

УДК [342.951 – 504-55] (477)

О. Ю. МАКАРЕНКО

Олександр Юрійович Макаренко, кандидат юридичних наук, доцент Криворізького економічного інституту ДВНЗ «Криворізький національний університет», здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ПРИРОДООХОРОННИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАДР УКРАЇНИ

Важливим чинником побудови в Україні правової, демократичної та соціальної держави є умова дотримання нею своїх зобов'язань, визначених міжнародно-правовими договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами. Правову основу участі громадян України в охороні навколишнього природного середовища в цілому та окремих його елементів започатковують норми Основного Закону. По-перше, природні багатства України є об'єктами права власності Українського народу, а кожен громадянин має право користуватися цими природними об'єктами відповідно до закону (ст. 13). По-друге, кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50). По-третє, громадяни зобов'язані, в свою чергу, не заподіювати шкоду природі та відшкодувати завдані збитки (ст. 66). По-четверте, громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ст. 36). Право громадян України на об'єднання в громадські природоохоронні формування передбачено ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»¹. Стаття 10 цього ж Закону в якості гарантії екологічних прав громадян називає участь громадських об'єднань та громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища. Законодавчо визначено, що громадське управління в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється громадськими об'єднаннями і організаціями, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України.

Роль громадськості в реалізації своїх законних екологічних інтересів неодноразово виступала ключовим питанням міжнародних актів, участь у яких брала Україна. В Організації Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, громадськість означає одну або більше фізичну чи юридичну особу, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою².

Отже, належне забезпечення участі громадськості у вирішенні проблем охорони навколишнього природного середовища в цілому та окремих його елементів є нагальною потребою. Питання участі громадськості в охороні довкілля було об'єктом дослідження в працях С. В. Разметаєва, О. А. Грицан, О. О. Бакая, С. В. Стороженко та ін. Однак недостатньо уваги було приділено саме громадській охороні надр.

Метою публікації є визначення ознак громадських природоохоронних організацій, що здійснюють свою діяльність у тому числі й у сфері охорони надр, їх місце в цій сфері та шляхи збільшення їх ролі в процесі охорони надр України.

Екологічна ситуація в Україні та зростання свідомої активності населення обумовили те, що в нашій державі діє близько 500 громадських об'єднань. Серед них більшість регіональних, міських, тобто таких, що діють на якійсь певній території. А також всеукраїнські: Українське товариство охорони природи, асоціація «Зелений світ», Національний екологічний центр, Українська екологічна академія наук, Всеукраїнська Екологічна ліга тощо. Велике значення в загальнодержавній системі охорони надр як елемента навколишнього природного середовища мають неурядові громадські рухи, організації, які зазвичай співпрацюють з державними природоохоронними органами.

Значну роль у справі підтримки постійних зв'язків громадських природоохоронних організацій з органами державної влади, які мають владні повноваження в сфері охорони надр, відіграє робота представників громадських організацій у громадських радах, що створюються при відповідних органах.

Діяльність громадських об'єднань в галузі охорони надр визначена лише в одній окремій статті Кодексу України про надра³. Відповідно до ст. 12 цього кодексу громадяни та їх об'єднання сприяють органам місцевого самоврядування і спеціально уповноваженим органам державної виконавчої влади у здійсненні заходів щодо раціонального використання та охорони надр.

Чинний Кодекс України про надра, виокремлюючи лише державний контроль і нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використання та охорони, зовсім не вказує на громадський контроль в даній сфері. Водночас, чинне законодавство передбачає здійснення громадського контролю за охороною та використанням всіх інших природних об'єктів: земель (ст. 190 Земельного кодексу України)⁴, лісів (ст. 27 Лісового кодексу України)⁵, вод (п. 5 ч. 1 ст. 11, ст. 20 Водного кодексу України)⁶, тваринного світу (ст. 58 Закону України «Про тваринний світ»)⁷, рослинного світу (ст. 37 Закону України «Про рослинний світ»)⁸, атмосферного повітря (ст. 30 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»)⁹.

Як справедливо підкреслює О. А. Грицан, не вирішує даної прогалини і чинне Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля від 27 лютого 2002 р., де нема жодної вказівки на громадський контроль за використанням та охороною надр. Слід зазначити, що Положення про громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, затверджене наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 4 серпня 1994 р., виокремлювало надра серед об'єктів громадського екологічного контролю. Однак цей нормативно-правовий акт був скасований з прийняттям нового положення про громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища від 5 липня 1999 р., де норма про надра як об'єкт громадського контролю вже була відсутня¹⁰.

Спеціальний закон, що регулює відносини в сфері використання та охорони надр, Кодекс України про надра, не зазначає, в якій саме формі і стосовно яких заходів можливо громадське сприяння в сфері раціонального використання та охорони надр. Отже, при визначенні сфери дії громадських організацій в галузі охорони надр маємо послуговуватися нормами загального нормативно-правового акта. Громадські природоохоронні об'єднання відповідно до ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»¹¹ мають право: а) брати участь у розробці планів, програм, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, розробляти і пропагувати свої екологічні програми; б) утворювати громадські фонди охорони природи; за погодженням з місцевими Радами за рахунок власних коштів і добровільної трудової участі членів громадських об'єднань виконувати роботи з охорони та відтворення природних ресурсів, збереження й поліпшення стану навколишнього природного середовища; в) брати участь у проведенні спеціально уповноваженими державними органами управління в галузі охорони навколишнього природного середовища перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів; г) проводити громадську екологічну експертизу, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення; д) вільного доступу до екологічної інформації; е) виступати з ініціативою проведення республіканського і місцевих референдумів з питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки; є) вносити до відповідних органів пропозиції про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду; ж) подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в тому числі здоров'ю громадян і майну громадських об'єднань; з) брати участь у заходах міжнародних неурядових організацій з питань охорони навколишнього природного середовища; и) брати участь у підготовці проєктів нормативно-правових актів з екологічних питань; і) оскаржувати в установленому законом порядку рішення про відмову чи несвоєчасне надання за запитом екологічної інформації або неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення.

Названа вище стаття закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» не називає можливість реалізації громадськими природоохоронними організаціями інших прав. Отже відразу постає питання про виключний характер перерахованих прав. Також значним недоліком чинного законодавства можна вважати відсутність переліку обов'язків природоохоронних об'єднань громадян. Не містить обов'язків громадських об'єднань і нормативно-правовий акт більш загального характеру – Закон України «Про громадські об'єднання»¹². Останній в окремих статтях визначає загальні вимоги до всіх без винятку громадських організацій. Зокрема, встановлено заборону:

– утворення і діяльності громадських об'єднань, мета (цілі) або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;

– мати воєнізовані формування;

– реалізовувати громадськими об'єднаннями владних повноважень, крім випадків, передбачених законом.

Уявляється необхідним законодавче закріплення таких обов'язків громадських природоохоронних організацій (об'єднань), як забезпечення доступності інформації про стан довкілля (окремих природних об'єктів/ресурсів), повідомлення органів державної влади та місцевого самоврядування про виявлені порушення вимог чинного природоохоронного законодавства під час реалізації громадськими організаціями або їх упов-

новаженими представниками статутної діяльності. Таким чином, відсутність визначеного законодавством переліку обов'язків громадських природоохоронних об'єднань дає змогу говорити про наявність законодавчої прогалини, яка потребує усунення.

Раніше, до 2002 р., значне місце серед форм реалізації громадськими природоохоронними організаціями своєї діяльності в сфері охорони надр України займало призначення ними громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища. Згідно з положенням про громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища від 8 серпня 1994 р., яке на сьогодні втратило чинність, громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснювався громадськими інспекторами з охорони навколишнього природного середовища, які призначалися відповідними органами громадських природоохоронних формувань або головними державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій. На сьогодні відповідно до чинного Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля від 27 лютого 2002 р., затвердженого наказом Міністерства екології та природних ресурсів¹³, громадські інспектори призначаються Головним державним інспектором України з охорони навколишнього природного середовища та головними державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій після проходження співбесіди з керівниками структурних підрозділів органу Держекоінспекції та виявлення претендентом знань з основ природоохоронного законодавства. Громадянин, який бажає бути громадським інспектором, подає до відповідного органу Держекоінспекції письмову заяву та подання організації, що його рекомендує, або письмове клопотання державного інспектора з охорони навколишнього природного середовища. Тобто участь громадських природоохоронних організацій у формуванні складу громадських інспекторів з охорони довкілля на сьогодні є не досить значною. Уявляється доцільним поновити втрачені норми стосовно можливості призначення громадських інспекторів з охорони довкілля не лише Головним державним інспектором України з охорони навколишнього природного середовища та головними державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій, але й відповідними органами громадських природоохоронних організацій, що сприятиме збільшенню взаємодії активних та свідомих представників українського суспільства та владних суб'єктів з приводу актуальних природоохоронних питань, у тому числі й питань охорони надр.

До ознак громадських природоохоронних організацій, що здійснюють свою діяльність, у тому числі й у сфері охорони надр, доцільно віднести такі:

- це є добровільне об'єднання фізичних осіб, створене у визначеному законом порядку;
- діє на засадах добровільності, самоврядності, вільного вибору території діяльності, рівності перед законом, відсутності майнового інтересу їх членів (учасників), прозорості, відкритості, а також публічності;
- створюється для здійснення та захисту прав і свобод, насамперед права на безпечне для життя та здоров'я довкілля й задоволення інших суспільних екологічних інтересів;
- реалізує свої цілі шляхом впливу на суспільство в цілому (суспільні погляди, переконання, суспільну думку), органи державного та самоврядного контролю та нагляду в сфері використання й охорони надр, надрокористувачів та інших суб'єктів, діяльність яких пов'язана з впливом на стан надр як невід'ємного елемента навколишнього природного середовища;
- здійснює свою діяльність у межах, визначених нормативно-правовими актами повноважень та статуту конкретної організації.

Отже, можна погодитися з висловленою в науковій літературі думкою, що громадські важелі у регулюванні охорони довкілля використовуються вкрай недостатньо¹⁴. На сьогодні роль громадських природоохоронних організацій у сфері охорони надр України не є достатньою для забезпечення втілення інтересів суспільства щодо повноти контролю в цій сфері. На відміну від громадського управління в сфері охорони інших природних ресурсів (земельних, водних та ін.) інститут громадського контролю в сфері охорони надр не передбачено навіть в головному природоресурсному законі – Кодексі України про надра. Така ситуація може бути виправлена як шляхом внесення змін до чинного законодавства, так і шляхом прийняття додаткового нормативно-правового акта.

¹ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України : від 26 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

² Оргуська конвенція про доступ до інформації, участі громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань щодо навколишнього природного середовища від 25.06.98. – п. 4 ст. 2 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 33. – Ст. 1191.

³ Кодекс України про надра : від 27 липня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

⁴ Земельний кодекс України : від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.

⁵ Лісовий кодекс України : від 8 лютого 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 21. – Ст. 170.

⁶ Водний кодекс України : від 4 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

⁷ Про тваринний світ : Закон України : від 13 грудня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.

⁸ Про рослинний світ : Закон України : від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22–23. – Ст. 198.

⁹ Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16.10.1992 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.

¹⁰ Грицан О. А. До питання громадського контролю за використанням та охороною надр / О. А. Грицан // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/CCN/Pravo/7_gricanoa.doc.htm

¹¹ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України : від 26 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

¹² Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.

¹³ Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : від 27 лютого 2002 р. : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 631.

¹⁴ *Стороженко С.* Роль громадських організацій у вирішенні проблем охорони довкілля / С. Стороженко // Вісник прокуратури. – 2011. – № 4. – С. 97–104.

Резюме

Макаренко О. Ю. Роль громадських природоохоронних організацій у сфері охорони надр України.

У статті розглядається роль громадських природоохоронних організацій у сфері охорони надр України, визначено право власності на надра України, проаналізоване чинне законодавство, у тому числі міжнародні договори ратифіковані в Україні, наукові роботи з питань участі громадськості в сфері охорони надр України. У статті визначені ознаки громадських природоохоронних організацій, що здійснюють свою діяльність у сфері охорони надр. Визначені прогалини чинного законодавства у сфері регулювання діяльності громадських природоохоронних організацій. На підставі проведеного дослідження запропоновані шляхи вдосконалення законодавства з питань регулювання діяльності громадських природоохоронних організацій у сфері охорони надр.

Ключові слова: природоохоронні організації, охорона надр України, природні ресурси, громадські організації, природоохоронні формування, головний державний інспектор, громадський інспектор, суспільний контроль.

Резюме

Макаренко А. Ю. Роль общественных природоохранных организаций в сфере охраны недр Украины.

В статье рассматривается роль общественных природоохранных организаций в сфере охраны недр Украины, дано определение права собственности на недра Украины, проанализировано действующее законодательство, в том числе международные договора, ратифицированные в Украине, научные работы по вопросам участия общественности в сфере охраны недр Украины. В статье определены признаки общественных природоохранных организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере охраны недр. Определены пробелы действующего законодательства в сфере регулирования деятельности общественных природоохранных организаций. На основании проведенного исследования предложены пути совершенствования законодательства по вопросам регулирования деятельности общественных природоохранных организаций в сфере охраны недр.

Ключевые слова: природоохранные организации, охрана недр Украины, природные ресурсы, общественные организации, природоохранные объединения, главный государственный инспектор, общественный инспектор, общественный контроль.

Summary

Makarenko O. The role of public environmental organizations in the field of mineral resources of Ukraine.

The article examines the role of public environmental organizations in the field of mineral resources of Ukraine, the definition of property rights for subsoil Ukraine, analyzed the current legislation, including international treaty ratified by Ukraine, studies on public participation in the field of mineral resources of Ukraine. In the article the features of public environmental organizations operating in the field of mineral resources. Identified gaps existing legislation in the field of regulation of public environmental organizations. Based on this study suggest ways of improving the legislation on the regulation of public environmental organizations in the field of mineral resources.

Key words: environmental organizations, conservation of mineral resources of Ukraine, natural resources, community organizations, conservation groups, the chief state inspector, public inspector, public control.

Отримано 26.03.2013

УДК 349.42

К. О. НАСТЕЧКО

Катерина Олександрівна Настечко, кандидат юридичних наук, молодший науковий співробітник, Голова Ради молодих вчених Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ДОГОВІР У ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОМУ ПАРТНЕРСТВІ В ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

Дослідження поняття «договір» у публічно-приватному партнерстві в земельних правовідносинах нині набуває актуальності. Слід зазначити, що відносини у сфері публічно-приватного партнерства вже давно діють у розвинутих країнах, зокрема в країнах Європейського Союзу. Разом із тим для України це поняття нове, яке потребує більш детального дослідження та формування понятійного апарату із врахуванням практики застосування укладання договорів у сфері публічно-приватного партнерства, що свідчить про актуальність обраної