

ПРОБЛЕМИ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА. ЗЕМЕЛЬНЕ ТА АГРАРНЕ ПРАВО

Грицан О. А.

ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ НАДР

УДК 349.6

Постановка проблеми. На сьогодні, у зв'язку із взятим Україною курсом на децентралізацію, громади сіл, селищ і міст одержують можливість брати більш активну участь у вирішенні питань місцевого значення. Одним з таких питань повинен стати контроль за використанням та охороною природних ресурсів відповідної території, які законодавцем розглядаються у якості матеріальної основи місцевого самоврядування.

Виходячи зі ст. 140 Конституції України самоврядний контроль може здійснюватися територіальною громадою безпосередньо і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради. Згідно ст. 6 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада визнається первинним суб'єктом місцевого самоврядування села, селища або міста. Таким чином, територіальній громаді надається право вирішувати питання місцевого значення не лише через обрані нею представницькі органи місцевого самоврядування, але і шляхом прямого волевиявлення. Звідси можна виокремити два підвиди самоврядного контролю за використанням та охороною надр – прямий (безпосередній), тобто здійснюваний самою територіальною громадою, та непрямий (опосередкований) – здійснюваний виборними органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

Стан дослідження. Конструкція «самоврядний контроль» є доволі новою для українського законодавства. У науковій літературі зазвичай досліджуються окремі аспекти контрольної діяльності місцевих рад у сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів (А.П. Гетьман, Л.М. Здоровко, В.В. Костицький, С.І. Хом'яченко, Ю.С. Шемшученко та ін.). Контроль, здійснюваний жителями територіальних громад безпосередньо, традиційно вважається громадським, а не самоврядним. Тому дослідження чинного законодавства з питань здійснення безпосереднього самоврядного контролю за використанням надр та розробка пропозицій щодо його вдосконалення, що є метою цієї статті, видається важливим та актуальним.

Виклад основного матеріалу. Виходячи з положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна стверджувати, що прямий (безпосередній) контроль за використанням та охороною надр територіальна громада може здійснювати у формі проведення загальних зборів громадян (ст. 8), місцевих ініціатив (ст. 9) та громадських слухань (ст. 13).

Громадські слухання розглядаються законодавцем як право територіальної громади зустрічатися з депутатами місцевої ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Порядок проведення громадських слухань закріплюється статутами відповідних територіальних громад, а в певних населених пунктах - також положеннями про громадські слухання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. До прикладу, відповідно до п. 1.1. Положення про громадські слухання у місті Миколаєві [1] громадські слухання - це форма безпосередньої участі членів міської громади у здійсненні місцевого самоврядування, що передбачена статтею 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими нормативними актами, згідно

з якими члени міської громади мають право зустрічатися з депутатами міської ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції до управлінських рішень, які стосуються територіальної громади міста. Метою громадських слухань, згідно п. 3.1., є захист прав, реалізація свобод та законних інтересів членів міської громади через їх безпосередню участь та участь їх інститутів у прийнятті управлінських рішень, які стосуються міської громади.

На громадські слухання можуть виноситися питання, які стосуються сфери охорони і використання надр, та належать до компетенції відповідних місцевих рад згідно чинного законодавства. Так, 28 лютого 2013 року відбулися громадські слухання щодо погодження надання гірничого відводу на видобування корисних копалин місцевого значення – пісків Новоміського родовища, розташованого на території Тиврівського району Вінницької області на землях Новоміської сільської ради. Відповідно до протоколу [2], на громадських слуханнях було 47 учасників – членів Новоміської територіальної громади. За результатами проведених громадських слухань у погодженні надання гірничого відводу було відмовлено.

Варто зауважити, що на сьогодні правове регулювання громадських слухань загалом, і в екологічній сфері – зокрема, є доволі хаотичним. Нерідко законодавець вкладає різний зміст у поняття громадських слухань і процедуру їх проведення. Крім того, в якості синонімічних використовується ряд термінів, що ще більше ускладнює їх розуміння: «публічні слухання», «громадські обговорення», «публічні громадські обговорення», «консультації з громадськістю» тощо.

Зокрема, у п.1.2. Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля [3] громадське обговорення (публічне слухання або відкрите засідання) визначається як процедура виявлення громадської думки з метою її урахування при прийнятті органами виконавчої влади рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля (навмисне вивільнення генетично змінених організмів; розміщення, проектування, будівництво або реконструкція об'єк-

тив; розробка проектів нормативно-правових актів тощо). Тобто, цим Положенням публічні слухання та відкриті засідання визначаються як форми громадських обговорень. При цьому їх зміст і відмінність не розкриваються. Водночас, у п. 1.5.3 законодавець вже використовує термін «громадське (публічне) обговорення». Варто також зауважити, що органи місцевого самоврядування серед суб'єктів громадських обговорень у цьому документі не згадуються.

У Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля [4] громадські слухання розглядаються вже як стадія (обов'язкова або факультативна) громадських обговорень – після підготовки і подання пропозицій та зауважень.

Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні [5] поняття «громадські слухання» не розкриває. При цьому документом передбачена наступна процедура розгляду і врахування пропозицій громадськості: 1) повідомлення про початок процедури; 2) подання пропозицій громадськості; 3) розгляд пропозицій; 4) створення Погоджувальної комісії та розгляд нею спірних питань (факультативна стадія); 5) оприлюднення результатів розгляду пропозицій шляхом опублікування в засобах масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення таких рішень на офіційних веб-сайтах відповідних органів місцевого самоврядування. Тобто зазначений Порядок взагалі не передбачає безпосереднього зібрання громадян, оскільки подання пропозицій та їх розгляд відбувається заочно.

Проте, на основі зазначеного Порядку, до прикладу, в липні 2016 року відбувся публічний розгляд відповідей на питання громадськості до проекту містобудівної документації щодо «Детального плану території земельної ділянки для видобування вапняків, глини, суглинків Хрестищенського родовища на території Хрестищенської сільської ради Слов'янського району Донецької області за межами населеного пункту та земельної ділянки для видобування вапняків, глини, суглинків Хрестищенського родо-

вища на території Хрестищенської сільської ради Слов'янського району Донецької області із земель сільськогосподарського призначення за межами населеного пункту» [6]. Під час розгляду питань були присутні 15 осіб, вісьмом з яких безпосередньо надавались відповіді. Логічним при цьому видається питання легітимності таких громадських слухань та прийнятого ними рішення.

Нарешті, постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [7] передбачено консультації з громадськістю, які проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Наслідком існуючої законодавчої колізії стала неоднозначність методологічних підходів до з'ясування правової природи громадських слухань. Так, у наукових дослідженнях громадські слухання ототожнюють з публічними слуханнями [8, с.60], визначають як форму публічних слухань [9, с.129], пропонують також термін «муніципальні слухання» [10, с.17].

Крім цього, традиційно громадські слухання розглядають як форму громадського, а не самоврядного контролю. До прикладу, на думку О. В. Савченка «як форму громадського контролю на місцевому рівні можна розглядати громадські слухання, в ході яких жителі мають можливість обговорити проекти муніципальних правових актів, заслухати посадових осіб місцевого самоврядування, висловити свої зауваження, пропозиції тощо» [11, с. 93].

Причиною віднесення громадських слухань до форм громадського контролю є наявність спільних рис, притаманних для самоврядного контролю, що здійснюється територіальною громадою безпосередньо, та громадського контролю. Основна з них - суб'єкти як громадського, так і безпосереднього самоврядного контролю, не є спеціально уповноваженими контролюючими суб'єктами, а здійснюють контроль у рамках реалізації своїх політичних прав. Крім того, безпосередній самоврядний контроль

та громадський контроль можна вважати формами участі громадськості в управлінні публічними справами.

Проте аналіз чинного законодавства та юридичної теорії дозволяє виділити ряд ознак, на основі яких громадські слухання варто розглядати як форму самоврядного, а не громадського контролю.

У першу чергу, варто розмежувати суб'єктний склад правовідносин, що розглядаються.

Якщо суб'єктами громадського контролю виступають окремі громадяни, громадські об'єднання природоохоронного спрямування та громадські інспектори, то контролерами при здійсненні прямого самоврядного контролю є представники відповідних територіальних громад. Суб'єкти, які беруть участь у самоврядних контрольних правовідносинах, діють в інтересах територіальної громади, до якої вони належать (фізичні особи), або на території якої здійснюють свою діяльність (юридичні особи). Організація таких слухань покладається, в першу чергу, на відповідний орган місцевого самоврядування, рідше – місцеві органи виконавчої влади, однак центральні органи виконавчої влади у таких слуханнях участі не беруть.

Так, відповідно до Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, чітко визначено коло суб'єктів, які мають право подавати пропозиції в рамках проведення громадських слухань. В першу чергу, сюди належать повнолітні дієздатні громадяни України, які проживають на території, щодо якої розробляється відповідний проект. Іншими суб'єктами можуть бути юридичні особи, об'єкти нерухомого майна яких розташовані на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні; власники та користувачі земельних ділянок, розташованих на території, щодо якої розроблено проект містобудівної документації, та на суміжних з нею територіях; представники органів самоорганізації населення, діяльність яких поширюється на відповідну територію; народні депутати України, депутати відповідних місцевих рад. Як зауважує Н.В. Ільків, пропозиції, подані

іншими особами залишаються без розгляду. На думку дослідниці, цей перелік є логічним і досить демократичним, оскільки встановлює прив'язку лише до території [12, с.197]. Здійснення ж громадського контролю не передбачає таких обмежень.

Другою підставою для розмежування громадського та безпосереднього самоврядного контролю є його об'єкт.

Територіальні громади та органи місцевого самоврядування можуть вирішувати лише питання, які мають місцеве значення та віднесені законом до їх відання (плани зонування та детальні плани територій, надання гірничих відводів тощо). Результати громадських слухань повинні бути враховані саме органом місцевого самоврядування під час подальшого прийняття відповідного рішення. Об'єктом громадського контролю є рішення і проекти, які мають загальнодержавне значення, та прийняття яких належить до компетенції органів державної влади. Так, Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля метою громадського обговорення закріплює виявлення громадської думки з метою її урахування при прийнятті рішень органами виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування серед суб'єктів громадських обговорень у цьому документі не згадуються, оскільки його дія поширюється лише на центральні та місцеві органи виконавчої влади у частині прийняття ними рішень.

Консультації з громадськістю, передбачені постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», також не передбачають участі у них органів місцевого самоврядування. Такі консультації можуть проводитися у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Як випливає з документу, об'єктом публічних громадських обговорень є загальнодержавні питання, а їх учасником може бути будь-який суб'єкт, незалежно від місця проживання чи діяльності.

Так, з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами у сфері геологічного вивчення та раціональ-

ного використання надр та прозорості при прийнятті рішень 28 квітня 2015 року відбулись публічні громадські обговорення, організовані Держгеонадрами України. До участі у зазначеному заході запрошувалися представники інститутів громадянського суспільства, надрокористувачів, підприємств, установ і організацій геологічної галузі. Учасники розглянули питання відмови від спільної діяльності та переходу на угоди про розподіл продукції під час видобутку корисних копалин, а також майнових прав при переході від однієї форми господарської діяльності до іншої, розглянули особливості нормативно-правового регулювання відносин при виконанні умов договорів про спільну діяльність, обговорили доцільність створення додаткових стимулів для добровільного переходу на угоди про розподіл продукції. Зауваження та пропозиції, висловлені під час громадських слухань, взяті до відома Держгеонадрами України та будуть враховані при прийнятті управлінських рішень у реалізації державної політики у сфері раціонального використання надр.

Слушною в контексті сказаного є позиція С.С. Вітвіцького. Хоча науковець розглядає громадські слухання в якості форми громадського контролю, проте проводить чітке розмежування між поняттями «громадські слухання» та «публічні слухання». За його визначенням громадські слухання – це форма громадського контролю за законністю діяльності публічної адміністрації, що передбачає спільне обговорення територіальною громадою та органами місцевого самоврядування/органами виконавчої влади на місцях, питань місцевого значення з метою з'ясування думки громадян щодо якості і законності проектів нормативних актів органів місцевої влади та здійснюваного місцевого управління і проводяться на принципах добровільності, відкритості, прозорості й свободи висловлювань та ін. Публічні слухання, на думку дослідника, є офіційною консультативною процедурою, яка передбачає обговорення інститутами громадянського суспільства і органами центральної виконавчої влади питань реалізації політичних заходів, планів, програм і застосування правових документів, які носять суперечливий характер, зачіпають інтереси суспільства з метою вироблення спільних висновків щодо ефективного вирішення управлінських проблем [13, с.6].

На нашу думку, використання терміну «громадські слухання» для позначення відповідної форми прямого самоврядного контролю та «публічні слухання» - для форми громадського контролю є цілком виправданим і логічним.

Виходячи зі сказаного, можна провести таке розмежування між громадськими та публічними слуханнями (таблиця 1):

	учасники	об'єкт	правова природа	результат
громадські слухання як форма самоврядного контролю	представники відповідної територіальної громади чи об'єднаних громад (незалежно від приналежності до будь-якого громадського об'єднання), органи місцевого самоврядування, в певних випадках - місцеві органи виконавчої влади	рішення з питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування	форма безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою	враховується органом місцевого самоврядування при прийнятті рішення, що належить до його компетенції
публічні слухання як форма громадського контролю	громадяни України, громадські організації природоохоронного спрямування (інститути громадянського суспільства), центральні органи виконавчої влади	рішення з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, в належить до компетенції органу державної влади	форма безпосереднього здійснення суверенної влади народом України	враховується органом державної влади при прийнятті рішення, що належить до його компетенції

Таблиця 1

Висновки. Таким чином, громадські слухання у сфері охорони і використання надр є формою самоврядного контролю, що здійснюється територіальною громадою безпосередньо, з метою самостійного вирішення питання місцевого значення згідно чинного законодавства; публічні слухання є формою громадського контролю за використанням і охороною надр, метою якого є вплив громадськості на вирішення питань загальнодержавного значення. Результати громадських слухань враховуються при подальшому прийнятті рішення відповідним органом місцевого самоврядування; результати публічних слухань повинні враховуватися під час прийняття рішень відповідними органами виконавчої влади. Громадські та публічні слухання є формами участі громадськості у процесі прийняття екологічно значимих рішень відповідного масштабу.

1. *Про затвердження Положення про громадські слухання у місті Миколаєві: Рішення Миколаївської міської ради від 28 січня 2016 року № 2/8 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://mkrada.gov.ua/documents/23960.html>*
2. *Протокол проведення громадських слухань щодо погодження надання гірничого відводу для видобування корисних копалин місцевого значення – пісків Новоміського родовища, розташованого на території Тиврівського району Вінницької області на землях Новоміської сільської ради [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://novemisto.tivrovrada.gov.ua/news/protokol-gromadskih-sluhan/>*
3. *Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 18 грудня 2003 року № 168 // Офіційний вісник України. – 2004. - № 6. – С. 223. – Ст. 357.*
4. *Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 року № 771 // Офіційний вісник України. – 2011. - № 556. – С. 79. – Ст. 2210.*
5. *Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: Постанова Кабінету міністрів України від від 25 травня 2011 року № 555 // Офіційний вісник України. – 2011. - № 41. – С. 45. – Ст. 1669.*

6. *Донецька обласна державна адміністрація [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://donoda.gov.ua/?lang=ua&sec=02.03.10&iface=Public&cmd=view&args=id:41529;or%24_tags:212;tags:80*
7. *Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. - № 84. – С. 36. – Ст. 2945.*
8. *Хотинська-Нор О.З. Громадські слухання як невідмінна умова ефективною реалізації судової реформи в Україні / О.З. Хотинська-Нор // Право і суспільство. – 2016. - № 4. - Ч.2. – С. 58-63.*
9. *Щербанюк О.В. Проблеми конституційного закріплення інституту публічних слухань як форми безпосереднього здійснення суверенної влади народом України / О.В. Щербанюк // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2013. - № 6-1. Том 1. – С. 128-131.*
10. *Сухінін Д.В. Концептуальна модель інтегрованого управління забезпеченням якості муніципальних послуг / Д.В. Сухінін // Академічний огляд. – 2014. - № 2 (41). – С.13-18.*
11. *Савченко О.В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: дис. ... к. ю. н.: 12.00.01 / Савченко Олександр Васильович. - Дніпропетровськ, 2016. – С. 93.*
12. *Ільків Н.В. Громадські слухання як гарантія забезпечення громадських інтересів у містобудівному зонуванні / Н.В. Ільків // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. - № 4. – С. 196-199.*
13. *Вітвіцький С.С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юр. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.С. Вітвіцький. - Харків, 2016. – 39 с.*

Грицан О.А. Громадські слухання як форма здійснення безпосереднього самоврядного контролю за використанням та охороною надр

У статті запропоновано розрізняти самоврядний контроль за використанням та охороною надр, що здійснюється органами місцевого самоврядування (непрямий контроль) та безпосередньо територіальною громадою (прямий контроль). Однією із форм прямого самоврядного контролю, на думку автора, є громадські слухання. Доводиться хибність ототожнення громадських та публічних слухань. Наведено основні критерії розмежування громадських слухань як форми безпосереднього самоврядного контролю та публічних слухань як форми громадського контролю за використанням та охороною надр.

Ключові слова: надра, громадські слухання, публічні слухання, самоврядний контроль.

Грицан О.А. Общественные слушания как форма непосредственного самоуправленческого контроля за использованием и охраной недр

В статье предложено различать самоуправленческий контроль за использованием и охраной недр, осуществляется органами местного самоуправления (косвенный контроль) и непосредственно территориальной общиной (прямой контроль). Одной из форм прямого самоуправляющегося контроля, по мнению автора, являются общественные слушания. Приведены основные критерии разграничения общественных слушаний как формы прямого самоуправленческого контроля и публичных слушаний как формы общественного контроля за использованием и охраной недр.

Ключевые слова: недра, общественные слушания, публичные слушания, самоуправленческий контроль.

Grytsan O.A. Community hearing as a form of direct municipal control of mineral resources use and protection

In the article it is proposed to differentiate municipal control of mineral resources use and protection made by local authorities (indirect control) and directly by territorial community (direct control). One of the forms of direct municipal control, in the author's opinion, is community hearings. On the basis of the analysis of the regulations of the current legislation the author proves that legal regulation of community hearings in ecological sphere is quite chaotic. Lawmakers often put different meaning in the very notion of "community hearing", as well as make ambiguous approach to the establishment of the procedure of its holding in different spheres. The erroneousness of identification of community and public hearings is proved. Basic criteria of differentiation of community hearings as the form of direct municipal control and public hearings as the form of public control of mineral resources use and protection are presented.

Keywords: mineral resources, community hearings, public hearings, municipal control.

Шукало І.В.

ПОНЯТТЯ І КЛАСИФІКАЦІЯ САНІТАРНО-ЗАХИСНИХ ЗОН ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

УДК 349.6

Постановка проблеми. Сучасна людина є досить уразливою до багатьох фізичних факторів, зумовлених прогресивним розвитком суспільства. Особливо в центрах локалізації великої кількості підприємств забезпечення екологічної безпеки населення під час експлуатації джерел підвищеної небезпеки виходить на пер-