

УДК 342.951

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Павло ПОКАТАЄВ,
доктор наук з державного управління, доцент,
Класичний приватний університет

АНОТАЦІЯ

Досліджено процес адміністративно-правового регулювання громадського контролю у сфері містобудівної діяльності. Визначено, що здійснення громадського контролю у цій сфері законодавцем встановлено у вигляді проведення громадських слухань. Проте виявлено ряд законодавчих обмежень до осіб, які мають право надавати пропозиції до проектів містобудівної документації на місцевому рівні. Виокремлено перешкоди, що заважають інституціям громадянського суспільства здійснювати громадський контроль у сфері містобудівної діяльності, та запропоновано шляхи їх подолання.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, громадський контроль, містобудівна діяльність, інституції громадянського суспільства, благоустрій населених пунктів.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC CONTROL IN THE FIELD OF URBAN DEVELOPMENT

Pavlo POKATAIEV,
Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,
Classic Private University

SUMMARY

The process of administrative and legal regulation of public control in the field of urban development is investigated. It was determined that the implementation of public control in this area by the legislator was established in the form of conducting public hearings. However, a number of legislative restrictions have been identified regarding the persons who have the right to submit proposals to local development projects of urban planning documents. The obstacles preventing civil society institutions from exercising public control in the field of urban development are identified and ways of overcoming them are proposed.

Key words: administrative-legal regulation, public control, town-planning activity, civil society institutions, improvement of settlements.

Актуальність теми дослідження. Проблема налагодження взаємовідносин держави із громадянами набуває дедалі більшої актуальності в порядку денному державної політики в Україні. Йдеться, по-перше, про гарантування державою прийнятних умов (політико-правових, адміністративно-організаційних, фінансових) для функціонування інституцій громадянського суспільства (далі – ІГС); по-друге, про спрямування спільних зусиль державних інституцій та інституту громадського суспільства на розв'язання нагальних проблем. Модель взаємодії державних інституцій та ІГС має забезпечувати задоволення прав та інтересів різних соціальних груп і реалізацію ефективної державної політики, враховуючи потребу збалансування інтересів національного, групового і індивідуального рівнів.

Сьогодні в Україні право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади й органів місцевого самоврядування становлять окремі норми Конституції України, зокрема ст. 38. Крім того, ст. 40 Конституції надає громадянам право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади й органів місцевого самоврядування, які зобов'язані розглянути ці звернення і дати обґрунтовану відповідь [1]. Проте громадяни дуже повільно використовують надане їм право, і, на жаль, не завжди така участь громадян в управлінні державними справами є нормативно врегульованою, що зумовлює подальше дослідження правових аспектів здійснення громадського контролю в Україні.

Ступінь дослідження. Серед вітчизняних науковців правові основи здійснення громадського контролю досліджували С. Братель, О. Джафарова, А. Мукшименко, В. Пахомов, Н. Христинченко, І. Шемелинець, які присвятили наукові праці контролю за діяльністю правоохоронних органів.

Великий науковий інтерес здобув порядок здійснення громадського контролю в екологічній сфері. Це питання знайшло своє відображення у працях О. Грицан, Г. Мороз, Е. Позняк, О. Федоровської, С. Хом'яченко.

А.І. Ріпенко присвятив своє дослідження стану правового регулювання використання земель житлової та громадської забудови у межах населених пунктів з метою благоустрою. Ним визначене поняття благоустрою населених пунктів як правового інституту та передумови становлення відповідної галузі вітчизняного законодавства. Крім того, ним розглянуто особливості використання різновидів земель на засадах містобудівного та землевпорядного планування та зонування [2]. Але, незважаючи на таке ґрунтовне дослідження у сфері забудови населених пунктів, автор не приділив уваги порядку здійснення громадського контролю у цій сфері.

Отже, у наукових працях розглядаються лише окремі аспекти громадського контролю, але що стосується такого суспільно важливого питання, як контролю у сфері благоустрою населених пунктів, то це питання досліджувалося лише опосередковано, що свідчить про актуальність подальшого дослідження цієї теми.

Метою статті є дослідження процесу адміністративно-правового регулювання громадського контролю у сфері

містобудівної діяльності; виявлення перешкод, що заважають інституціям громадянського суспільства здійснювати такий контроль, і пропозиції щодо шляхів їх подолання.

Вклад основного матеріалу. Для дослідження порядку здійснення громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів необхідно дослідити саму сутність поняття «благоустрою». Так, у ст. 1 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» законодавець надає визначення благоустрою як комплексу робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення й озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращення 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 [3].

Отже, можна сказати, що сфера благоустрою складається з кількох елементів, зокрема:

1. комплексу робіт щодо території населеного пункту з:
 - інженерного захисту;
 - розчищення;
 - осушення;
 - озеленення;
2. соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращення мікроклімату;
3. санітарного очищення території населеного пункту;
4. зниження рівня шуму.

Крім того, благоустрій населених пунктів передбачає: розробку і здійснення ефективних і комплексних заходів з утримання території населених пунктів у належному стані, збереження об'єктів загального користування; природних ландшафтів; організацію належного утримання та раціонального використання територій, будівель, інженерних споруд та об'єктів рекреаційного, природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного призначення, тощо (п. 1 ст. 2 Закону [3]).

Під утриманням території населених пунктів у належному стані слід розуміти її використання за призначенням відповідно до генерального плану населеного пункту, правил благоустрою території, іншої містобудівної документації, а також санітарне очищення, озеленення території; збереження та відновлення об'єктів благоустрою.

Отже, ми з'ясували, що принциповим моментом для утримання території населеного пункту у належному стані є її використання відповідно до генерального плану.

Генеральний план населеного пункту законодавець розуміє як містобудівну документацію, що визначає принципові вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту (абз. 2, п. 1 ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [4]).

Обов'язковою умовою розроблення та затвердження генерального плану є чітке врахування інтересів територіальної громади, зокрема державних, громадських і приватних інтересів.

Відповідно до п. 11 ст. 17 «Про регулювання містобудівної діяльності», матеріали генерального плану населеного пункту не можуть містити інформацію з обмеженим доступом. Більш того, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», органи місцевого самоврядування повинні у формі відкритих даних, на єдиному державному веб-порталі, у місцевих періодичних друкованих ЗМІ, у загальнодоступному місці у приміщенні органу місцевого самоврядування надавати подібну інформацію [5].

Обов'язковість інформування громадян про плани перспективного розвитку територій і населених пунктів,

розміщення важливих містобудівних об'єктів через ЗМІ передбачена ст. 5 Закону України «Про основи містобудування» [6].

Ст. 25 Закону України «Про архітектурну діяльність» також закріплює виключне право громадян і громадських організацій одержувати в органах влади інформацію про підготовку і прийняття рішень з планування, забудови та реконструкції населених пунктів, окремих територій і конкретних об'єктів архітектури, збереження пам'яток історії та культури, довкілля [7].

Засобами здійснення або формами громадського контролю можуть бути:

- соціологічні та статистичні дослідження шляхом анкетування, опитування, стороннього нагляду, включеного нагляду, контент-аналізу, фокус-групових дискусій тощо;
- участь громадян у виборах, референдумах, зборах, місцевих ініціативах, громадських слуханнях;
- громадська експертиза актів органів публічної влади та їх проєктів;
- публікації у пресі, випуски по радіо, ТБ;
- участь громадськості у роботі колегіальних органів влади;
- включення представників громади до складу робочих груп, які утворюються владою;
- діяльність органів самоорганізації населення;
- діяльність громадських організацій;
- діяльність партійних організацій;
- діяльність об'єднань споживачів;
- перевірка діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звітності, результатів діяльності з подальшим вживанням певних заходів щодо приведення цієї діяльності у відповідність до встановлених норм;
- пропозиції (зауваження), заяви, скарги, клопотання у вигляді письмових та усних, індивідуальних і колективних звернень громадян.

Стосовно здійснення громадського контролю у сфері регулювання містобудівної діяльності законодавець встановив проведення громадських слухань.

Законодавчу основу проведення громадських слухань становлять норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема ст. 13 закріплює право територіальної громади проводити громадські слухання, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати депутатів відповідної ради та посадових осіб місцевого самоврядування, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування [8].

Громадським слуханням підлягають розроблені проєкти містобудівної документації на місцевому рівні: генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій. Пропозиції громадськості мають бути обґрунтовані в межах нормативно-правових актів, будівельних норм, державних стандартів і правил (ст. 17 Закону [4]).

Але законодавством встановлено певні обмеження щодо осіб, які мають право надавати пропозиції до проєктів містобудівної документації на місцевому рівні, зокрема:

- це стосується дієздатності осіб (тобто така особа повинна мати повну дієздатність, бути повнолітньою);
- права власності та користування земельної ділянки, розташованої на території, щодо якої розробляється документація;
- особа може бути представником органів самоорганізації населення, діяльність яких поширюється на відповідну територію;
- особа може мати статус народного депутата України або депутата відповідної місцевої ради.

Крім того, мають право на подання пропозицій до проектів містобудівної документації юридичні особи, які мають об'єкти нерухомого майна, розташовані на території, щодо якої розроблено таку документацію.

Однак виникає дуже багато питань через неузгодженість Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» з іншими нормативними актами, зокрема Цивільним кодексом України (далі – ЦК України).

Так, абз. 1 п. 7 ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» вказує на те, що пропозиції до проектів містобудівної документації на місцевому рівні мають право надавати повнолітні дієздатні фізичні особи. Проте п. 1 ст. 34 ЦК України зазначає, що повну цивільну дієздатність фізична особа набуває після досягнення нею 18 років (тобто повноліття) [9].

Але п. 2 ст. 34 та ст. 35 ЦК України визначають окремі підстави надання повної цивільної дієздатності фізичній особі, що не досягла повноліття, зокрема:

- у разі реєстрації шлюбу фізичної особи вона набуває повної цивільної дієздатності з моменту реєстрації шлюбу (навіть у разі припинення шлюбу повна цивільна дієздатність у неї зберігається);
- після досягнення 16 років, якщо така особа працює за трудовим договором;
- особа, яка записана матір'ю або батьком дитини;
- особа, яка бажає займатися підприємницькою діяльністю [9].

Отже, можна зробити висновки, що, незважаючи на достатній обсяг цивільної дієздатності, фізична особа не може скористатися правом участі у громадських слуханнях щодо надання пропозицій до проектів містобудівної документації.

Вважаємо доцільним внести зміни до абз. 1 п. 7 ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» і викласти його у такій редакції:

«7. Пропозиції до проектів містобудівної документації на місцевому рівні мають право надавати:

1) дієздатні фізичні особи, які проживають на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні».

Виникає питання щодо можливості участі у громадських слуханнях фізичних осіб, які мають на території, стосовно якої розроблено проект містобудівної документації, розташовані об'єкти нерухомого майна. Адже таке право надане юридичним особам у абз. 2 п. 7 ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Проте фізичні особи такого права позбавлені. У абз. 3 п. 7 ст. 21 цього Закону законодавець дозволив власникам і користувачам земельних ділянок, розташованих на території, щодо якої розробляється документація, брати участь у громадських слуханнях. Але, відповідно до п. 1 ст. 180 ЦК України, до нерухомого майна належать не тільки земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на такій земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення [9].

До того ж, обов'язковість урахування державних і громадських інтересів у плануванні та забудові території; законних інтересів та вимог власників або користувачів земельних ділянок і будівель, що оточують місце будівництва, закріплено нормами Закону України «Про основи містобудування» [6]. Отже, ще раз хотілося б підкреслити, що ст. 5 цього Закону закріплено обов'язковість врахування законних інтересів власників або користувачів земельних ділянок і будівель – як юридичних, так і фізичних осіб. Тоді як у ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» про власників і користувачів будівель – фізичних осіб нічого не вказано.

Крім того, за п. 2 ст. 317 ЦК України, на зміст права власності не впливають місце проживання власника та місцезнаходження його майна. Усі суб'єкти права власності є рівними перед законом [9].

Отже, доцільно скасувати таку дискримінацію щодо права фізичної особи на її нерухоме майно та внести зміни до абз. 2 п. 7 ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» і викласти у такій редакції:

«7. Пропозиції до проектів містобудівної документації на місцевому рівні мають право надавати:

2) юридичні та фізичні особи, у т. ч. суб'єкти підприємницької діяльності, об'єкти нерухомого майна яких розташовані на території, для якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні...».

На виконання Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» було затверджено «Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» [10], яким чітко закріплено, що затвердження проектів містобудівної документації без проведення процедури розгляду пропозицій громадськості забороняється.

До того ж, ст. 25 Закону України «Про архітектурну діяльність» закріплює право громадян і громадських організацій брати участь в обговоренні архітектурних рішень проектів; захищати свої інтереси під час проектування і будівництва нових та експлуатації існуючих об'єктів архітектури [7].

Отже, аналізуючи норми Законів України «Про архітектурну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про основи містобудування», можна сказати, що всі вони цілком відрізняються одна від одної. Адже у Законі України «Про архітектурну діяльність» взагалі нічого не сказано про право обстоювати власні інтереси юридичними особам. Крім того, у ст. 25 цього Закону вказано, що громадяни та громадські організації мають брати участь в обговоренні архітектурних рішень проектів, тобто йдеться про публічне громадське обговорення, що є значно ширшим поняттям, ніж громадські слухання, бо воно включає в себе проведення й організацію інших публічних заходів, зокрема: конференцій, форумів, тих самих громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей із громадськістю; інтернет-конференцій, відеоконференцій. Додатково, у рамках публічного громадського обговорення, можуть проводитися засідання громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади [11].

Висновки. З дослідження зроблено висновок, що принциповим моментом для утримання території населеного пункту у належному стані є її використання відповідно до генерального плану. Обов'язковою умовою розроблення та затвердження генерального плану є чітке врахування інтересів територіальної громади.

Здійснення громадського контролю у сфері регулювання містобудівної діяльності законодавцем встановлено у вигляді проведення громадських слухань. Проте законодавством встановлено ряд обмежень щодо осіб, які мають право надавати пропозиції до проектів містобудівної документації на місцевому рівні.

Проаналізувавши норми законодавства щодо порядку участі у громадських слуханнях та встановлені обмеження, ми виявили неузгодженість норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» з іншими нормативними актами, зокрема ЦК України, Законами України «Про архітектурну діяльність», «Про основи містобудування». Надано рекомендації щодо усунення такої неузгодженості.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Ріпенко А.І. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. К., 2010. 20 с.
3. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06 вересня 2005 р. № 2807-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/page2>.
4. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/print>.
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
6. Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>.
7. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/687-14/print>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/Z970280.html.
9. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
10. Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: Постанова КМУ від 25 травня 2011 р. № 555. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-p>.
11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Розпорядження КМУ від 03 листопада 2010 р. № 996. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p/print1509793530692870>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Покагаєв Павло Сергійович – доктор наук з державного управління, доцент, Класичний приватний університет

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Pokataiev Pavlo Serhiiovych – Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Classic Private University

