



КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

О. С. Орловський

кандидат юридичних наук,
докторант Одеського регіонального
інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

УДК 352.93

ДІЯЛЬНІСТЬ ГРОМАДСЬКИХ ІНСПЕКТОРІВ БЛАГОУСТРОЮ ЯК РІЗНОВИД УЧАСТІ ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У МІСЦЕВОМУ РОЗВИТКУ

У статті досліджується нормативно-правова регламентація інституту громадських інспекторів благоустрою в Україні на державному і локальному рівнях. За результатами дослідження пропонуються зміни до законодавства про благоустрій населених пунктів.

В статтє исследуется нормативно-правовое регулирование института общественных инспекторов благоустройства в Украине на государственном и локальном уровнях. По результатам исследования предлагаются изменения в законодательство о благоустройстве населенных пунктов.

The normative and legal regulation of the institute of public inspectors of public welfare on state and local levels in Ukraine is examined in the article. Based on results of the research changes in legislation on public welfare of settlements are suggested.

Залучення широких кіл громадськості до вирішення актуальних питань місцевого розвитку є важливою характеристикою держави, яка дотримується демократичних стандартів у процесі свого функціонування. При цьому ступінь демократичності держави визначається наявністю діючих механізмів громадського контролю, який є інструментом громадської оцінки рівня виконання органами державної влади і органами місцевого самоврядування покладених на них завдань. Однією із сфер для такого контролю в Україні є сфера благоустрою, — нормативно-правові акти, які були ухвалені на державному рівні протягом останніх декількох років, суттєво розширили підґрунтя для громадського впливу. Нормативне і доктринальне забезпечення підвищення ефективності такого контролю обумовлено значною актуальністю цього питання, — адже до проблем сфери благоустрою неабайдужий кожний, хто мешкає на території України.

Сучасний етап розвитку національного законодавства у сфері благоустрою характеризується істотним збільшенням кількості нормативно-правових актів, що регламентують цю сферу, а також розширенням та насиченням реальним змістом

© Орловський О. С., 2009.



окремих положень, що стосуються питання участі членів територіальних громад у здійсненні заходів з благоустрою. Проте, інституту громадських інспекторів на нормативному рівні уваги приділяється небагато. На жаль, і у літературі дослідження, присвячені виключно впровадженню інституту громадських інспекторів благоустрою, поки що відсутні. Але проблема громадського контролю у сфері благоустрою досліджується вченими, які розглядали здійснення контрольних повноважень територіальною громадою і інститутами громадянського суспільства (О. В. Батанов, В. І. Брудний, А. С. Крупнік, П. М. Любченко, В. П. Рубцов). Цікаві ідеї висловлювалися і на науково-практичних конференціях активістами органів самоорганізації населення і об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, — зокрема, на Другій і Третій науково — практичних конференціях з питань самоорганізації населення (Одеса, 2007 р.).

Метою статті є дослідити нормативно-правову регламентацію інституту громадських інспекторів благоустрою в Україні на державному і локальному рівнях.

Ключову роль у процесі розвитку законодавства у сфері благоустрою відіграло ухвалення 6 вересня 2005 р. Законом України “Про благоустрій населених пунктів” (далі — Закон), який визначає благоустрій як комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля. Закріплюючи елементи системи благоустрою населених пунктів, Закон передбачає, що до неї, зокрема, відноситься здійснення контролю у сфері благоустрою населених пунктів, що такий контроль може здійснюватися не тільки з боку держави та органів місцевого самоврядування (державний та самоврядний контроль), а й також з боку громадськості (громадський контроль).

Питанням здійснення громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів у Законі присвячена ст. 41. Передбачається, що цей контроль має здійснюватися громадськими інспекторами благоустрою населених пунктів згідно з положенням, яке затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства.

До числа повноважень громадських інспекторів благоустрою населених пунктів віднесено:

- 1) право брати участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства у сфері благоустрою населених пунктів;
- 2) проведення перевірок і складання протоколів про порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів і подання їх органам державного контролю у цій сфері та правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності;
- 3) надання допомоги органам державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів у діяльності щодо запобігання порушенням законодавства про благоустрій населених пунктів;
- 4) здійснення інших повноважень відповідно до закону [1].

На виконання Закону Міністерством будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України було затверджено Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів. Положення передбачає, що діяльність громадських інспекторів організовують та координують місцеві державні адміністрації, та закріплює порядок призначення громадських інспекторів і позбавлення їх повноважень, порядок організації і координації діяльності громадських інспекторів, а також їхні права і обов'язки [2].

Отже, законодавець досить рамково регламентував повноваження громадських інспекторів благоустрою, надавши можливість заповнення прогалин за допомогою локальних нормативно-правових актів. Зокрема, цією метою Міністерством з питань житлово-комунального господарства України 31 травня 2007 р. було затверджено Рекомендації із розроблення правил благоустрою території населеного пункту. Але, про громадський контроль йдеться тільки у п. 3.14 Рекомендацій, і його зміст майже повністю повторює зміст п. п. 1-3 ст. 41 Закону [3].



У зв'язку з фрагментарністю нормативно-правового регулювання інституту громадських інспекторів на державному рівні, в цілому ще рано говорити про масове застосування місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування можливостей цього інституту. Як правило, норми про громадських інспекторів, які приймаються на локальному рівні, є досить фрагментарними, дублюють положення законодавства та не мають належного рівня правової деталізації. Так, у Правилах благоустрою, забезпечення чистоти, порядку і дотримання тиші в місті Запоріжжі, затверджених 13 червня 2007 р., згадка про громадських інспекторів зустрічається тільки у п. 13 “Здійснення контролю за виконанням Правил”, — громадські інспектори увійшли до переліку осіб, що мають контрольні повноваження, разом із виконавчим комітетом Запорізької міської ради, районними адміністраціями Запорізької міської ради та іншими суб'єктами. Правила не містять не тільки норм, які б конкретизували правове становище громадських інспекторів у порівнянні із його регламентацією на державному рівні, — з їхнього змісту взагалі не досить зрозуміло, хто такі громадські інспектори, які права та обов'язки вони мають.

Рішенням Одеської міської ради від 22 січня 2008 р. було затверджено Правила благоустрою території міста Одеси. Позитивними рисами є те, що Правила були оновлені після ухвалення Верховною Радою України Закону “Про благоустрій населених пунктів”, і те, що у Правилах є норми, які стосуються участі громадськості у здійсненні благоустрою, — але вони були деталізовані явно недостатньо. Зокрема, регламентуючи питання здійснення громадського контролю у сфері благоустрою міста Одеси, автори Правил лише навели в них дослівно ст. 41 Закону та послалися на Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів. Таким чином, Одеська міська рада зі свого боку нічого не здійснила по запровадженню інституту громадських інспекторів благоустрою.

Київська міська рада так само оновила локальні норми у сфері благоустрою, затвердивши 25 грудня 2008 р. “Правила благоустрою міста Києва”. П. 1.3 Правил закріплює можливість громадян і громадських організацій брати участь у виконанні Правил шляхом реалізації своїх прав та обов'язків у сфері благоустрою, передбачених законодавством, та у контролі за їх виконанням, надаючи пропозиції щодо внесення змін до Правил, а також шляхом співробітництва із іншими суб'єктами у сфері благоустрою. Але, на жаль, як і у попередній редакції Правил, регламентації діяльності громадських інспекторів благоустрою міста присвячено лише один пункт, текст якого не змінився (у чинній редакції — п. 19.3, у попередній — п. 18.7), і за змістом частково повторює чинне законодавство. П. 19.3 передбачає, що громадські інспектори благоустрою:

- беруть участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавчих актів у сфері благоустрою (співпадає із п. 1 ст. 41 Закону) та цих Правил;
- проводять перевірки і складають протоколи про адміністративні правопорушення щодо порушень вимог законодавчих актів у сфері благоустрою та цих Правил і подають їх органам, уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення у порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно-правовими актами, що регулюють правовідносини у цій сфері (конкретизує положення п. 1 ст. 41 Закону).

Заслужовує на увагу і підтримку досвід міста Славутич, де 17 травня 2007 р. за ініціативою міського голови Володимира Удовиченка на засіданні міськвиконкому була створена група громадського контролю по благоустрою. Ціль даного рішення бачилась членам міськвиконкому у необхідності поліпшення санітарного стану території міста та рекреаційної зони Славутича. Одночасно рішенням виконкому були призначені громадські інспектори, загальна кількість яких склала 26 осіб. Всі вони забезпечуються посвідченнями згідно з положенням “Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів”, мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення і передавати їх до адміністративної комісії міськвиконкому.

Як бачимо, у наведених вище прикладах органи місцевого самоврядування поширили дію Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів, яке передбачає створення інституту громадських інспекторів при органах виконавчої влади, на сферу органів місцевого самоврядування. Таке рішення не виходить за межі їхньої компетенції.

Підсумовуючи вищевикладене зазначимо, що чинне законодавство лише в загальних



рисах регламентує проблеми, пов'язані із залученням представників громадськості до вирішення питань місцевого розвитку у сфері благоустрою. І якщо місцеві державні адміністрації мають певні інструменти для розвитку інституту громадських інспекторів, то органи місцевого самоврядування фактично позбавлені права на самостійне впровадження такого інституту. Загалом, правова регламентація взаємовідносин "органи місцевого самоврядування — громадськість" у сфері благоустрою є на даний момент вкрай незадовільною.

Хоча чинні акти в загальних рисах і регламентують порядок започаткування та формування інституту громадських інспекторів, як виявляється, Положення та інші нормативно-правові акти, на підставі яких були ухвалені Правила, фактично залишили поза увагою значну кількість питань, перш за все, процедурно-процесуального характеру, що пов'язані із формуванням інституту громадських інспекторів. В першу чергу це стосується питань критеріїв та порядку відбору осіб, які претендують на отримання статусу громадського інспектора благоустрою, регламентації взаємовідносин громадських інспекторів із органами влади в цілому, та органами місцевого самоврядування, зокрема, в процесі реалізації своїх повноважень, критерії оцінки ефективності діяльності громадських інспекторів протягом підзвітного періоду тощо.

Враховуючи вищезазначене, вважаємо за доцільне розробити та запропонувати Верховній Раді та Міністерству з питань житлово-комунального господарства прийняти зміни до Закону "Про благоустрій населених пунктів" та до наказу "Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів", якими:

- передбачити можливість започаткування інституту громадських інспекторів благоустрою на рівні сіл, селищ та міст із наділенням органів місцевого самоврядування відповідними повноваженнями;
- конкретизувати питання співпраці між громадськими інспекторами, органами самоорганізації населення, громадськими організаціями та іншими громадськими об'єднаннями, які функціонують у сфері благоустрою, з органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- деталізувати окремі процедурні питання, пов'язані із відбором громадських інспекторів, забезпеченням їх поточної діяльності, а також припиненням їх повноважень.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямку полягають у доцільності вивчення досвіду і надання пропозицій щодо можливості розвитку інституту громадських інспекторів благоустрою з використанням потенціалу органів самоорганізації населення.

Список використаних джерел

1. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06.09.2005 р. // ВВР. — 2005. — № 49. — Ст. 517.
2. Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів : Затверджено Наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16.01.2007 р., № 7 // ОВУ. — 2007. — № 19. — Ст. 771.
3. Рекомендації із розроблення правил благоустрою території населеного пункту : Затверджено Наказом Міністерством з питань житлово-комунального господарства України від 31.05.2007 р., № 32 [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://www.minjkg.gov.ua/news/print.php?id=268>.

*Рекомендовано до друку кафедрою права і законотворчого процесу
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 8 від 10 лютого 2009 року)*

Надійшла до редакції 21.02.2009
Рекомендована до друку 19.06.2009

