄС) у сфері правового регулювання відносин публічних закупівель, адже правові норми, які визначають можливості реалізації додаткових цілей у закупівлях в Україні, знайшли відображення у новій редакції Закону України «Про публічні закупівлі» від 19.04.2020 саме у результаті адаптації національних нормативно-правових актів до права ЄС. Європейська комісія протягом тривалого часу притримувалась економічного підходу до закупівель, змушуючи замовників прийняти «цінності ринку», що згідно з представниками неоліберального підходу до закупівель передбачало виключення можливості досягнення додаткових соціальних цінностей у своїх закупівлях. Наприклад, Європейська комісія виступала проти включення до такого критерію оцінки пропозицій учасників, як найбільш економічно вигідна тендерна пропозиція, критерій, що не має пряму економічну перевагу для замовника. Якщо б дана позиція була підтримана, від замовників вимагалось б поводитись на кшталт суб'єкта господарювання на ринку, що заважало б їм інтегрувати до своїх закупівель ціннісні аспекти, що не пов'язані з максимізацією прибутку [6, с. 319]. Втім, Суд ЄС у справі *Concordia bus* [7] відхилив дану позицію, дозволивши замовнику включати критерій оцінки пропозиції, який має відношення до рівня забруднення довкілля та шуму транспортних засобів під час надання послуг з перевезення, а отже сприяє досягненню цілей екологічної політики, навіть якщо він не має прямої економічної переваги для замовника. Такий підхід було покладено в основу Директив ЄС у сфері публічних закупівель 2014 р., а також нових положень редакції

Закону України «Про публічні закупівлі» від 19.04.2020. Згідно зі ст. 29 нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі» серед критеріїв оцінки тендерних пропозицій замовник може визначити ціну/вартість життєвого циклу разом з іншими критеріями оцінки, серед яких визначено застосування заходів з охорони навколишнього середовища та/або соціального захисту, які пов'язані із предметом закупівлі. Тобто замовник має право виражати суспільні (неринкові) цінності через критерії оцінки пропозиції. У даному випадку замовник реалізує своє право «що купувати» відповідно до вимог Закону України «Про публічні закупівлі», який визначає «як купувати» з метою попередження проявів дискримінації учасників. Втім, дискреція замовника у встановленні таких критеріїв обмежена вимогами щодо пов'язаності з предметом закупівлі, адже він не може встановлювати вимоги, що стосуються загальної характеристики самого учасника, зокрема способу ведення його господарської діяльності, що не має відношення до предмета закупівлі. Це обмежує потенціал публічних закупівель як прямого засобу державного регулювання, але не обмежує в якості непрямого засобу державного регулювання, коли замовник, реалізуючи своє право «що купувати» може додатково до функціональної мети закупівлі досягати певних цілей державної політики, зокрема сталого розвитку.

На даний момент відбувається і певний вплив на свободу замовника у визначенні «що купувати». У ЄС на сьогодні існують декілька Директив, які встановлюють саме обов'язкові вимоги до предмета закупівель у різних сферах, зокрема, це стосується «зелених» закупівель, наприклад, встановлено обов'язок замовників під час присудження договорів з публічних закупівель дорожнього транспорту брати до уваги рівень споживання енергії, викидів CO² та інших забруднюючих речовин. Таке зобов'язання закріплено у Директиві 2009/33/ЄС з підтримки чистого та енергоефективного дорожнього транспорту.

Взагалі із розвитком законодавства деяких країн у сфері публічних закупівель, де вони офіційно визнані засобом реалізації цілей сталого розвитку, до нормативно-правових актів у сфері закупівель поступово інтегруються такі поняття як «соціальна цінність» у публічних закупівлях [8], вимоги щодо «переваг для громади», яку представляє замовник [9], тощо. Є чітка пов'язаність

публічних закупівель з національними стратегіями сталого розвитку та інших програмних документів соціально-економічного розвитку.

Таким чином, у контексті все більшого ціннісно-орієнтованого підходу до публічних закупівель відносини у сфері закупівель не можуть охоплюватись лише приватно-правовим підходом. У цьому контексті є доцільним звернутись до пропозицій А.Г. Бобкової [10] щодо визначення предмету регулювання оновленого Господарського кодексу України (далі ГК України) та його співвідношення з предметом правового регулювання Цивільного кодексу України (далі ЦК України). У дослідженні наголошено на необхідності пошуку саме особливостей майново-господарських відносин, які потребують окремого правового регулювання, які б поряд із суб'єктним складом та зв'язком з господарською діяльністю, становили ознаку для визначення відносин у певній сфері як предмету регулювання ГК України. У сфері відносин публічних закупівель слід виділити таку особливість, як можливість реалізації додаткових цілей зі сталого розвитку, що трансформує публічні закупівлі у засіб державного регулювання господарської діяльності і вимагає дотримання відповідних умов з метою не порушення принципів публічних закупівель. Дана особливість може становити ознаку для визначення відносин у сфері публічних закупівель як предмету регулювання ГК України та його відмежування від предмету правового регулювання ЦК України.

Список літератури

1. Мамутов В.К. Усиление публичных начал в правовом регулировании хозяйственной деятельности. *Право Украины*. 2009. № 9. С. 83-94.
2. Sustainable Public Procurement: A Global Review. Final Report. United Nations Environment Programme. 2013. URL: <https://globalecolabelling.net/assets/Documents/unep-spp-report.pdf>
3. Global Review of Sustainable Public Procurement. UN Environment. 2017. URL: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/globalreview_web_final.pdf

4. Trepte P. *Regulating Procurement. Understanding the Ends and Means of Public Procurement Regulation*. USA: Oxford University Press, 2004. 411 p.
5. McCrudden C. *Buying Social Justice: Equality, Government Procurement, & Legal Change*. New York. Oxford University Press, 2007. 679 p.
6. Kunzlik P. Neoliberalism and the European Public Procurement Regime. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2013. Vol. 15. P. 283-356.
7. Case C-513/99, Concordia Bus Finland: [2002] E.C.R. I-07213.
8. The Public Services (Social Value) Act 2012. An introductory guide for commissioners and policymakers. Department for Digital, Culture Media & Sport. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/690780/Commissioner_Guidance_V3.8.pdf
9. Community benefits in public procurement. *Scottish Government*. URL: <https://www.gov.scot/publications/community-benefits-public-procurement/pages/19/>
10. Бобкова А.Г. Щодо предмету правового регулювання Господарського (Економічного, Комерційного) кодексу України. Другі наукові читання пам'яті академіка В.К. Мамутова (м. Київ, 3 липня 2020 р.). Наук. ред. В.А. Устименко. Київ: НАН України; ДУ «ІЕПД імені В.К. Мамутова НАН України», 2020. С. 29-35.

М.В. Мельникова,
доктор економічних наук, доцент,
провідний науковий співробітник
відділу економіко-правових проблем містознавства,
Державна установа «Інститут економіко правових
досліджень імені В.К. Макутова НАН України»,
м. Київ

Є.С. Градобоева,
кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник
відділу економіко-правових проблем містознавства,
Державна установа «Інститут економіко правових
досліджень імені В.К. Макутова НАН України»,
м. Київ

ПРО ЕКОНОМІЧНЕ ОБГРУНТУВАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІОЕКОЛОГОБЕЗПЕЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТА

Основне завдання екологічного регулювання – захист навколишнього середовища, що досягається шляхом створення більш екологічних і менш ресурсомістких технологій, реструктуризації промислового виробництва за інноваційним екологобезпечним типом, а також впровадження таких методів управління, які одночасно забезпечують зростання ефективності та зниження обсягів забруднень. Прагнення товаровиробників до раціонального витрачання ресурсів у своїй діяльності досягається шляхом використання сукупності контролюючих методів екологічного регулювання з економічними інструментами природокористування, що, в кінцевому рахунку, є не тільки економічно вигідним, але і екологічно доцільним.

До складу економічних інструментів діяльності з охорони довкілля слід віднести засоби та важелі, що впливають на фінансовий стан суб'єктів господарювання та орієнтують їх функціонування в екологічно безпечному напрямку, а саме мотивують до раціонального використання природних ресурсів, зниження енерго- та ресурсомісткості продукції, а також

зменшення шкідливого впливу антропогенного навантаження на повітря, воду та ґрунти.

Механізм дії економічних інструментів з охорони довкілля передбачає вплив на економічні інтереси суб'єктів господарювання на підставі регулювання обсягу витрат та їх економії, що залежить від раціональності та ефективності рішень, які вони приймають. Функцію регулювання при цьому виконує саме перерозподіл платежів, а інструментами адміністративного перерозподілу при аварійному забрудненні повітря, води або ґрунтів виступають штрафи та субсидії; інструментами трансфертного перерозподілу – податки та кредити. Ринковими інструментами перерозподілу платежів слід визнати торгівлю дозволами на викиди забруднюючих речовин, а надання спеціальних відзнак та дозволу на безкоштовну рекламу є неринковими інструментами стимулювання природоохоронної діяльності суб'єктів господарювання. Таким чином, економічні інструменти стимулюватимуть суб'єктів господарювання до діяльності, спрямованої на підвищення безпеки довкілля та урегульованості фінансових відносин у сфері екологічної безпеки на рівні підприємств, регіонів і країни. Особливо це стосується реалізації екопроектів, підтримки екопідприємництва та розвитку екокооперації [1-3]. Саме використання перелічених екологоекономічних інструментів здійснюється на підставі розробки, прийняття та дотримання господарсько-правового законодавства у вигляді актів, регламентів, положень і т. ін.

Господарсько-правові акти, регламенти та положення повинні, у свою чергу, відповідати принципам Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV (далі Закон), у ст. 1 якого державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності визначається як «...напрямок державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України» [4]. А у ст. 8 Закону наголошується про обов'язок розробника проекту

нормативно-правового акту при підготовці аналізу регуляторного впливу визначити очікувані результати його прийняття, у тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави [4].

Тому при розробці пропозицій щодо вдосконалення законодавчих та нормативно-правових актів, що регулюють відносини в сфері екопроекткування, екопідприємництва та екокооперації як на державному (законодавство про інвестиційну та інноваційну діяльність, про альтернативну енергетику, про державно-приватне партнерство), так і місцевому рівні (зокрема, положення про місцеві ініціативи, про партиципаторне бюджетування, про співробітництво громад тощо), потребують особливої уваги структура та зміст фінансово-економічного обґрунтування; наявність оперативного доступу до інформації для підготовки необхідних розрахунків по законопроектах; наявність налагодженої системи фінансово-економічної експертизи законопроектів галузевими міністерствами і відомствами, а також залучення громадськості. Крім того, для якісного фінансово-економічного обґрунтування законодавчої ініціативи необхідна наявність спеціальних знань щодо математичної та статистичної обробки даних, екстраполяції, економіко-математичного моделювання, прогнозування тощо. Тому корисним представляється підхід до обґрунтування пропозицій щодо змін у законодавстві, який ґрунтується на розрахунках «з проектом» – «без проекту», а також методів та інструментарію фінансового і проектного аналізу, включаючи формування системи показників, що дозволяє прогнозувати можливі наслідки вибору того або іншого підходу.

При цьому важливою постає розробка методичних положень щодо формалізації структури та змісту фінансово-економічного обґрунтування, а також забезпечення залучення фахівців, які спроможні здійснювати обробку відповідної статистичної інформації та використовувати методи економіко-математичного моделювання для прогнозування можливих наслідків впровадження змін у законодавстві. Крім цього, необхідним є здійснення систематичного моніторингу та економіко-правового аналізу чинних та проектів нормативно-правових актів, що регулюють відносини в сфері екопроекткування, екопідприємництва та екокооперації та регламентують використання екологоекономічних інструментів, з метою оцінки їх регуляторного впливу, розробки пропозицій щодо

внесення змін і доповнень у разі необхідності з метою усунення виявлених проблемних питань та відповідного вдосконалення з метою полегшення правозастосування. Доцільним також представляється вжиття органами влади вичерпних заходів щодо залучення суб'єктів господарювання, громадських організацій підприємців та споживачів (населення), наукової спільноти до участі в розробці та публічному обговоренні відповідних проєктів нормативно-правових актів, що дозволить покращити взаємодію зацікавлених суб'єктів господарювання та населення з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства та науковою спільнотою в процесі прийняття рішень стосовно господарсько-правового регулювання соціоекологічнобезпечного розвитку міста. Розміщення інформації та роз'яснень щодо особливостей правозастосування законодавчих нововведень у засобах масової інформації, на офіційних веб-сайтах Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, облдержадміністрацій, райдержадміністрацій, органів місцевого самоврядування, на спеціалізованих інтернет-ресурсах сприятиме інформаційній обізнаності стейкхолдерів та виконанню ними вимог відповідних положень законодавчих та нормативно-правових актів. Отже, до робочої групи, яка займається розробкою законодавчих пропозицій, слід включати зазначених фахівців, а розроблений проєкт з відповідним економічним обґрунтуванням слід узгодити з фахівцями з науково-дослідних установ та фахівцями-практиками, які безпосередньо застосовуватимуть відповідні правові норми для формування та реалізації екопроєктів, здійснення екопідприємницької діяльності та поширення екокооперації.

Слід погодитися з думкою Т.М. Драган та О.О. Дружиніної про те, що реалізація еколого-економічного механізму природокористування повинна бути спрямована на мінімізацію екологічного ризику при плануванні та здійсненні господарської діяльності [5]. Для цього виконується державна екологічна експертиза, яка на стадії розробки проєктної документації дозволяє оцінити масштаб і види можливого шкідливого впливу на навколишнє середовище і розробити заходи, спрямовані на їх зменшення або запобігання. В результаті виявляються загрози безпеці навколишнього середовища по об'єктах, експлуатація яких може призвести до деструктивних економічних, соціальних і екологічних наслідків. Однак відповідність принципам соціально-

екологічної відповідальності в основному контролюється переважно по проєктах, які фінансуються з державного та місцевого бюджетів. Тому існує ймовірність прийняття інвестиційних рішень, які реалізуються за кошти приватних інвесторів, з подальшим деструктивним впливом, внаслідок законного запобігання експертизи щодо відповідності соціально-екологічним нормам. Суб'єкти господарювання, здійснюючи інвестиційну діяльність та обмежуючись виконанням мінімально необхідних вимог законодавства, можуть не враховувати у бізнес-плані соціально-екологічні наслідки при реалізації інвестиційного проєкту. При розробці інвестиційного проєкту оцінка впливу на соціальну та екологічну систему звичайно представляється, якщо вона є явно позитивною і сильною ланкою проєкту, чинником інвестиційної привабливості. У разі ж відсутності позитивного соціально-екологічного ефекту, ініціатори проєкту не визначають негативні наслідки його реалізації. Дані питання обумовлюють необхідність посилення контролю за проєктними інвестиційними рішеннями на стадії проведення експертизи, вироблення ефективних заходів управління інвестиційною діяльністю, впровадження заходів щодо скорочення негативного впливу ризиків на соціально-екологічну сферу. Для застосування дієвих інструментів регулювання деструктивного впливу інвестицій доцільно у нормативно-правових документах передбачити включення в бізнес-план інформації, необхідної для оцінки соціально-відповідальних або соціально-деструктивних наслідків на стадії проєктування.

Оскільки законодавчі пропозиції в екологічній сфері можуть мати соціальні наслідки, пов'язані з обмеженням задоволення потреб населення у базових послугах водо-, тепло-, електро-, газопостачання, тому доцільно здійснювати, поряд з фінансово-економічним обґрунтуванням, соціальну оцінку наслідків змін у законодавчих та нормативно-правових актах, що регламентують використання екологоекономічних інструментів. Соціальна оцінка може здійснюватися шляхом опитування, проведення консультацій з громадськістю та створення експертних груп. Це дозволить отримувати оцінку можливих соціальних наслідків прийняття нормативно-правових документів, регламентів та положень та запобігти втрат, які можуть виникнути у разі їх відміни за ініціативою громадськості на будь-якій стадії реалізації.

Таким чином, економічне обґрунтування при розробці та вдосконаленні господарсько-правового забезпечення, спрямованого на реалізацію заходів щодо охорони довкілля у місті, потребує доповнення оцінкою соціальних наслідків та залучення громадськості до цього процесу. Організація інформування та залучення громадськості для оцінки нормативно-правових актів, регламентів та рішень в сфері соціоекологічнобезпечного розвитку міста повинна стати предметом подальших досліджень.

Список літератури

1. Адаменко О.М., Адаменко Я.О., Архипова Л.М. та ін. Екологічна безпека територій: колективна монографія. Івано-Франківськ: Супрун В.П., 2014. 444 с.
2. Гавадзин Н.О. Аспекти управління реалізацією екологічних проєктів. *Науковий вісник Ужгородського університету Серія Економіка*. 2015. Вип. 1(45). Т. 1. С. 110-112.
3. Правове забезпечення розвитку екологічного підприємництва («зеленої» економіки): монографія. Заг. ред. А.Г. Бобкової. ДонНУ ім. Василя Стуса. Вінниця: Нілан-ЛТД, 2018. 229 с.
4. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України 11.09.2003 № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради*. 2004. № 9. Ст. 79.
5. Драган Т.М., Дружинина Е.О. Контроль и оценка социально-экологических последствий при инвестировании. *Вісник ЖДТУ. Серія: Економічні науки*. 2014. № 4(70). С. 10-21.

В.В. Мушенко,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права,
Київський національний торговельно-
економічний університет,
м. Київ

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ТЕНДЕНЦІЙ ВІТЧИЗНЯНОГО ТА ЗАРУБІЖНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО ОПОДАТКУВАННЯ

Навколишнє природне середовище (надалі НПС) є складним поняттям, у рамках якого одержали розвиток дві форми взаємодії суспільства і природи – економічна (споживча) та охоронна. Економічна форма полягає у споживанні людиною корисних властивостей природи для задоволення свої матеріальних та духовних потреб. Охорона НПС є необхідною умовою збереження самої людини, як біологічного та соціального організму, та середовища його природного існування.

Питання правового забезпечення охорони НПС набирає не аби якої актуальності у процесі удосконалення системи соціально-економічних відносин у планетарному масштабі. Дана проблематика є предметом обговорення на рівні ООН, міжнародних екологічних організацій, провідних держав світу тощо. Ключовою проблематикою обговорення є зменшення рівня антропогенного забруднення довкілля шляхом обрання оптимально ефективної системи екологічного оподаткування. Також запровадження такого правового механізму оподаткування, який міститиме у собі можливості мінімізуючого впливу на еколого-деструктивні фактори, які справляють негативний вплив прямого і непрямого характеру на НПС, а також на товари і послуги, що є чи можуть стати причиною природо-руйнівних дій.

В Україні існує державно-правова невизначеність щодо способу встановлення оптимальної форми взаємодії людини і довкілля та формування на його основі дієвих векторів екологічного оподаткування. Залучення європейської моделі екологічного оподаткування не знайшло свого належного закріплення в законодавстві України, хоча є нагальною потребою.

Отже, у результаті пошуку Україною власної моделі соціально-економічного розвитку, постійно зазнають змін та удосконалення механізми оподаткування. Держава намагається здійснити пошук таких форм оподаткування, які найбільш точно узгоджуються з податковою психологією та культурою платників, а також враховують їх платоспроможність та величину податкових баз. Протягом майже 30 років становлення та розвитку системи екологічного оподаткування в Україні ця проблема загострювалася через збільшення кількості нормативно-правових актів, що ускладнювало правильне застосування еколого-правових норм при визначенні податкових зобов'язань.

У сучасній системі вітчизняного екологічного оподаткування, яка закріплена Податковим кодексом України (надалі ПК України), екологічний податок є загальнодержавним обов'язковим платежем, механізм оподаткування ним регламентується ст. 240-250 Розділу VIII ПК України, який визначає базу оподаткування, ставки, джерела та терміни сплати податків, штрафні санкції за порушення законодавства [1]. Зокрема, платниками такого податку є суб'єкти господарювання, які здійснюють: 1) викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення; 2) скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти; 3) розміщення відходів; 4) утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені); 5) тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк (п. 240.1 ст. 240). Об'єктом оподаткування є: 1) обсяги та види забруднюючих речовин, які: а) викидаються в атмосферне повітря стаціонарними джерелами; б) скидаються безпосередньо у водні об'єкти; 2) обсяги та види (класи) розміщених відходів; 3) обсяги та категорія радіоактивних відходів, що утворюються внаслідок діяльності суб'єктів господарювання та/або тимчасово зберігаються їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк; 4) обсяги електричної енергії, виробленої експлуатуючими організаціями ядерних установок (атомних електростанцій) (ст. 242) [1].

Порядок адміністрування екологічного податку у 2020 р. не змінився. Проте, у 2019 р. у загальному порядку адміністрування відбулись зміни стосовно визначення платників, які справляють екологічний податок в частині зобов'язань за викиди в атмосферне

повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами забруднення та розміру ставок цього податку, а також передбачено обов'язковість складання платниками екологічного податку окремого додатка 1 до декларації, в частині зобов'язань за викиди двоокису вуглецю [2].

Здійснимо порівняння вітчизняного правового механізму екологічного оподаткування з міжнародними тенденціями. Отже, європейські держави ще у 80-90-х р. ХХ ст. почали забезпечувати екологізацію: 1) суспільних відносин, шляхом формування екологічно сприятливої поведінки своїх громадян; 2) власної економіки, шляхом активного використання податкових інструментів. Це був період так званих – environmental tax reforms (надалі ETR). У 2000-х р. на рівні Європейського Союзу (надалі ЄС) було сформовано такий механізм екологічного оподаткування, яким запроваджено мінімальні ставки оподаткування енергоносіїв та систему торгівлі квотами на викиди парникових газів [3].

Наразі у ЄС не існує єдиної уніфікованої системи екологічних платежів. Поняття «environmental tax» застосовується з метою збору статистики про надходження від таких платежів і трактується як податок, базою оподаткування якого є фізична одиниця, що має конкретний, доведений негативний вплив на навколишнє середовище. До екологічних податків у ЄС належать такі групи платежів: 1) енергетичні податки – податки на енергетичні продукти, в тому числі на вугілля, нафтопродукти, газ, електроенергію, паливо тощо; 2) транспортні податки – платежі за ввезення, експлуатацію, утилізацію транспортних засобів, з їх продажів та перепродажів; 3) податки на забруднення навколишнього природного середовища – платежі за безпосередню емісію забруднювальних речовин у повітря, скиди у водні об'єкти, шумове забруднення; 4) податки за користування природними ресурсами – за видобування корисних копалин, забір води тощо.

Очевидно, що environmental tax в ЄС охоплює набагато ширше коло обов'язкових платежів, ніж поняття «екологічний податок» за нормами вітчизняного законодавства. Значну частину доходів генерують саме енергетичні та транспортні податки – близько 2/3 від усіх надходжень з платежів, пов'язаних з НПС. Податки за користування ресурсами та забруднення в ЄС забезпечують набагато менше надходжень. Однак, навіть за таких умов ці надходження в десятки та сотні разів перевищують доходи

від аналогічних платежів в Україні, якщо рахувати у частках від загальної суми податкових надходжень [4].

Конкретизуючи міжнародний досвід формування системи екологічного оподаткування, доцільно звернути більш детальну увагу на вирішення світовою спільнотою зазначеної вище проблематики в межах роботи 20-тої Глобальної конференції з екологічного оподаткування 2019 р. (надалі GCET20). Дана конференція проводиться з метою забезпечення обміну практиками екологічного оподаткування, а також іншими ринковими інструментами екологізації світової економіки та сприяння переходу до світового суспільства на використання технологій, які спроможні забезпечити ефективне використання природних ресурсів та низький рівень викидів у атмосферне повітря двоокису вуглецю.

На GCET20 представники органів державної влади, міжнародних організацій та підприємницьких структур, а також науковці ряду країн обговорювали питання економічної та правової проблематики екологічного оподаткування, його принципів, а також шляхи переходу до низьковуглецевої економіки та ресурсоефективних моделей виробництва та споживання. Узагальненим висновком вирішення порушеної проблеми стало визнання необхідності реформування в таких галузях як фінанси, торгівля, землекористування тощо [5].

Отже, важливим питанням для сучасної економічної та правової науки є вплив ETR на доходи бюджету та громадян. Адже посилення екологічної складової у системі оподаткування, шляхом збільшення ставок екологічних платежів, не має підтримки у ряді зарубіжних країн, коли таке збільшення впливає на зменшення доходів платників податків. Проте, європейське суспільство демонструє розуміння необхідності екологізації суспільно-економічних відносин. Більше того, екологічне оподаткування для ЄС сформувалося як нова парадигма подальшого посилення податкового тиску. Тобто, основною ідеєю формування екологічного оподаткування стало те, що екологічний платіж повинен сприйматися безвідносно до того чи це податок, чи плата за ліміт, чи вартість квоти. Проте Україна в питанні побудови системи екологічного оподаткування обрала власний напрям розвитку. Вітчизняний законодавець протягом багатьох років з доволі суперечливим успіхом намагається контролювати рівень

забруднення, тоді як спектр європейських держав спрямований на оподаткування енергоносіїв.

Отже, загальною метою будь-яких інструментів екологічної політики є: попередження забруднення НПС та мінімізація негативного антропогенного впливу на довкілля. Інструменти реалізації такої політики значно різняться за: ступенем досягнення цілі, економічної ефективності, впливу на різні соціальні групи, легкістю впровадження, політичної прийнятності тощо. Європейське екологічне оподаткування є складною системою різного роду податкових платежів, механізму торгівлі квотами на викиди і низки як податкових, так і неподаткових стимулів. Платники податків ЄС більшість своїх екологічних податків сплачують в ціні енергетичних продуктів та електроенергії, які вони використовують у своїй діяльності. Кількість викидів регулюється за допомогою системи торгівлі квотами. Платники мають можливість використати податкові пільги, отримання яких пов'язане зі стимулюванням їх до впровадження екологічних технологій чи процесів виробництва тощо.

Досвід країн ЄС показує, що екологізація відносин у системі національної економіки повинна відбуватися досить комплексно. Ефективність вітчизняної системи екологічного оподаткування повинна визначатися за низкою таких критеріїв як екологічна та економічна ефективність, соціальна та політична прийнятність та інституційна здійсненність. В Україні необхідно розглядати можливість перекладання екологічного податкового навантаження на енергоносії, більш широко підійти до закріплення податкових пільг для різних категорій платників (користувачів безвідходними технологіями виробництва, суб'єктів органічного господарювання тощо).

Для податкової системи нашої держави є актуальним зміщення акценту з оподаткування доходів на оподаткування негативного впливу на НПС. Підвищення ставок екологічних податків необхідно компенсувати шляхом лібералізації інших напрямів податкового навантаження з метою уникнення підвищення в ціні товарів та послуг для населення України.

Список літератури

1. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

2. Як справляється екологічний податок у 2020 році? *Вісник. Офіційне видання державної фіскальної служби України*. 2020. № 38 (1086). URL: <http://www.visnuk.com.ua/uk/news/100016396-yak-spravlyayetsya-ekologichniy-podatok-u-2020-rotsi>

3. Макарчук Роман. Екологічний податок: світовий і український підходи. *НВ Журнал*. 2019. URL: <https://nv.ua/ukr/biz/experts/ukrajina-i-ekologichniy-podatok-shcho-dali-50055386.html>

4. Яцишін Євгеній. Екологічне оподаткування: українські реалії та європейська практика. *Юридична газета Online*. 04.06.2018. № 23(625). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/ekologichne-pravo-turistichne-pravo/ekologichne-opodatкування-ukrayinski-realiyi-ta-evropeyska-praktika.html>

5. Environmental tax reform: increasing individual incomes and boosting innovation European Environment Agency (EEA). 2012. URL: <https://www.eea.europa.eu/highlights/environmental-tax-reform-increasing-individual>

І.В. Неварова,
курсантка 4 курсу, 2 групи
Військово-юридичного інституту,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

ЕКОЛОГІЧНІ ІННОВАЦІЇ В СИСТЕМІ ЗЕЛЕНОЇ ЕКОНОМІКИ (ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

На теперішній час відносини людини з навколишнім природним середовищем з кожним днем стають все тіснішими, саме тому є потреба врегулювання цього зв'язку доповненням та оновленням вже існуючої нормативно-правової бази. Така потреба виникла тому що використання суспільством природи протягом багатьох століть призвело до утворення цілої низки проблем екологічного характеру, які мають свій вияв не тільки всередині держави. Підтвердженням цього є: масові викиди промислових та побутових відходів, сміття, вирубка лісів, забруднення водного

середовища, атмосферного повітря, виснаження природних ресурсів, тощо.

Проаналізувавши праці та беручи до уваги думки науковців та філософів різних країн можна створити примірний алгоритм дій стосовно збереження нашого довкілля:

По-перше, усунення наслідків забруднення довкілля.

По-друге, відновлення екологічного балансу, природного розмаїття, відновлення природних ресурсів до рівня, що існував до шкідливого техногенного впливу.

По-третє, запровадження екологічно чистих виробничих технологій, що знімають проблему екологічного забруднення у процесі промислового та аграрного виробництва.

По-четверте, формування нової здорової екологічної реальності в нових умовах кліматичних змін тощо.

Слід погодитись із думкою Д.Д. Задихайла, який у своїй статті «Екологічні інновації як форма міжгалузевої конвергенції господарського та екологічного права» зазначає, що: «Екологічна політика країн може базуватися на визнаній концепції сталого розвитку, що передбачає продовження економічного зростання, але за рахунок впровадження таких інновацій, що призводять до тотальної екологізації економіки, усунення суперечності між виробництвом матеріальних благ та чистотою природного середовища, збереженням його в межах екологічного балансу» [1].

Проблема підтримки здорового довкілля в сучасних умовах продукує розвиток відносно нового об'єкту правового забезпечення – зелену економіку, що має дуже суттєвий (фундаментальний) вплив на розвиток відносин між людиною і навколишнім природним середовищем.

Зазначений новий об'єкт правового забезпечення, що має комплексну міжгалузеву правову природу вимагає фундаментального підходу держави та суспільства до його розвитку. По-перше, мова має йти про формування відповідного напрямку державної політики, що також має враховувати не тільки екологічні, але і економічні та соціальні аспекти такої політики. По-друге, відповідні напрацювання мають бути трансформовані у конкретні настанови правової та законодавчої політики держави. По-третє, необхідним є власне комплексне, підгалузевого характеру, законодавче забезпечення відносин «зеленої економіки» та її розвитку шляхом практичної розробки структурованої ієрархії

нормативно-правових джерел. По-четверте, надзвичайно актуальним є розроблення цілої низки спеціальних правових режимів функціонування екологічного господарювання в сферах альтернативної енергетики, поводження з відходами, у будівництві і власне у сфері промислового та аграрного виробництва. По-п'яте, основною рушійною силою зеленої економіки слід визнати зелені інновації. Створення та реалізація відповідного інноваційного продукту має поєднати застосування комбінацій усіх відомих правових засобів державної допомоги, державних гарантій та інших засобів державної підтримки.

Список літератури

1. Задихайло Д.Д. Екологічні інновації як форма міжгалузевої конвергенції господарського та екологічного права. *Економічна теорія та право*. 2016. № 4. С. 145-156.

В.Г. Олюха,
доктор юридичних наук, доцент,
Державна установа «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Макутова» НАН України,
м. Київ

ГОСПОДАРСЬКИЙ ДОГОВІР ЯК ЗАСІБ УПРАВЛІННЯ ПАНДЕМІЧНИМ РИЗИКОМ

Надзвичайна епідемічна ситуація, спричинена COVID-19 та пов'язаного із цим запровадженням урядом карантинних заходів негативно впливає на динаміку договірних зобов'язань як за міжнародними контрактами, так і за господарськими договорами між вітчизняними контрагентами. Це і обумовлює те, що пандемія та введені у зв'язку із нею обмеження є факторами ризику, які виникають у підприємницької діяльності та безумовно мають враховуватись для запобігання можливим негативним наслідкам. Тому тема даного дослідження є актуальною.

В.В. Новіков, який провів дослідження класифікації ризиків серед інших виділив і ризики за причинами виникнення[1, с. 37]. Щоправда він не конкретизує цей вид ризику. Застосувавши його підхід можна визначити за природою небезпеки виникнення збитку

і такий вид ризику як пандемічний ризик у господарській діяльності. Пандемія у зв'язку із поширенням коронавірусу COVID-19 була оголошена ВООЗ 11.03.2020. Така поважна міжнародна організація як Міжнародна торгівельна палата (МТП) у зв'язку з пандемією внесла зміни до «Застережень про форс-мажор та істотну зміну обставин».

В Україні з 12.03.2020 було оголошено про карантин у навчальних закладах. Тільки з 25.03.2020 було введено стан надзвичайної ситуації у нашій країні. Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17.03.2020 № 530-ІХ [2]. було запроваджено певні обмеження та встановлена відповідальність за їх недотримання. Згодом ці обмеження пом'якшили та наразі запроваджено карантин «вихідного дня».

Запровадження карантинних заходів спричинило багатьом суб'єктам господарювання збитки які вони не могли передбачити. Відтак можна констатувати, що пандемія коронавірусної хвороби (COVID-19) є ризиком.

Пропонується розуміти під пандемічним ризиком економічної діяльності чинники, які внаслідок поширення інфекційного захворювання на території країни, інших держав або всього світу призвели або можуть призвести до ускладнення (неможливості) здійснення господарської діяльності підприємства, внаслідок чого йому спричиняються збитки.

В економічній літературі управління ризиками розглядається як один із видів професійної діяльності, мета якої – зниження усіх видів ризику або їх уникнення [3, с. 186]. З цим підходом можна погодитись із тим доповненням, що управління ризиком може відбуватись не тільки на професійній основі, адже будь-який підприємець, розуміючи ризиковий характер своєї діяльності та залежність прибутку від правильності ведення бізнесу вираховує їх самостійно. Навіть якщо до цього процесу залучаються професіонали, кінцеві рішення залишаються за ним. Також необхідно додати, що управління ризиком спрямовано також і на усунення негативних наслідків ризику.

Управління ризиком економічної діяльності може здійснюватися за допомогою різних засобів: економічних, статистичних, прогностичних, правових. Одним із останніх є

договір. Він є універсальною конструкцією, правовим інструментом, здатним до забезпечення саморегулювання суспільних відносин будь-якої складності не тільки у горизонтальній, але і у вертикальній площині.

Як справедливо вказує О.А. Беляневич, договір є не лише актом правореалізації, але і універсальним засобом саморегуляції суспільних відносин у чому і полягає феномен його соціальної сутності. [4, с. 31].

На здатності договору до управління ризиком справедливо наголошує М.М. Великанова, яка вказує, що «договір за своєю суттю є домовленістю сторін про розподіл ризиків» [5, с. 281].

Отже, господарський договір є одним із правових засобів, належне використання якого дозволяє знижувати або взагалі запобігати негативним наслідкам пандемії, а відтак і здійснювати управління таким ризиком.

Безумовно – умова договору про надзвичайні обставини, що не існували на момент укладення договору і виникнення яких сторони не могли передбачити (форс-мажорні обставини) за умов належного формулювання здатна знизити відповідні ризики і зокрема пандемічний. До виникнення пандемії більшість вітчизняних підприємств, особливо у договорах між резидентами відносились до формулювання форс-мажорного застереження у договорі не досить виважено, поверхово: визначали його формально, а іноді навіть не включали такий розділ у договір. Ситуація, що виникла у 2020 р. змінили такий підхід. Сучасний стан розвитку пандемії обумовлює необхідність врахування цього фактору для належного управління договірними ризиками.

Постає питання: що ж вважати надзвичайною обставиною – пандемію коронавірусу, введення державою карантину або інших обмежувальних заходів? Якщо звернутись до змісту ч. 2 ст. 14-1 Закону «Про Торгово-промислові палати в Україні», то можна побачить, що до форс-мажорних обставин (обставин непереборної сили) віднесено як карантин, встановлений Кабінетом Міністрів України, так і епідемію [6]. Бачиться – головним для визначення наявності надзвичайних та невідворотних за даних умов подій є їх негативний вплив на можливість виконання договірних зобов'язань. Тому договір має не тільки чітко передбачати перелік форс-мажорних обставин, але і містити інші критерії для встановлення таких обставин, а також докази якими їх настання

буде підтверджено. Положення про надзвичайні обставини у договорі мають розроблятися ретельно та знаходити точне відображення у тексті договору, адже невиконання зобов'язань у зв'язку із обставинами непереборної сили звільняють сторону, що зачеплена ними від відповідальності за невиконання своїх обов'язків.

Також контрагенти можуть встановити у договорі положення про те, що тривале існування форс-мажорних обставин є підставою для припинення договірних відносин, для чого мають чітко обумовити такі строки та порядок своїх дій, спрямованих на припинення договірних зобов'язань. Іншим можливим варіантом врегулювання пандемічного ризику може бути можливість внесення змін до договору. Якщо сторони не передбачають строк, впродовж якого діє форс-мажор, що дає право на дострокове розірвання договору або на внесення змін до нього, то сторони мають використовувати таке поняття як «розумний строк». Тобто, якщо обставини непереборної сили тривають проміжок часу, що перевищує розумні очікування то сторони мають право розірвати такий договір. Також зниженню пандемічного ризику має сприяти чіткий розподіл між сторонами викликаних такою обставиною збитків.

З іншого боку, договірні положення про форс-мажор не повинні використовуватись для необґрунтованого ухилення від виконання зобов'язань. Для цього необхідно враховувати сферу діяльності сторін, вид договору, послідовність та строки виконання зобов'язань, заходи до уникнення негативних наслідків та попередження контрагента про їх виникнення. Визначення цих положень у договорі має сприяти вирішенню вказаних завдань.

Укладення договору під час існування пандемії коронавірусу та/або обмежувальних заходів, запроваджених державою ускладнює визнання таких обставин форс-мажорними, адже про їх існування сторонам відомо і вони не є невідомими. В той же час договір може слугувати засобом управління пандемічним ризиком, адже сторони можуть передбачити певні дії у зв'язку з посиленням або пом'якшенням дії обмежувальних заходів, встановлених державою. Також вони можуть передбачити додаткові підстави для розірвання договору та розподілення збитків, обумовлених таким достроковим розірванням.

Відповідно до ст. 652 Цивільного кодексу України (далі ЦК), сторони мають право змінити або розірвати договір у зв'язку з істотною зміною обставин, якими сторони керувались при укладенні договору. Пандемія може бути фактором, який викликає істотну обставин. Договір в такому випадку є правовим інструментом, за допомогою сторони можуть оформити свої відносини з урахуванням таких змін. Назва договору може бути різною: додаткова угода, акт про розірвання договору тощо. Суть цього правового інструменту залишиться у будь-якому випадку незмінною – правовий інструмент управління ризиком, адже він буде спрямований на нівелювання негативних для сторін наслідків, викликаних пандемією. Необхідною умовою такого договору має бути розподіл між контрагентами збитків, що будуть викликані таким розірванням або зміною умов договору. Це буде сприяти усуненню наслідків пандемічного ризику.

Згідно ст. 607 ЦК України зобов'язання припиняється неможливістю його виконання у зв'язку з обставиною за яку жодна із сторін не відповідає. В умовах пандемії може скластись ситуація коли сторони не мають можливості виконати прийняті на себе зобов'язання. Договір може бути використаний для врегулювання таких відносин і визначення розподілу збитків та встановити алгоритм дій, спрямованих на припинення взаємних зобов'язань контрагентів.

Проведене дослідження дозволяє дійти висновку про те, що пандемічний ризик у економічній діяльності виникає внаслідок можливості поширення інфекційного захворювання на території країни, інших держав або всього світу та призводить або може призвести до ускладнення (неможливості) здійснення господарської діяльності підприємства, внаслідок чого йому спричиняються збитки. Господарський договір є правовим засобом управління пандемічним ризиком у господарській діяльності підприємства та може застосовуватись як до виникнення пандемії переважно у формі форс-мажорного застереження, так і після її виникнення у формі додаткової угоди до основного договору.

Список літератури

1. Новіков В.В. Теоретико-правові аспекти ризиків у праві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. № 13. Т. 1. С.36-39.

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 17.03.2020 № 530-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text>

3. Донець Л.І. Економічні ризики та методи їх вимірювання: навч. посіб. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 312 с.

4. Беляневич О.А. Теоретичні проблеми господарського договірнього права: автореферат дис. ... доктора юридичних наук: 12.00.04. К., 2006. 35 с.

5. Великанова М.М. Ризики в цивільному праві: монографія. Київ: Алерта, 2019. 378 с.

6. Про Торгово-промислові палати в Україні: Закон України від 02.12.1997 № 671/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671/97-%D0%B2%D1%80#Text>

*Ю.С. Петлюк,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права та правоохоронної діяльності,
Хмельницький інститут
Міжрегіональної академії управління персоналом,
м. Хмельницький*

ЕКОЛОГО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ОХОРОНИ, ВИКОРИСТАННЯ ТА ВІДТВОРЕННЯ ТВАРИННОГО СВІТУ

Основою еколого-правового статусу суб'єкта є права та свободи під яким слід розуміти систему законодавчо встановлених і гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів та обов'язків суб'єктів екологічних відносин.

Акцентуючи увагу на правовому регулюванні фауністичних правовідносин, можна виокремити еколого-правовий статус суб'єктів охорони, використання та відтворення тваринного світу, що визначений законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про тваринний світ», «Про мисливське господарство та полювання», «Про Червону книгу України» тощо.

До кола суб'єктів використання та охорони тваринного світу слід віднести юридичних осіб усіх форм власності та підпорядкування (державні мисливські господарства, господарства

громадських мисливських товариств, фауністичні приватні підприємства, рибогосподарські об'єднання, наукові та навчальні заклади тощо), які повинні реалізовувати право на використання тваринного світу згідно з метою і завданнями їх статутної діяльності [1, с. 272].

Відповідно до ст. 33 Закону України «Про тваринний світ» користувачі об'єктами тваринного світу в установлену законодавством порядку мають право здійснювати спеціальне використання об'єктів тваринного світу; власності на добути (придбанні) у законному порядку об'єкти тваринного світу та доходи від їх реалізації; оскаржувати рішення органів виконавчої влади й посадових осіб, що порушують їх права на використання об'єктами тваринного світу.

Водночас кожному громадянину гарантується право користуватися об'єктами тваринного світу – об'єктами права власності Українського народу згідно з Конституцією України. Громадянам, згідно зі ст. 16 Закону України «Про тваринний світ», гарантується право загального безоплатного використання об'єктів тваринного світу для задоволення естетичних, оздоровчих, рекреаційних та інших життєво необхідних потреб.

Права суб'єктів використання, відтворення та охорони тваринного світу, як стверджує В.С. Шахов, можуть бути обмежені в передбачених законодавством випадках у суспільних інтересах, інтересах інших природокористувачів або із-за необхідності забезпечення охорони тваринного світу [1, с. 275].

Відносини щодо спеціального використання дикою фауни, на думку П.В. Тихого, складаються між особами, що виявили бажання добувати диких тварин і представниками власників відповідних об'єктів, як мають повноваження розпоряджатися ними [2, с. 10]. У подальшому до взаємодії вступають обидві групи суб'єктів, одні з яких (фізичні та юридичні особи) безпосередньо зацікавлені в реалізації своїх потреб та інтересів, а інші (центральні та місцеві органи виконавчої влади) наділені спеціальними повноваженнями, необхідними для такої реалізації.

Користувачі мисливських угідь згідно зі ст. 30 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» мають право користуватися державним мисливським фондом у межах мисливських угідь; використовувати мисливських тварин; розпоряджатися мисливським тваринами, добутими або набутими в

інший спосіб у законному порядку, та доходами від їх реалізації; регулювати чисельність диких тварин, проводити відстріл і відлов бродячих котів і собак, вживати невідкладних заходів для вилучення та ізоляції тварин, що мають ознаки хвороб, небезпечних для життя й здоров'я людей тощо.

Крім того, у цьому нормативно-правовому акті зазначено, що користувачі мисливських угідь зобов'язані додержуватися встановлених правил, норм, лімітів і строків добування мисливських тварин; виконувати біотехнічні заходи, виділяти мисливські угіддя для охорони й відтворення мисливських тварин, визначати пропускну спроможність мисливських угідь та забезпечувати їх упорядкування, не допускати погіршення стану мисливських угідь та інше.

Користування об'єктами тваринного світу повинно здійснюватися виходячи насамперед з того, що є одним з компонентів навколишнього природного середовища, використання якого потребує належного публічно-правового регулювання та неухильного додержання вимог природоохоронного законодавства. Тому будь-який користувач об'єктів тваринного світу у зв'язку з набуттям такого правового статусу набуває відповідний визначений законодавством обсяг обов'язків, які має виконувати [3, с. 136].

Важливим елементом правового статусу є гарантії та захист прав суб'єктів суспільних відносин. Питання забезпечення гарантій прав користувачів об'єктами тваринного світу регламентуються різними актами фауністичного законодавства. Зокрема, Законом України «Про мисливське господарство та полювання» встановлено гарантії прав користувачів мисливських угідь. Право користування мисливськими угіддями припиняється у разі закінчення строку користування; систематичного невиконання обов'язків щодо охорони та відтворення мисливських тварин, зобов'язань, обумовлених договором між користувачем мисливських угідь та власником (користувачем) земельних ділянок або центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузі лісового та мисливського господарства; погіршення якості мисливських угідь з вини їх користувача тощо.

У разі дострокового припинення права користування мисливськими угіддями, яке сталося не з ініціативи або вини їх користувача, йому відшкодовуються витрати на проведені протягом останніх трьох років комплексні заходи, спрямовані на

охорону та відтворення, у тому числі штучне, мисливських тварин, поліпшення середовища перебування тварин, а також повна вартість робіт з останнього упорядкування цих угідь.

Однією із необхідних гарантій прав власників і користувачів об'єктами тваринного світу, на наш погляд, є законодавче закріплення в основних джерелах фауністичного можливості застосування заходів відповідальності за порушення законодавства про охорону, використання та відтворення тваринного світу.

Зокрема, Законом України «Про Червону книгу України» (ст. 20) передбачена відповідальність за порушення законодавства у сфері охорони, використання та відтворення рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного й рослинного світу, занесених до Червоної книги України.

Отже, можна зазначити, що законодавцем здійснено повномасштабне закріплення прав та обов'язків суб'єктів фауністичних правовідносин, проте із-за відсутності дієвого механізму застосування гарантій, існують суттєві проблеми реалізації цих прав і виконання обов'язків, насамперед у сферах використання та відтворення об'єктів тваринного світу, ведення мисливського господарства, регулювання чисельності диких тварин тощо.

Список літератури

1. Шахов В.С. Правове регулювання використання та охорони тваринного світу. *Екологічне право: підруч.* За ред. А.П. Гетьмана. Харків: Право, 2013. С. 270–292.

2. Тихий П.В. Еколого-правове регулювання спеціального використання дикої фауни: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2000. 18 с.

3. Тваринний світ України: правова охорона, використання та відтворення. За ред. Г.І. Балюк. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 384 с.

Ю.С. Рогозян,
*доктор економічних наук,
заступниця завідувача відділу,
Державна установа «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Макутова НАН України»,
м. Київ*

ЕКОЛОГІЧНІ ПАРАМЕТРИ ПОЗИЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ

Сучасні тенденції світового економічного розвитку та децентралізації сприяють розширенню повноважень представників адміністративно-територіальних одиниць місцевого рівня, формуючи їх свободу в прийнятті важливих рішень, пов'язаних з розвитком тієї чи іншої території. Успішний досвід реформи децентралізації в нашій країні створює підґрунтя для розвитку не лише регіонів і міст у стратегічній перспективі, але й адміністративно-територіальних одиниць першого рівня – об'єднаних територіальних громад (далі ОТГ). Так, вже декілька років поспіль громади планують свій розвиток за допомогою інструментів стратегічного планування: стратегії та стратегічного плану розвитку. Проте реалії сьогодення змушують розглядати розвиток ОТГ крізь призму глобальних інноваційно-технологічних змін, тобто не тільки як сукупність природних, матеріальних, трудових та інших ресурсів, але й як об'єкт іміджевої привабливості [1, с. 183]. Крім того, такий підхід до дослідження особливостей розвитку ОТГ обумовлюється стрімким зростанням рівня конкуренції між громадами за інвесторів, суб'єктів господарської діяльності, туристів та інших груп ключових стейкхолдерів місцевого розвитку. В даному контексті найбільш вигідну позицію матиме та громада, яка зможе себе вигідно позиціонувати, тобто віднайти унікальні характеристики своєї території, акцентувати на них увагу, сформулювати максимально сприятливу для громади позицію та на її основі створити позитивний та привабливий образ для оточуючих.

За допомогою процесу позиціонування ОТГ може суттєво покращити свої соціально-економічні показники, стати пізнаваною, привабливою та унікальною на фоні усіх інших об'єднаних громад України. Однак, в даному контексті вкрай важливо оцінити реальне

становище та місце конкретної ОТГ серед інших територій локального рівня, аби зрозуміти чіткі напрями для початку роботи над формуванням образу території. Традиційно, привабливою вважається територія з високим рівнем розвитку соціальної та економічної складових сталого розвитку (за якими стоять конкретні статистичні показники), проте для цілей позиціонування важливе значення має й екологічна складова такого розвитку.

Деякі українські вчені помилково обмежують екологічну складову сталого розвитку громади виключно станом її навколишнього середовища, забуваючи про її нерозривний зв'язок та взаємозалежність з соціально-економічними процесами, що мають місце на території. Тому важливо розглядати екологічну складову розвитку громади з точки зору забезпечення цілісності біологічних і фізичних природних систем, збереження здатності екосистем до самовідновлення і динамічної адаптації, запобігання деградації природних ресурсів, забрудненню навколишнього середовища і втрати біологічного розмаїття тощо [2, с. 18-19]. Можливий екологічний ефект від грамотного позиціонування території в такому випадку полягатиме в зменшенні обсягів забруднення атмосфери, землі, води шкідливими компонентами, зменшенні кількості відходів та підвищенні ергономічності виробництва, запровадженні екологічно чистих технологій в промисловості, збереженні природних екосистем (парків, заповідників, окремих насаджень), що загалом дозволить сформуванню туристично та інвестиційно привабливий напрямок розвитку громади.

У цьому зв'язку доцільно запропонувати розгляд екологічного аспекту позиціонування громад через параметри, які сприятимуть всебічному аналізу території з метою виокремлення її унікальних характеристик:

1. Вигідні природо-географічні умови. Знайомство з кожною ОТГ починається з розгляду та аналізу стартових умов її життєдіяльності, від яких, більшою мірою, залежить подальший ефективний розвиток даної території. Пропонується звернути увагу на наступні характеристики громади:

– дата створення ОТГ, кількість громад, які увійшли до її складу (міські, сільські, селищні), в рамках якого регіону України вона розташована (центральний, західний, східний, південний чи північний);

– загальна площа ОТГ, розташування її адміністративного центру;

– зональність, умови клімату, рельєфу, ландшафту, палеогеографії (наявні корисні копалини та родовища), типи ґрунтів громади;

– наявність та протяжність водойм на території громади (річки, озера, море, водосховища, водоспади та ін.);

– наявність ландшафтних та природо-охоронних територій в ОТГ (заповідники, заказники, урочища, балки, вигони, цілинні лощини тощо).

2. Наявність унікальної історико-культурної спадщини, значний екологічний і туристично-рекреаційний потенціал. Даний параметр є одним з головних складових екологічного компоненту сталого розвитку громади, оскільки саме через нього можна віднайти ті унікальні характеристики чи об'єкти, якими володіє лише одна конкретна громада. Так, майже кожна територія в Україні, маючи свою декількасотрічну історію, зберегла в тому чи іншому вигляді матеріальні чи нематеріальні пам'ятки історії, археології, мистецтва, унікальні традиції, звичаї (в тому числі релігійні), прадавні рецепти харчового виробництва або об'єктів побуту, документи, що доводять причетність видатної історичної особистості до громади – кожен з даних прикладів може стати наріжним каменем для ефективного позиціонування ОТГ та формування її позитивного іміджу.

Окрім цього, не є секретом, що українські громади мають, на жаль, нереалізований туристичний потенціал на тлі наявних великих можливостей. Так, крім популярних туристичних пам'яток все більшого розвитку та популярності набирає еко-туризм, коли мешканець великого та задушливого міста прагне побути в екологічно чистій місцині з унікальними й самобутніми традиціями. Окрім цього, значний екологічний і туристично-рекреаційний потенціал може стати хорошим джерелом прибутку для громад, тому даний параметр пропонується розглядати за наступними показниками:

– обсяг доходів від туристичної діяльності;

– кількість туристів і екскурсантів за визначений період;

– наявність санаторно-курортних закладів, кількість місць для розміщення;

- площа природних рекреаційно-туристичних ресурсів громади;
- кількість культурно-історичних та архітектурних пам'яток;
- кількість суб'єктів туристичної діяльності;
- розвинена система туристичної інфраструктури.

Вищевказані параметри та показники, за якими можна їх розкрити, безсумнівно, не є вичерпними, проте вони виступають чітким орієнтиром, на якому громади зможуть концентрувати свої зусилля щодо пошуку своїх унікальних екологічних рис та сформуванню на їх основі пізнаваний та позитивний образ, що, у свою чергу, сприятиме забезпеченню сталого розвитку ОТГ та залученню внутрішніх та зовнішніх інвестиційних потоків.

Таким чином, позиціонування постає актуальним та необхідним процесом для формування позитивного та привабливого іміджу кожної української громади в контексті забезпечення її сталого розвитку. Важливо концентрувати свої зусилля не тільки на економічно вигідній позиції ОТГ, але й розглядати територію з екологічної точки зору, оскільки практика стратегічного планування розвитку громад доводить, що саме на основі вигідних природо-географічних умов та унікальної історико-культурної спадщини, значного екологічного і туристично-рекреаційного потенціалу можна сформуванню найбільш вдалу та пізнавану позицію для забезпечення сталого розвитку громади.

Список літератури

1. Пепчук С.М. Позиціонування регіону в системі конкурентних відносин: дис. ... канд. екон. наук. Черкаси: Черкаський державний технологічний університет, 2016. 341 с.
2. Брендінг і маркетинг територій. У чому секрет найбільш успішних міст в Україні? Федерація канадських муніципалітетів. Проект міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст», 2019. 58 с.

В.Д. Сидор,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права,
Київський інститут інтелектуальної власності та права,
Національний університет «Одеська юридична академія»,
м. Київ

ПРАВОВІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ БЕЗПЕЧНОГО ОСВІТНЬОГО ПРОЦЕСУ В УМОВАХ КАРАНТИНУ, ЗАПРОВАДЖЕНОГО З МЕТОЮ ЗАПОБІГАННЯ ПОШИРЕННЮ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ КОРОНАВІРУСНОЇ ХВОРОБИ (COVID-19)

Актуальність обраної теми дослідження обумовлено тим, що особливість функціонування закладів освіти полягає в найрізноманітніших формах взаємодії, в тому числі особистого спілкування між людьми. Додержання учасниками освітнього процесу карантинних обмежень, рекомендацій та соціально-епідеміологічних норм є життєво важливою передумовою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19).

Протиепідеміологічні заходи встановлюються, згідно ст. 40 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», головним державним санітарним лікарем [1]. Тому постановою головного державного санітарного лікаря України від 22.08.2020 № 50 у закладах освіти на період карантину у зв'язку з коронавірусною хворобою передбачено вимоги до організації освітнього процесу, до організації харчування, до перевезення дітей та працівників освіти, до поводження з використаними засобами індивідуального захисту [2].

Початок нового навчального року позначився прийняттям низки нових нормативно-правових актів, покликаних забезпечити створення безпечного освітнього процесу в умовах карантину.

До таких актів належать:

1. Постанова Верховної Ради України «Про звернення до Кабінету Міністрів України щодо вжиття невідкладних заходів для забезпечення безпечного навчального процесу та якісної освіти в

умовах карантину, запровадженого з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 18.09.2020 № 920-IX, якою рекомендовано Кабінету Міністрів України при перерозподілі видатків фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками передбачити:

для закупівлі сертифікованих засобів індивідуального захисту для педагогічних та науково-педагогічних працівників закладів освіти державної та комунальної форм власності, здобувачів освіти в закладах освіти державної та комунальної форм власності на період до кінця 2020 р. – 1 090 000,00 тис. грн;

додаткові доплати до заробітної плати педагогічним та науково-педагогічним працівникам закладів освіти державної та комунальної форм власності за додаткове навчальне навантаження в умовах дистанційного та змішаного навчання на період до кінця 2020 р. – 6 033 560,00 тис. грн;

для технічного забезпечення дистанційного навчання в умовах карантинних заходів – 3 375 390,00 тис. грн [3].

2. Постанова Верховної Ради України «Про звернення до Кабінету Міністрів України щодо вжиття невідкладних заходів для забезпечення безпечного освітнього процесу в умовах карантину, запровадженого з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 18.09.2020 № 921-IX, якою рекомендовано Кабінету Міністрів України при перерозподілі видатків фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками передбачити видатки згідно з розрахунками на:

запровадження нової бюджетної програми «Заохочення педагогічних працівників в умовах карантину» для виплати надбавки у розмірі 50 % посадового окладу за виконання особливо важливої роботи із забезпечення освітнього процесу в умовах карантину педагогічним працівникам, оплата праці яких здійснюється за рахунок освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, в обсязі 5 790 523,00 тис. грн;

запровадження нової бюджетної програми «Безпечна школа» для забезпечення закладів загальної середньої освіти дезінфікуючими засобами та засобами індивідуального захисту учасників освітнього процесу в обсязі 2 272 468,1 тис. грн, а саме:

- медичні маски – 1 219 800,9 тис. грн;
- дезінфікуючі засоби для обробки рук і шкіри – 331 739,9 тис. грн;
- дезінфікуючі засоби для поверхонь (парти, підлога) – 720 927,3 тис. грн [4].

3. Постановою Верховної Ради України «Про безпеку педагогічних працівників закладів загальної середньої та професійної (професійно-технічної) освіти під час пандемії коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 18.09.2020 № 922-IX, якою рекомендовано Кабінету Міністрів України здійснити необхідні розрахунки та внести на розгляд Верховної Ради України проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» з метою перерозподілу видатків для забезпечення необхідними індивідуальними засобами захисту педагогічних працівників закладів загальної середньої та професійної (професійно-технічної) освіти під час освітнього процесу та необхідними технічними засобами для здійснення дистанційного навчання шляхом запровадження нової бюджетної програми «Безпека педагогічних працівників закладів загальної середньої та професійної (професійно-технічної) освіти під час пандемії коронавірусної хвороби (COVID-19)». Також рекомендовано передбачити державне фінансування видатків в обсягах не менше:

- 1) для закладів загальної середньої освіти:
 - для закупівлі одноразових медичних масок – 190 080,00 тис. грн;
 - для закупівлі дезінфікуючих засобів – 414 674,82 тис. грн;
 - для закупівлі технічних засобів навчання – 660 000,00 тис. грн;
- 2) для закупівлі одноразових медичних масок для закладів професійної (професійно-технічної) освіти – 14 601,6 тис. грн [5].

Висновок. Як бачимо, правове регулювання санітарно-епідемічних відносин в Україні характеризується значною (подекуди надмірною) кількістю підзаконних актів. Проте мені, як мамі 3-х школярів і працівнику вищого навчального закладу, доводиться констатувати факт декларативності багатьох приписів, відсутністю механізму їх реалізації, недостатнього фінансування. На практиці кожна родина, кожна школа і кожен вуз залишились сам-на-сам у питаннях убезпечення свого життя і здоров'я та

створення матеріально-технічних умов для організації дистанційного та змішаного навчання.

Список літератури

1. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII. *Голос України*. 08.04.1994.

2. Про затвердження протиепідемічних заходів у закладах освіти на період карантину у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19): постанова Головного державного санітарного лікаря України від 22.09.2020 № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0055488-20#Text>

3. Про звернення до Кабінету Міністрів України щодо вжиття невідкладних заходів для забезпечення безпечного навчального процесу та якісної освіти в умовах карантину, запровадженого з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19): Постанова Верховної Ради України від 18.09.2020 № 920-IX. *Голос України*. 26.09.2020. № 178.

4. Про звернення до Кабінету Міністрів України щодо вжиття невідкладних заходів для забезпечення безпечного освітнього процесу в умовах карантину, запровадженого з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19): Постанова Верховної Ради України від 18.09.2020 № 921-IX. *Голос України*. 26.09.2020. № 178.

5. Про звернення до Кабінету Міністрів України щодо вжиття невідкладних заходів для забезпечення безпечного освітнього процесу в умовах карантину, запровадженого з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19): постанова Верховної Ради України від 18.09.2020 № 922-IX. *Голос України*. 26.09.2020. № 178.

*А.В. Токунова,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
Державна установа «Інститут економіко правових
досліджень імені В.К. Мамутова НАН України»,
м. Київ*

РОЛЬ БІЗНЕСУ У ФОРМУВАННІ СОЦІАЛЬНО- ЕКОЛОГІЧНИХ СИСТЕМ В АСПЕКТІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Соціально-екологічні відносини є відносно новою, але такою, що заявила про свою важливість, конструкцією (докладніше див. [1]). Науковцями зазначається, що вони є специфічним видом суспільних відносин, який виникає між суб'єктами екологічної діяльності у процесі свідомого перетворення природного світу [2, с. 21]. Соціально-екологічні суспільні відносини розгортаються через взаємодію суб'єктів екологічної діяльності з приводу свідомого перетворення природного середовища. Для аналізу такого типу відносин необхідно насамперед виявити специфіку світоглядних цінностей, які зумовлюють характер цієї взаємодії. У цьому розумінні соціально-екологічні суспільні відносини є своєрідною суспільною програмою з перетворення природи через здійснення екологічної діяльності, спрямування якої визначається екологічною свідомістю [2, с. 22].

На переконання А. Табачука, у зв'язку з такими векторами новітніх трансформацій як перехід людства від індустріальної до постіндустріальної цивілізації; від капіталістичних і постсоціалістичних суспільств до цивілізації соціально орієнтованого ринку; від звичайних культур до мета культури; від нещадної експлуатації природи, панування «закону джунглів» до перших кроків провадження економічної діяльності з урахуванням екологічного чинника та поступової екологізації економічних систем, можемо говорити про початок нового періоду розвитку соціально-екологічних відносин – постіндустріального, коли людина не просто починає усвідомлювати важливість збереження природи як середовища існування всього живого, а й продукує певні рішення, які сприяють зменшенню антропогенного тиску на навколишнє природне середовище [3, с. 83].

Саме такий підхід міститься у Порядку денному 2030, де визначається необхідність «сталого розвитку у трьох його компонентах – економічному, соціальному та екологічному – збалансованим і комплексним чином» [4].

Ізраїльські дослідники, аналізуючи причини екологічних проблем, дійшли низки висновків, серед яких, зокрема, було вказано, що саме промисловість є основною причиною забруднення атмосферного повітря, оскільки робота заводів призводить до викидів забруднюючих речовин, включаючи органічні розчинники, дихаючі частинки, діоксид сірки (SO₂) та оксиди азоту (NOX). Ці забруднювачі можуть як завдати шкоди здоров'ю населення, так і навколишньому середовищу, сприяючи глобальним явищам, таким як зміна клімату, парниковий ефект, озONOва діра та збільшення опустелювання... Щодо причин забруднення земель, основними причинами є витoki з паливно-енергетичної промисловості, а також галузей, що стосуються небезпечних матеріалів, наприклад, нафтопереробні заводи та трубопроводи, що транспортують газ, нафтобази, автозаправні станції, гаражі, заводи з обробки металів та покриттів, хімічні заводи, підприємства хімічистки, друкарні, текстильна промисловість та ділянки, де зберігаються небезпечні матеріали. Щодо останніх, зазначається, що вони широко використовуються в різних сферах бізнесу, включаючи промисловість та сільське господарство. Якщо належним чином не обробляти, не зберігати або не поводитися з ними, небезпечні матеріали можуть завдати шкоди здоров'ю людей, навколишньому середовищу та майну [5].

Таким чином, констатується, що саме вплив бізнесу забезпечує значні негативні наслідки на ту частину, яку в Порядку денному визначено як екологічну, відповідно, підприємці є не лише важливими учасником соціально-екологічних відносин, але й акторами, що значною мірою впливають на формування відповідних систем.

Одним із рішень може стати просування концепції належної обачності бізнесу щодо прав людини (докладніше про дану концепцію див. [6, с. 22-23]).

У світі існує декілька підходів щодо того, яким чином дану ідею можна впроваджувати на практиці. Наприклад, у ЄС на центральному рівні наразі активно розробляється та впроваджується підхід, відповідно до якого державам-членам та

Європейському парламенту рекомендується прийняття законодавства про обов'язкову належну обачність.

Більше того, у відповідних документах акцентується, що зобов'язання щодо належної обачності повинні охоплювати найголовніші наслідки для навколишнього середовища. Вони повинні розглядатися як надзвичайно важливі для стійкого ведення бізнесу та бути пріоритетними у світових ланцюгах створення вартості [7].

Подібний підхід розвинуто у діяльності ООН в рамках розробки міжнародного юридично зобов'язуючого договору, що буде регулювати діяльність транснаціональних корпорацій та інших підприємств (особливості даного процесу див. у [8]). Ступінь впровадження концепції у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку див. у [9]. Зважаючи на тісний зв'язок та співпрацю України як із міжнародною спільнотою, так і євроінтеграційні прагнення держави, вбачається доцільним зближення національного законодавства і практики із зазначеними підходами. Разом із цим, в Україні встановлення імперативного обов'язку щодо широкого застосування належної обачності видається необхідним здійснювати поступово, із обґрунтуванням та прорахуванням кожного кроку, широкими консультаціями тощо. Здійснити це одномоментно, базуючись лише на політичній волі, є недоцільним через недостатню на сьогодні, на нашу думку, підготовку як підприємців, так і самої держави впровадити таку систему в життя таким чином, щоб вона відкрила для бізнесу нові можливості, а не стала додатковим навантаженням та черговим обмеженням (більше того, така ситуація має місце не лише в Україні, а й у значній кількості інших держав, що викликано передусім тим, що концепція належної обачності бізнесу щодо прав людини є відносно новим правовим феноменом). Таким чином, на початковому етапі слушним може стати здійснення наступних заходів.

По-перше, розвиток та впровадження в національну правову базу елементів Керівних принципів ООН щодо бізнесу і прав людини. В цьому розрізі саме господарське законодавство має стати керівним щодо відповідної трансформації.

По-друге, інформаційна робота з суб'єктами господарювання стосовно того, що є належною обачністю, і яким чином бізнес може впроваджувати її елементи у власній практиці. При цьому дуже

важливим є активне розповсюдження інформації про випадки успішного впровадження подібних підходів, для підвищення мотивації підприємців розпочинати/ продовжувати такі ініціативи.

По-третє, впровадження кращих практик моніторингу і оцінки екологічного впливу господарської діяльності на оточуюче середовище, із визначенням специфічних напрямів, на які необхідно звертати особливу увагу.

Безперечно, значні кроки в даному напрямі в Україні вже зроблено. Так, держава взяла на себе міжнародно-правові зобов'язання щодо забезпечення участі громадськості у процесі прийняття екологічно значущих рішень. У зв'язку з цим була впроваджена процедура оцінки впливу на навколишнє середовище. Ця процедура була підготовлена з урахуванням Орхуської конвенції та Конвенції Еспо [10, с. 21-22]. У 2017 р. був прийнятий Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» [11], що встановив правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, спрямованої на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. У тому ж році було затверджено Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища [12], що передбачає впровадження нової системи моніторингу стану навколишнього середовища тощо. Більше того, за результатами даної роботи фактично вже було сформовано основи правового регулювання належної обачності бізнесу щодо прав людини, зокрема, екологічних (див., наприклад, норми щодо обов'язкової оцінки суб'єктами господарювання впливу на довкілля, визначені у вищезгаданому Законі). Разом із тим, доцільним є подальше розвинення даної системи. Наприклад, в рамках наближення до «планетарного» аспекту Порядку денного 2030 можливим є здійснення на центральному рівні моніторингу за системою, побудованою за принципом Планетарних Меж (докладніше про відповідний підхід див. [13; 14; 15; 16, с. 43]), але в контексті українських реалій. Дані таких моніторингу та оцінки доцільно використовувати як сторонами бізнесу (щоб знати, на які проблеми слід звернути увагу, та як врахувати це у господарській

діяльності) і держави (наприклад, задля ефективного планування на майбутні періоди), так і іншим сторонам (зокрема, правозахисникам, які працюють в галузі забезпечення екологічних прав людини). Іншим перспективним напрямом є створення умов для підвищення мотивації бізнесу щодо проведення відповідних моніторингу та оцінки навіть у випадках, коли вони не є обов'язковими.

Таким чином, у роботі було проаналізовано роль бізнесу у формуванні соціально-екологічних систем в аспекті захисту прав людини, та запропоновано розвинення інструменту належної обачності суб'єктів господарювання щодо дотримання останніх. Запропоновано першочергові заходи для досягнення даної мети (впровадження в національну правову базу елементів Керівних принципів ООН щодо бізнесу і прав людини (із акцентом на модернізацію господарського законодавства), підвищення поінформованості суб'єктів господарювання стосовно даного напрямку, та подальший розвиток систем моніторингу і оцінки екологічного впливу господарської діяльності на оточуюче середовище).

Список літератури

1. Добридень О.В. Соціально-екологічні відносини: сутність, формування та шляхи вдосконалення: дис. ... канд. філос. наук: 09.00.03. Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2004. 178 с.
2. Кульчицький Я.В. Методологічні передумови виокремлення соціально-екологічних відносин у системі суспільних відносин. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2004. Вип. 14.2. С. 19-24.
3. Табачук А.Я. Інституційні засади екологізації економічних систем в умовах посилення глобалізації: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.01. Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2019. 207 с.
4. UN (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
5. Ministry of Environmental Protection, State of Israel (2015). Impact of Business and Industry on the Environment. URL:

http://www.sviva.gov.il/English/env_topics/IndustryAndBusinessLicensing/Pages/EnvironmentalImpactOfBusiness.aspx

6. OHCHR (2011). Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations «Protect, Respect and Remedy» framework. New York: United Nations, Office Of The High Commissioner For Human Rights. URL: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf

7. European Economic and Social Committee (2020). Mandatory due diligence. URL: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/mandatory-due-diligence>

8. Binding Treaty on Business & Human Rights. Business & Human Rights Resource Centre. URL: <https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/binding-treaty/>

9. Del Valle, J. and Schappert, J. (2020). Mandatory due diligence, taking stock and looking forward. [online] OECD Secretariat. URL: <https://mneguidelines.oecd.org/OECD-Garment-Forum-2020-Session-Note-Mandatory-Due-Diligence.pdf>

10. UN Human Rights Council, National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21: Ukraine, 31 August 2017, A/HRC/WG.6/28/UKR/1. URL: <https://www.refworld.org/docid/5a2a7acd4.html>

11. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. Ст. 315.

12. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 616-р. *Офіційний вісник України*. № 76. Ст. 2336.

13. Rockström, J. and others (2009). Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, 14(2). URL: <https://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>

14. Biermann, F. and Kim, R.E. (2020). The Boundaries of the Planetary Boundary Framework: A Critical Appraisal of Approaches to Define a «Safe Operating Space» for Humanity. *Annual Review of Environment and Resources*, 45(1).

15. Steffen, W., Richardson, K., Rockstrom, J., Cornell, S.E., Fetzer, I., Bennett, E.M., Biggs, R., Carpenter, S.R., de Vries, W., de

Wit, C.A., Folke, C., Gerten, D., Heinke, J., Mace, G.M., Persson, L.M., Ramanathan, V., Reyers, B. and Sorlin, S. (2015). *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. Science.* 347(6223). Pp. 1259855-1259855.

16. The European Environment Agency (2019). The European environment — state and outlook 2020. URL: <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020>

О.А. Трегуб,
кандидат юридичних наук,
молодший науковий співробітник,
Державна установа «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Макутова НАН України»,
м. Київ

ПЕРСПЕКТИВИ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ЖИТТЯ В УКРАЇНІ ШЛЯХОМ УВЕДЕННЯ РОЗШИРЕНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВИРОБНИКА

У літературі якість життя позиціонується як критерій і необхідна умова людського розвитку, а також явище, що поєднує економічні, соціальні та екологічні складові добробуту населення [1, с. 7]. Підвищення якості життя є важливим завданням України як соціальної і правової держави, виконання якого окремо передбачає організацію ефективного поводження з відходами на основі принципу *розширеної відповідальності виробника* (далі РВВ). Упровадження такої відповідальності є обов'язком України в рамках адаптації національного законодавства до законодавства про відходи ЄС [2].

Організація економічного співробітництва та розвитку розуміє під РВВ підхід до екологічної політики, згідно з яким відповідальність виробника за товар поширюється на стадію життєвого циклу після його споживання [3] (для відносин у сфері поводження з відходами властивим є розподіл обов'язків щодо такого поводження між різними особами [4, с. 313]). Водночас, як наголошують О.В. Фатхутдінова та К.В. Хлабистова, у численних джерелах РВВ розглядається не лише як підхід до екологічної політики, але також як принцип, стратегія, інструмент чи механізм

управління відходами [5, с. 21]. Так, на цьому принципі базується Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року [6], спрямована на наближення до європейських стандартів у відповідній сфері.

Згідно зі ст. 8 Директиви 2008/98/ЄС про відходи, РВВ має на меті посилення повторного використання, запобіжних дій щодо відходів, їх перероблення та іншої утилізації і може бути покладена на особу, яка на професійних засадах розробляє, виготовляє, обробляє, продає чи імпортує певні продукти (*виробник продукту*). Основними елементами цієї відповідальності є зобов'язання щодо прийняття від споживачів відходів, які залишилися після використання ними продуктів, зобов'язання щодо подальшого поводження з відходами та фінансові зобов'язання стосовно такого поводження [7].

Уведення в Україні РВВ пропонують декілька проєктів законів. Рамкові положення щодо такої відповідальності містить проєкт Закону України від 04.06.2020 № 2207-1-д про управління відходами. Як випливає зі ст. 10 цього проєкту Закону, РВВ встановлюється законами для виробників продукції, у результаті використання якої утворюються відходи упаковки, електричного та електронного обладнання, батарей і акумуляторів, транспортних засобів, мастил (олив), шин, текстилю та ін. При цьому виробники продукції можуть виконувати свої зобов'язання, обумовлені РВВ, у трьох формах: створення або приєднання до організації колективної відповідальності; створення організації індивідуальної відповідальності; сплата екологічного податку [8].

Перші дві форми РВВ (колективна та індивідуальна) реалізуються через діяльність спеціалізованої організації, яка від імені виробника виконує його зобов'язання щодо приймання та збирання відходів певної продукції, досягнення встановлених цільових показників їх підготовки до повторного використання та відновлення, проведення інформаційно-просвітницької роботи з населенням і т.д. Практика функціонування таких організацій у країнах ЄС та інших розвинених країнах довела їх ефективність та переваги стосовно інших варіантів управління специфічними потоками відходів. Право вибору колективної або індивідуальної форми РВВ дозволяє враховувати фінансові та технологічні можливості окремих виробників продукції, кількість утворюваних відходів, їх специфіку та інші значущі чинники.

Податкова форма РВВ полягає у сплаті виробником продукту *податку на продукцію*. У зарубіжній практиці цей податок застосовується щодо продукції, яка на одній із стадій життєвого циклу виявляє шкідливі екологічні властивості [9, с. 162], і може справлятися виходячи з ваги, об'єму, одиниці такої продукції або у процентах від її ціни [10, с. 29]. У країнах ЄС до неї належить електричне й електронне обладнання, батарейки, акумулятори та ін.

В Україні спробою уведення податку на продукцію можна вважати встановлення екологічного податку за утилізацію знятих з експлуатації транспортних засобів. Цей податок було запроваджено відповідно до Закону України «Про утилізацію транспортних засобів» з 01.09.2013. Він мав сплачуватися при ввезенні, виробництві, придбанні транспортних засобів та кузовів до них, що в подальшому підлягають утилізації [11].

Попри віднесення до Розділу VIII «Екологічний податок» Податкового кодексу України, фахівці одразу відзначили квазіекологічність податку за утилізацію знятих з експлуатації транспортних засобів через його переважно фіскальний характер та відсутність зв'язку з цілями і завданнями екологічної політики [12, с. 102]. У квітні 2014 р. вказаний податок було скасовано на підставі того, що він суперечить правилам СОТ, чинить надмірний тиск на імпортерів, автовиробників і кінцевого споживача, а також не відповідає своєму цільовому призначенню [13; 14].

За формальними ознаками до екологічних податків на продукцію можна віднести також податок за виробництво й імпорт упаковки та товарів в упаковці, який пропонувався проєктом Закону України від 20.11.2015 № 3199-1 про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо включення податку за виробництво й імпорт упаковки та товарів в упаковці до екологічного податку). Розробники цього проєкту Закону базою оподаткування визначили вагу упаковки, яка виробляється в Україні для цілей обігу на території України чи імпортується на її територію окремо або разом з товарами. Пропоновані ставки податку залежать від матеріалу, з якого виготовлено упаковку, і для окремих її видів складають (гривень за кілограм): картон, папір – 1,73; пластмаса – 4,20; алюміній, фольга – 5,44; комбінований матеріал – 6,18; екологічні матеріали з періодом розкладу до трьох років – 0,99 [15]. Кошти від сплати податку за виробництво й імпорт упаковки та товарів в упаковці планувалося спрямувати

виключно на оплату послуг з перероблення побутових відходів [16].

Фактично розглянутий податок за виробництво й імпорт упаковки та товарів в упаковці не можна вважати податковою формою РВВ, оскільки не виконується цільовий критерій його належності до цієї форми: акумульовані ресурси покриватимуть витрати на перероблення побутових відходів загалом, а не упаковки як специфічного потоку матеріалів кінцевого споживання. Більше того, проєкт Закону від 20.11.2015 № 3199-1 не передбачає механізму формування фінансових ресурсів для такої мети, що перетворює податок на дохід загального фонду Державного бюджету України та спеціальних фондів охорони навколишнього природного середовища (у пропорціях, визначених Бюджетним кодексом України).

Так званий «квазілізм» екологічних податків є проблемою не лише України, але й інших країн. Про це свідчать результати економічних досліджень. Зокрема, І.П. Гайдуцький дійшов висновку, що в більшості розвинених країн на екологічні заходи витрачається лише від 10 до 30 % коштів, отриманих від екологічних податків. Лівова частка цих коштів використовується для зниження податків на працю та доходи фізичних осіб [17, с. 16].

Нецільове спрямування або невикористання надходжень від податків на продукцію як форми РВВ буде невиконанням з боку держави зобов'язань, що становлять зміст такої відповідальності. Своєю чергою, *обрання державою податкової форми РВВ фактично означатиме взяття нею на себе зобов'язань виробника продукту (окрім фінансових), зокрема й щодо організації приймання відходів та подальшого поводження з ними.* Такий підхід не узгоджується із положеннями ст. 8а Директиви 2008/98/ЄС про відходи, яка закріплює загальні мінімальні вимоги до схем РВВ (мають значення для України в контексті адаптації її законодавства до вказаної Директиви). Ці вимоги можуть бути виконані лише в межах індивідуальної або колективної форм РВВ, адже чітко визначають ролі та обов'язки виробника продукту і спеціалізованої організації, що несе відповідальність від його імені [7].

З огляду на викладене вище, *упровадження в Україні принципу РВВ необхідно здійснювати шляхом поєднання індивідуальної та колективної форм цієї відповідальності з*

виключенням податкової форми, пов'язаної зі сплатою податку на продукцію. Водночас питання доцільності встановлення податків на окремі види екологічно небезпечної продукції можна розглянути окремо від РВВ з акцентом на забезпечення цільового використання отримуваних від них коштів.

Урахування наведеної пропозиції сприятиме підвищенню якості життя в Україні шляхом реалізації прав людини на безпечне довкілля, на працю і на достатній життєвий рівень (у цьому аспекті привабливим є те, що діяльність організацій РВВ пов'язана із створенням «зелених» робочих місць).

Список літератури

1. Лібанова Е.М., Гладун О.М., Лісогор Л.С., Ткаченко Л.Г. та ін. Вимірювання якості життя в Україні: аналітична доповідь. Київ, 2013. 50 с.

2. Угода про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 27.06.2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.

3. Extended Producer Responsibility. OECD. URL: <http://www.oecd.org/environment/waste/extended-producer-responsibility.htm>

4. Андрейцев В.І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики: монографія. Дніпропетровськ, 2011. 373 с.

5. Фатхутдінова О.В., Хлобистова К.В. Розширена відповідальність виробника як базовий принцип сучасної системи управління відходами: перспективи правового регулювання в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 2 (115). С. 19-26.

6. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 820-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 94. Ст. 2859.

7. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. *Official Journal of the European Union*. 22.11.2008. L 312.

8. Про управління відходами: проєкт Закону України від 04.06.2020 № 2207-1-д. URL:

<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=69033&pf35401=528766>

9. Омельяненко Т.Л. Ринкові підходи до формування організаційно-економічного механізму поводження з відходами за європейським досвідом. *Механізм регулювання економіки*. 2011. № 3. С. 159-168.

10. Трубіна М.В. Нормативно-правове та інституційне забезпечення управління відходами в Україні. *Фінансове право*. 2013. № 2(24). С. 27-29.

11. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо сплати екологічного податку за утилізацію знятих з експлуатації транспортних засобів та вдосконалення деяких податкових норм: Закон України від 04.07.2013 № 422-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 20-21. Ст. 720.

12. Зуєв В.А. Правові проблеми реалізації екологічного податку на продукт як складової економічного механізму у сфері поводження з відходами (на прикладі утилізації транспортних засобів). *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 4. С. 96-103.

13. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо відміни екологічного податку за утилізацію знятих з експлуатації транспортних засобів та оподаткування акцизним податком операцій з переобладнання ввезеного на митну територію України транспортного засобу у підакцизний легковий автомобіль: Закон України від 08.04.2014 № 1191-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 23. Ст. 872.

14. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо відміни утилізаційного збору та акцизу з переобладнання транспортного засобу)» від 12.03.2014 № 4238. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49911

15. Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо включення податку за виробництво й імпорт упаковки та товарів в упаковці до екологічного податку): проект Закону України від 21.10.2015 № 3199-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56866

16. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо включення податку за виробництво й імпорт упаковки та товарів в упаковці до

екологічного податку)» від 21.10.2015 № 3199-1. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=56866&pf35401=365909>

17. Гайдуцький І.П. Екологічні податки не вирішують екологічні проблеми. *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Серія «Екологія»*. 2014. № 1140. Вип. 11. С. 14-19.

*А.В. Устименко,
аспірантка,
Державна установа «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Макутова НАН України»,
м. Київ*

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОНАННЯ ДОГОВІРНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ПІД ЧАС ДІЇ ОБМЕЖУВАЛЬНИХ ЗАХОДІВ

Український бізнес, опинившись в умовах карантину, зазнав значних обмежень, і як наслідок – матеріальні втрати та недоотриманий дохід. Так, за статистичними даними OpenDataBot [1] 211 302 підприємства у сфері торгівлі залишилися без роботи – це більше 3/4 зупинених ФОПів за всіма галузями, заборонена діяльність 277 000 підприємств. На сьогоднішній день реєстрація нових ФОП зменшилася втричі. Якщо до карантину щотижня реєструвалося понад 5000 нових підприємців, то нині щотижня реєструється лише 1500. За прогнозами МВФ по закінченню 2020 р. українська економіка зменшиться на 8,2 % [2].

З набранням чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» [3], перелік форс-мажорних обставин в Україні був офіційно доповнений «карантином, встановленим Кабінетом Міністрів України».

Звичайно, бізнес миттєво відреагував на такі доповнення, адже кожне договірне зобов'язання має свої строки та штрафні санкції за їх порушення. Так, сторони господарських договорів отримали можливість застосовувати положення законодавства та договорів про форс-мажорні обставини для звільнення їх від відповідальності за невиконання договірних зобов'язань, яке

пов'язане з тимчасовими обмеженнями у пересуванні, перевезенні, здійсненні господарської діяльності, а також іншими заборонами та обмеженнями, що встановлюються на державному та місцевих рівнях для запобігання розповсюдженню коронавірусу (COVID-19) в Україні (карантин).

Незважаючи на таке, здавалось би, практичне законодавче рішення, у Торгово-промисловій палаті України зазначають [4], що можливість засвідчення форс-мажору у зв'язку з запровадженням карантину є, але необхідно розуміти, чи призвела ця обставина до конкретних обмежувальних заходів і наслідків, які могли стати причиною неможливості виконання зобов'язань.

Крім того, для підтвердження форс-мажорних обставин, які можуть виникнути в конкретному випадку, потрібна наявність низки передумов, зазначених у ст.14-1 Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні» [5], а також визначених сторонами за договором, які вплинули на зобов'язання таким чином, що унеможливили їх виконання в передбачений термін.

Чи являється панацеєю факт засвідчення Торгово-промисловою палатою України існування форс-мажору (обставин непереборної сили) у тих чи інших договірних правовідносинах? Скоріше ні, ніж так, адже форс-мажор як причина прострочення оплати не звільняє від відповідальності, передбаченої ст. 625 Цивільного кодексу України (далі ЦК). В свою чергу, остання орієнтує не на штрафний характер, а на компенсаційний, оскільки виступає способом захисту майнового права та інтересу, який полягає у відшкодуванні матеріальних втрат кредитора від знецінення грошових коштів унаслідок інфляційних процесів. Нараховані на суму боргу інфляційні втрати та 3 % річних входять до складу грошового зобов'язання і вважаються особливою мірою відповідальності боржника за прострочення грошового зобов'язання. Такого висновку дійшов ВС КЦС у своїй Постанові від 18.03.2020 у справі № 760/6938/16-ц [6].

10.11.2020 у своєму Facebook Прем'єр-міністр України Денис Шмигаль [7] повідомив про опрацювання разом із Торгово-промисловою палатою України механізму реалізації форс-мажорних обставин у зв'язку із карантинним вихідним днем. Останній запроваджується Кабінетом Міністрів України з 14 до 30 листопада 2020 р. Такий «локдаун» буде діяти з 00:00 суботи до 00:00 понеділка. Складно передбачити, як саме повинен втілитися в

життя механізм реалізації форс-мажорних обставин. Ймовірно, карантин вихідного дня може бути визнаний форс-мажорною обставиною у договірних зобов'язаннях, строк виконання яких припадає на вихідний або ж такі вихідні не будуть враховуватись для обчислення загального строку виконання зобов'язання за аналогією з ч. 5 ст. 254 ЦК України. Відповідно до останньої, якщо останній день строку припадає на вихідний, святковий або інший неробочий день, що визначений відповідно до закону у місці вчинення певної дії, днем закінчення строку є перший за ним робочий день.

Відносно механізмів забезпечення виконання зобов'язань, законодавство передбачає наступні види: неустойка, порука, гарантія, застава, притримання, завдаток, право довірчої власності. Крім того, відповідно до ст. 546 ЦК України допускається встановлення договором й інших видів забезпечення зобов'язань. У якості такого виду нерідко виступає акредитив. Акредитивом, відповідно до змісту ст. 1093 ЦК України, є договір, за яким банк (банк-емітент) за дорученням клієнта (платника) – заявника акредитива і відповідно до його вказівок або від свого імені зобов'язується провести платіж на умовах, визначених акредитивом, або доручає іншому (виконуючому) банку здійснити цей платіж на користь одержувача грошових коштів або визначеної ним особи – бенефіціара. Таким чином, використовуючи акредитив, контрагенти залучають для забезпечення виконання укладеного між ними договору банк (або банки), який виконує роль посередника у розрахунках. Але при цьому необхідно звернути увагу, що акредитив за своєю природою є угодою, відокремленою від договору купівлі-продажу або іншого договору, на якому він може базуватися, і банки жодною мірою не пов'язані і не зобов'язані займатися такими договорами, навіть якщо в акредитиві є яке-небудь посилання на такий договір. Тобто платіж у межах акредитива обумовлений виконанням не умов договору, укладеного між платником та одержувачем грошових коштів, а умов акредитива, і банки не зобов'язані перевіряти відповідність умов акредитива договору між платником та одержувачем грошових коштів.

Водночас, найефективнішим механізмом виконання зобов'язань під час карантину являються переговори між контрагентами. Укладення додаткових договорів щодо перенесення

строків виконання зобов'язань автоматично усуває порушення строків виконання договірних зобов'язань та не потребує засвідчення форс-мажорних обставин для звільнення від відповідальності за невиконання зобов'язань (неналежне виконання).

Список літератури

1. OpenDataBot. Коронавірус – український бізнес на карантині. URL: <https://opendatabot.ua/business-quarantine>
2. Українська економіка впала за півроку на 6,5 %. У другому кварталі – на 11 %. *Економічна правда*. 06.08.2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/08/6/663774/>
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 17.03.2020 № 530-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text>
4. Карантин не є форс-мажором – ТПП. Інтерфакс-Україна. 12.03.2020. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/646511.html>
5. Про торгово-промислові палати в Україні: Закон України від 02.12.1997 № 671/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671/97-%D0%B2%D1%80#Text>
6. Постанова ВС КЦС від 18.03.2020 у справі № 760/6938/16-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88338016>
7. Денис Шмигаль. Офіційна сторінка Прем'єр-міністра України у Facebook. URL: <https://www.facebook.com/dshmyhal/>

*М.В. Худенко,
аспірантка,
Державна установа «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Макутова НАН України»,
м. Київ*

НЕЗАЛЕЖНА ПРОФЕСІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ КОРОНАВІРУСУ COVID-19

В березні 2020 р. Всесвітня організація охорони здоров'я оголосила коронавірусну хворобу пандемією. Майже всі країни

почали приймати заходи, покликані на запобігання поширенню цієї хвороби. Україна теж прийняла низку нормативно-правових актів, які суттєво вплинули на здійснення господарської діяльності та функціонування економіки [1, с. 172-180].

Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 11.03.2020 № 211 забороняла діяльність суб'єктів господарювання, яка передбачає приймання відвідувачів. Це особливо вплинуло на суб'єктів господарювання, які надавали різноманітні послуги.

Як і будь-яка економічна діяльність, що зазнала змін в умовах пандемії коронавірусу COVID-19, незалежна професійна діяльність не є виключенням. Оскільки особи, які здійснюють незалежну професійну діяльність, законодавством не визначені як суб'єкти господарювання, то вони, здебільшого, продовжували здійснювати свою діяльність.

До прикладу, нотаріуси продовжували працювати, але з певними обмеженнями [2]. Нотаріальна палата України рекомендувала їм вчиняти лише невідкладні нотаріальні дії, пов'язані із пропуском передбачених законодавством строків, приймати громадян за попереднім записом, консультувати телефоном та онлайн, працювати в масках та рукавичках, дезінфікувати приміщення та здійснювати інші профілактичні заходи [3, с. 5].

Що ж стосується адвокатів, то одним з основних напрямів надання правової допомоги є представлення інтересів клієнта в суді. З початком пандемії надавати таку допомогу стало дещо складніше. Це пов'язано з тим, що більшість суддів переносять засідання на наступний рік або наполягають на розгляді справ без участі сторін. Також не останню роль зіграло і місцезнаходження судів. Місце роботи адвоката та місце проживання (місцезнаходження) клієнта досить часто не співпадає з регіоном в якому знаходиться необхідний суд. Наприклад, апеляційні адміністративні суди утворені за округами і можуть включати декілька областей. Зокрема Шостий апеляційний адміністративний суд включає Київську, Черкаську, Чернігівську області та місто Київ і знаходиться в Києві [4]. Вищий антикорупційний суд (далі – ВАКС) один на всю країну і теж знаходиться в Києві. Під час карантину, коли було обмежено доступ до громадського,

міжміського та міжобласного транспорту, адвокати, як і інші учасники судового процесу, відчували об'єктивні перешкоди в тому щоб прибувати на судові засідання в інших регіонах. Проте деякі судді ВАКС вирішили, що карантин не перешкода і звернулися з дисциплінарними скаргами на таких адвокатів [5]. Адвокатам доводилося боротися не лише за права клієнтів, а й за свої.

Незалежна професійна діяльність не є підприємницькою діяльністю, але вона теж адаптується під умови ринку. Наприклад, адвокати та нотаріуси, враховуючи ситуацію в країні, почали більше консультувати онлайн та, по можливості, виконувати свою роботу дистанційно. Особи, які здійснюють незалежну професійну діяльність, стикнулись з суттєвим зменшенням кількості клієнтів і, відповідно, зі зниженням доходів від своєї діяльності.

Особи, які здійснюють незалежну професійну діяльність, не можуть уникати значних витрат на здійснення своєї діяльності. Вони виплачують заробітну плату своїм помічникам, сплачують регулярні внески на утримання органів професійного самоврядування та податки, витрачаються на маски, рукавички, антисептики тощо.

Також вони регулярно сплачують орендну плату за приміщення, які використовують для здійснення своєї діяльності. В питаннях орендної плати орендодавці не роблять жодних виключень для осіб, які здійснюють незалежну професійну діяльність. І як влучно підмітила О.В. Мікічурова, приватні орендодавці здебільшого орієнтуються на ринок і реальний попит на свою нерухомість, тому часто відмовляють у наданні знижок або відстроченні платежів для орендарів, що частково обмежені у своїй діяльності в період карантину [6, с. 56].

Варто зазначити, що уряд нормативно закріпив можливість надання допомоги суб'єктам господарювання. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання соціальної підтримки сімей з дітьми» від 22.04.2020 № 329 надавала можливість фізичним особам-підприємцям отримати виплати допомоги на дітей віком до 10 років. Звісно довго така «щедрість» не тривала і порядок виплати втратив чинність на підставі іншої Постанови Кабміну від 22.07.2020, але декілька місяців отримувати допомогу можна було.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання та повернення коштів, спрямованих на фінансування допомоги по частковому безробіттю на період карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 22.04.2020 № 306 також надає можливість фізичній особі-підприємцю отримати допомогу по частковому безробіттю на період карантину.

Проте особи, які здійснюють незалежну професійну діяльність, не є фізичними особами-підприємцями. Законодавча невизначеність їх правового статусу не дозволяє їм претендувати на таку допомогу.

Слід зазначити і про позитивні законодавчі зміни, що торкнулися осіб, які здійснюють незалежну професійну діяльність. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17.03.2020 № 533-IX передбачав для них тимчасове звільнення від нарахування та сплати ЄСВ на період з 1 березня по 30 квітня 2020 р.

Як слушно зазначають І.М. Вагнер та І.І. Демко: хоч Уряд України і пом'якшив зовнішній тиск на бізнес, це не суттєво вплине на загальне зниження ділової активності та не компенсує суттєвої втрати прибутків [7, с. 62]. Це ж саме можна сказати і про незалежну професійну діяльність.

Пандемія та карантинні обмеження внесли свої особливості в діяльність осіб, які здійснюють незалежну професійну діяльність. Проте законодавець та уряд не надали їм тієї підтримки, яка була надана іншим самозайнятим особам. Незважаючи на різну мету діяльності осіб, які здійснюють незалежну професійну діяльність, та фізичних осіб-підприємців, витрати на їхню діяльність є однаково значними (при цьому податкове навантаження на перших є навіть більшим). Тому особи, які здійснюють незалежну професійну діяльність, не повинні зазнавати законодавчої дискримінації в порівнянні з іншими самозайнятими особами, особливо в умовах COVID-19.

Список літератури

1. Попова Л.М. Особливості адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів підприємництва в умовах пандемії коронавірусу COVID-19. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2020. № 1 (89). С. 172-186. <https://doi.org/10.33766/2524-0323.89.172-186>
2. Нотаріуси продовжують працювати і під час карантину. *LIGA* 360. 02.04.2020. URL: https://buh.ligazakon.net/ua/news/194240_notarusi-prodovzhuyut-pratsyuvati--pd-chas-karantinu
3. Шешуряк Ю. В умовах карантину. *Нотаріат України*. 2020. № 1-2 (36-37). С. 4-7.
4. Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах: Указ Президента України від 29.12.2017 № 455/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4552017-23394>
5. ВАКС став ініціатором необґрунтованих скарг на адвокатів під час карантину. *Національна асоціація адвокатів України*. 30.07.2020. URL: <https://unba.org.ua/news/5730-vaks-stav-iniciatorom-neobrunтованиh-skarg-na-advokativ-pid-chas-karantinu.html>
6. Мікічурова О.В. Орендна плата для підприємців України у період пандемії COVID-2019: правовий аспект. *Dictum Factum*. 2020. № 1(6). С. 54-57.
7. Вагнер І.М., Демко І.І. Вплив COVID-19 на економічний розвиток малого і середнього бізнесу в Україні. *Вісник Університету банківської справи*. 2020. № 1. С. 59-66. [https://doi.org/10.18371/2221-755x1\(37\)2020208208](https://doi.org/10.18371/2221-755x1(37)2020208208)

*С.С. Яценко,
провідний юрист,
Державна установа «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Мамутова НАН України»,
м. Київ*

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА ОСКАРЖЕННЯ У СУДОВОМУ ПОРЯДКУ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Основним законодавчим актом у сфері охорони оточуючого середовища є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-ХІІ. Невичерпний перелік екологічних прав громадян України визначений у ст. 9 цього Закону. До таких прав належить визначене у п. «н» ч.1 ст. 9 право на оскарження у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо порушення екологічних прав громадян у порядку, передбаченому законом. Це екологічне право є доволі традиційним, і було досліджено, зокрема К.В. Медведєвим у межах дисертаційного дослідження. К.В. Медведєв підтвердив, що до суду можуть звертатися за захистом екологічних прав дві категорії суб'єктів: ті, яким вказані права безпосередньо належать; і ті, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. До останніх, зокрема, автор відносить природоохоронні об'єднання громадян. На думку К.В. Медведєва, надання громадським об'єднанням такого права є доцільним [1, с. 14].

Відповідно до положень ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України, розгляд таких справ відноситься до предметної юрисдикції адміністративних окружних судів.

Проте, схоже, що реалізація згаданого екологічного права в Україні ускладнена. Пропонується розглянути одну судову справу – № 826/9175/18, яка розглядалася з 18.06.2018 колегією суддів Окружного адміністративного суду міста Києва [2]. По цій справі громадське об'єднання «Екопарк Осокорки» оскаржувало дозвіл на будівництво житлової нерухомості на території лісо-паркової зони. Позивач стверджував, що дозвіл виданий з порушенням вимог ст.

37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI. Також позивач посилався на те, що необхідно застосовувати положення Закону України «Про охорону культурної спадщини». Рішенням суду першої інстанції у задоволенні позовних вимог відмовлено. Приймаючи судові рішення про відмову у задоволенні позовних вимог, суд першої інстанції виходив з того, що з контексту основної мети діяльності позивача, якою згідно статуту є створення ландшафтного природного парку «Екопарку Осокорки» і враховуючи те, що рішення «Про оголошення ландшафтного заказника місцевого значення «Екопарк Осокорки» уповноваженим на те органом не прийнято, зважаючи на те, що порядок отримання третіми особами дозволу знаходиться в юридичному розрізі правовідносин конкретно між останніми та відповідачем, то видача такого дозволу не порушує реальних прав та інтересів позивача.

Також, суд першої інстанції зазначив, що позивач не наділений правом на звернення до суду з даним позовом, оскільки він не може вважатися таким, що спрямований на захист порушених екологічних прав і відхилив посилання позивача на норми Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуської конвенції).

Дійсно, можна погодитися із судом першої інстанції щодо того, що вимога перевірити правомірність видачі дозволу на будівництво не відповідає суті екологічних прав – а де-факто відбулася підміна понять.

Шостий апеляційний адміністративний суд 11.06.2019 скасував рішення суду першої інстанції, а позовні вимоги задовольнив у повному обсязі [3].

За результатами касаційного перегляду, постановою від 26.02.2020, справа була повернута на повторний розгляд до суду першої інстанції. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду дійшов до висновків [4], що суди попередніх інстанцій не встановили, яким чином забудова цієї земельної ділянки завдасть шкоди статутній діяльності, з огляду на те, що позивач здійснює свою статутну діяльність не на всій земельній ділянці.

Щодо можливості громадського об'єднання подавати позов для захисту суспільного інтересу, то Касаційний адміністративний

суд у складі Верховного Суду зазначив, що Законом України від 06.07.1999 № 832-XIV ратифіковано Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25.06.1998. Пунктом 5 ст. 2 Орхуської конвенції визначено, що «зацікавлена громадськість» означає громадськість, на яку справляє або може справити вплив процес прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, або яка має зацікавленість в цьому процесі; для цілей даного визначення недержавні організації, які сприяють охороні навколишнього середовища та відповідають вимогам національного законодавства, вважаються такими, що мають зацікавленість. І з такими вимогами може звертатися «зацікавлена громадськість».

Таким чином, на підставі норм Орхуської конвенції представники громадськості мають право оспорювати порушення національного законодавства у сфері охорони довкілля незалежно від того, чи належать такі порушення до прав на інформацію і на участь громадськості у прийнятті рішень, гарантованих Орхуською конвенцією і дана Конвенція забезпечує громадським організаціям доступ до правосуддя як на підставі власних положень, так і в порядку забезпечення дотримання національного природоохоронного законодавства.

Проте, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду зазначив, що у даній справі акцент був зроблений саме на порушенні порядку видачі дозволу, а не на порушенні екологічного законодавства. Скасувавши рішення судів попередніх інстанцій, касаційний суд вказав, що для правильного вирішення справи суди попередніх інстанцій мають визначити які саме порушення національного законодавства у сфері охорони довкілля в контексті заявлених підстав адміністративного позову слугували причиною для звернення позивача до суду.

Резюмуючи вищенаведене, можна констатувати, що у вітчизняній практиці правозастосування ідея захисту саме екологічних прав громадян виглядає не на стільки реалістичною, як, скажімо, оскарження видачі дозволу із формальних міркувань. При цьому, громадське об'єднання намагаються обґрунтувати свою можливість захищати суспільний інтерес саме за допомогою правового інструментарію екологічного права, зокрема, Орхуською конвенцією. На думку автора, практика залучення громадських

об'єднань до розгляду таких судових справ покращить рівень захищеності екологічних прав громадян.

Список літератури

1. Медведєв К.В. Екологічні права громадян України: гарантії їх судового захисту: автореф. ... канд. юрид. наук. КНУ ім. Т. Шевченка. Київ, 2012. 17 с.

2. Окружний адміністративний суд міста Києва. Рішення по справі № 826/9175/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 07.11.2018. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78228021>

3. Шостий апеляційний адміністративний суд. Постанова по справі № 826/9175/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 11.06.2019. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82470054#>

4. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду. Постанова по справі №826/9175/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 26.02.2020. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87963333>

ДЛЯ НОТАТКІВ

Наукове видання

Українською та англійською мовами

СИСТЕМИ ГАЛУЗЕЙ ПРАВА В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ВИКЛИКІВ

Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції
27 листопада 2020 року

Науковий редактор В.А. Устименко
Упорядник О.Ю. Ілларіонов
Технічний редактор О.М. Єрмоленко

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова НАН України»
01032, м. Київ, бульв. Тараса Шевченка, 60
03057, м. Київ, вул. Марії Капніст, 2, офіс. № 323
Тел.: (044) 200-55-68
E-mail: office.iepd@nas.gov.ua

Підписано до друку 29.12.2020 р.
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman Суг.
Ум. друк. арк. 11,63. Ум. фарб.-відб. 11,63. Обл.-вид. арк 12,5
Зам. 0003. Наклад 70 прим.

Відруковано ТОВ «Видавництво «Десна Поліграф»
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія ДК № 4079 від 1 червня 2011 року
14035, м. Чернігів, вул. Станіславського, 40
Тел.: (0462) 972-664