



УДК 351.743 (477)

ОРГАНІЗАЦІЯ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

Хряпинський А.П., здобувач
Харківський національний університет внутрішніх справ

Розглянуто позиції вчених щодо розуміння громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації у сфері містобудування. Надано авторське розуміння громадського контролю у сфері містобудування та класифіковано процедури громадського контролю у сфері містобудування на загальні та спеціальні.

Ключові слова: громадський контроль, адміністративна процедура, містобудування, містобудівна діяльність.

Рассмотрены позиции учёных относительно понимания общественного контроля над деятельностью органов публичной администрации в сфере градостроительства. Предоставлено авторское понимание общественного контроля в сфере градостроительства и классифицированы процедуры общественного контроля в сфере градостроительства на общие и специальные.

Ключевые слова: общественный контроль, административная процедура, градостроительство, градостроительная деятельность.

Khrypynskyy A.P. ORGANIZATION OF PUBLIC CONTROL IN CITY PLANNING: ISSUES OF TODAY

We consider the position of scientists in understanding public control over the activities of the public administration, including in the field of urban planning. The author has given the author's understanding of social control in urban planning, and public control procedures classified in the field of urban planning in general and special.

Key words: social control, administrative procedures, urban planning, urban development activities.

Постановка проблеми. Розвиток в Україні підприємництва, будівельної індустрії та створення безлічі будівельних організацій обумовлює необхідність здійснення у сфері містобудування ефективної контрольної діяльності як з боку держави, так і громадськості. У межах такої моделі має знайти місце саме інститут громадського контролю як спосіб спостереження приватних осіб за діями та рішеннями представників публічної влади, в тому числі й у сфері містобудування.

Огляд наукових досліджень. Питання громадського контролю становили предмет досліджень учених, які аналізували чинники впливу на розвиток демократії, зокрема діяльність громадських об'єднань, удосконалення правового регулювання процедур реалізації конституційних норм про право вільно виражати своє волевиявлення, звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування зі зверненнями тощо (М. Баймуратов, О. Батанов, С. Братель, С. Денисюк, О. Джафарова, О. Я. Лазор, О. Д. Лазор, О. Лисяк, Н. Мішина, О. Музичук, О. Орловський, С. Саханенко, С. Шестак Т. Яременко та інші).

Здобутки вчених є теоретичною основою подальшого наукового пошуку у напрямку розкриття змісту громадського контролю у сфері містобудування.

Мета статті полягає у необхідності надати авторське визначення громадського контролю у сфері містобудування та виокремити процедури здійснення громадського контролю у зазначеній сфері.

Викладення основного матеріалу. Варто відзначити, що дослідники проблеми сутності і змісту громадського контролю, опрацьовуючи існуючі наукові погляди, вказують на природу громадського контролю, яка походить від відносин влади і громади. Оскільки розвиток суспільства відбувається за умов єдності та боротьби протилежностей між соціумом та державою, між прагненням до необмеженої свободи та необхідністю обмежень в ім'я організації суспільного життя, своє головне завдання громадська еліта бачить у приборканні автократичної експансії держави, а державна еліта – у приборканні охлократичних тенденцій соціуму [1, с. 337]. Шляхом збалансування цієї системи стримувань та протигаг забезпечується сталий розвиток суспільства. Одним з принципів демократичної правової держави, який забезпечує зв'язок державного управління із суспільством та громадянами, є публічність. Публічність включає доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів виконавчої влади та участь у їх діяльності; прозорість їх

функціонування; громадський контроль за діяльністю органів публічного управління та їх посадових осіб, за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [2, с. 53]. Як стверджує В. Селиванов, «лише за умови розвиненої політичної й правової культури демократичного громадянського суспільства, яке не просто на законній, а насамперед на правовій основі контролює державну владу, державно організоване суспільство в змозі як обмежувати, так і самообмежувати державні імперативні адміністративно-командні прагнення» [3, с. 254].

У демократичних суспільствах народ як сукупність громадян та їхніх асоціацій здійснює публічну владу безпосередньо і через систему інститутів. Інституції, яким народ делегує владні повноваження, – органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що діють від його імені. Отже, саме народ і має контролювати як свою (самоконтроль, внутрішній контроль), так і їхню (метаконтроль, зовнішній контроль) діяльність, тобто посередництвом контролю здійснювати окремий вид публічної влади – контрольну владу [4, с. 375].

В свою чергу С. Денисюк визначає громадський контроль як систему відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності державних органів недержавним структурам (громадським організаціям, пересічним громадянам, незалежним аналітичним центрам, засобам масової інформації) [5, с. 82].

В. Федоренко і Я. Кагляк зазначають, що громадський контроль розглядається як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Тобто характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері і полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю (організованою та неорганізованою), і, по-друге, що у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення.

З управлінських позицій громадський контроль, як і будь-який інший контроль, є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів з певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановле-

ним вимогам. Але завдання громадського контролю не зводиться лише до виявлення розходжень між заданими та фактичними результатами. Головна мета громадського контролю – усунення та попередження причин, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю писаних та неписаних норм.

У зв'язку з цим можна говорити, що завдання громадського контролю саме і полягає у тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а у разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [6, с. 29].

На думку Б. Бор'яна, громадський контроль не можна обмежувати тісними рамками закону. Громадська думка та громадське обурення мають більш реальну дію, ніж інші види контролю. Оцінка та критика дій або діяльності окремих громадян у суспільному та приватному житті з боку громади заподіює значно більший ефект, понад усе, всередині власного класу [7, с. 20]. Наведену характеристику громадського контролю слід визнати його широким розумінням. Дійсно, такий підхід до громадського контролю, насамперед, поширений у побуті.

Варто вказати на особливі риси громадського контролю. Як зазначає С. Денисюк, така риса, як рамкове визначення нормами права процедур здійснення громадського контролю, повноважень суб'єктів контрольної діяльності визначає гнучкість громадського контролю, його високий ступінь пристосування до суспільних трансформацій [5, с. 49]. Нормативна ж регламентація, особливо на рівні закону, має консервативний характер і змінюється темпами інколи нижчими за суспільні трансформації. Консервативність чинного законодавства має і позитивну, і негативну сторону, як і всі суспільні явища. З позитивної сторони – консервативність виступає стримуючим началом суспільних перетворень, надаючи їм поміркованого, виваженого характеру. З іншого боку, внаслідок консерватизму виникає необхідність адаптації правових приписів суспільним трансформаціям. Вказане особливо яскраво проявляється у процедурах громадського контролю, компетенції відповідних суб'єктів контрольної діяльності, активному формуванню режиму громадського контролю. Держава на законодавчому рівні має встановлювати чіткі правила здійснення громадського контролю з метою запобігання незаконного втручання суб'єктів громадського контролю до



державної діяльності, внаслідок чого можуть бути порушені державні інтереси, завдана шкода національній безпеці [5, с. 49].

В деякій мірі зазначене сьогодні вже відображено постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [8].

Крім того, діяльність суб'єктів громадського контролю назвати контролем можна лише досить умовно, оскільки в роботі багатьох з них відсутні обов'язкові ознаки контролю: право втручатися в оперативну діяльність того, кого контролюють, право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності.

Громадський контроль виступає як один із найбільш продуктивних засобів протистояння узурпації влади, її невідповідності інтересам та потребам, а його регламентація має бути здійснена відповідно до конституційних норм. Громадський контроль передбачає прозорість управлінських процесів, демократичність процедур ухвалення управлінських та юрисдикційних рішень; доступ громадян до інформації, що збирається та зберігається органами державної влади; присутність представників громадськості на засіданнях органів публічної влади; роботу громадських рад та проведення круглих столів з представниками громадськості тощо [5, с. 50].

В цілому можна зробити проміжний висновок, що громадський контроль у сфері містобудування за своїм змістом містить у собі три елементи: а) одержання необхідної інформації щодо діяльності органів публічної адміністрації у сфері містобудування; б) аналіз та оцінку інформації; в) реагування на виявлені порушення чинного законодавства у сфері містобудування з метою гарантування прав і свобод людини і громадянина.

Усі ці елементи реалізації контрольної діяльності з боку громадськості повинні бути регламентовані нормативно-правовими актами і реалізовуватись на їх основі та у відповідному порядку.

К. Рудик наголошує на тому, що неповноцінна модель управління містобудівним процесом певною мірою відображається на використанні земельних ресурсів населеного пункту. Така ситуація призводить до того, що конфлікти навколо будівництва є сталим явищем, а не прикрими випадками. Основними чинниками цих негативних явищ виступають наступні: можливість здійснення будівництва всупереч вимогам містобудівної документації, слабка роль територіальної громади, тобто громадський контроль в сфері містобудування фактич-

но відсутній, загострення житлової кризи тощо [9].

Так, Законом України від 16.11.1992 р. № 2780-XII «Про основи містобудування» закріплено участь громадян, об'єднань громадян в обговоренні містобудівної документації, проектів окремих об'єктів і внесення відповідних пропозицій до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій. Обов'язкове врахування інтересів відповідних територіальних громад під час вирішенні питань планування територій на регіональному рівні [10].

Звернення до Закону України від 17.02.2011 № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності» надає можливість стверджувати, що нормативний акт закріплює процедуру громадського контролю у сфері містобудування як громадські слухання.

Так, громадським слуханням підлягають розроблені в установленому порядку проекти містобудівної документації на місцевому рівні: генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій [11].

Варто відмітити, на громадське слухання виносяться наступні питання, які повинні враховувати громадську позицію: 1) оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення містобудівної документації на місцевому рівні з прогнозованими правовими, економічними та екологічними наслідками; 2) оприлюднення проектів містобудівної документації на місцевому рівні та доступ до цієї інформації громадськості; 3) реєстрацію, розгляд та узагальнення пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні (у разі її утворення); 4) узгодження спірних питань між громадськістю і замовниками містобудівної документації на місцевому рівні через погоджувальну комісію; 5) оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні.

Кінцевим результатом даного виду громадського контролю у сфері містобудування є оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні шляхом їх опублікування в засобах масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення таких рішень на офіційних веб-сайтах цих органів.

В той же час відповідно до Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мо-

тивів суспільної необхідності» [12] під час вирішення питань відчуження для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, громадські слухання не проводяться.

Особливе місце відводиться громадськості щодо запобіганню та припиненню корупції діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України (Держархбудінспекції України) як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та контролю у сфері житлово-комунального господарства.

Саме з метою забезпечення зворотного зв'язку з громадськістю щодо повідомлень про факти корупційних правопорушень в регіонах організована робота «Гарячої лінії» посадовими особами Держархбудінспекції України, а також діє конфіденційна лінія за допомогою особистої електронної пошти Голови Держархбудінспекції України з метою отримання скарг на корупційні дії з боку посадових осіб територіальних органів і оперативного реагування на них [13].

На виконання п. 5 витягу з протоколу № 70 засідання Кабінету Міністрів України від 12.09.2012 наказом Держархбудінспекції України від 17.10.2012 № 171 утворена Комісія з розгляду звернень громадян, що надходять до Держархбудінспекції України, у яких міститься інформація щодо зловживань службовим становищем працівників центрального апарату та територіальних органів Держархбудінспекції України, метою якої є проведення роботи з профілактики недопущення хабарництва серед посадових осіб територіальних органів Держархбудінспекції України [14].

В той же час з метою забезпечення доступу громадськості для ознайомлення з проектами нормативно-правових актів, розробниками яких є Держархбудінспекція України, проекти розміщуються на офіційних веб-сайтах Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Держархбудінспекції України в розділі для громадського обговорення.

З метою забезпечення громадського контролю за діяльністю Держархбудінспекції України врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики з питань контролю у сферах містобудування та житлово-комунального господарства із залученням громадських (неурядових) організацій утворено Громадську

раду при Держархбудінспекції України, яка є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом.

Так, протягом 2013 року проведено 4 засідання Громадської ради, з яких одне – виїзне у м. Вінниці, в ході якого обговорено питання забезпечення доступності для осіб з обмеженими фізичними можливостями та проведено огляд об'єктів м. Вінниці щодо забезпечення їх засобами доступності. Загалом на засіданнях Громадської ради протягом року розглянуто 14 питань [15].

Однією із форм громадського контролю у сфері містобудування слід віднести діяльність позаштатних (громадських) інспекторів. Основним завданням діяльності позаштатних (громадських) інспекторів є участь спільно з посадовими особами Держархбудінспекції України або за їх дорученням у здійсненні заходів з державного архітектурно-будівельного контролю та контролю у сфері житлово-комунального господарства [16].

Крім того, участь громадськості (представників громадських організацій, громадських рад, ЗМІ, депутатів місцевих рад, громадян (організована та неорганізована громадськість) у здійсненні контролю у сфері містобудування може також здійснюватись шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи, моніторингів, опитувань, анкетувань тощо.

Так, для прикладу, 15.05.2014 року відбулося засідання «круглого столу» членів професійно-громадської ради облдержадміністрації з питань містобудування та архітектури з представниками громадськості обласного центру на тему: «Про шляхи врегулювання ситуації з планування та забудови міста Суми». В ході роботи «круглого столу» розглянуто питання щодо розроблення та реалізації містобудівної документації міста Суми, необхідності врахування громадської думки під час її розроблення та про роль головного архітектора міста у містобудівному процесі. Для запровадження нових шляхів розвитку і покращення якості забудови міста з урахуванням напрацьованого досвіду було заслухано думку керівників містобудівних органів попередніх років, авторитетних фахівців області у галузі архітектури, фахівців галузевої професійно-громадської ради та Національної спілки архітекторів України тощо [17].

Висновки. Слід зробити висновок, що громадський контроль в сфері містобудування повинен забезпечити підвищення ефективності діяльності як органів публічної влади, так і підприємств, установ й організацій у сфері містобудування, за наслідком



яких владно-громадські відносини мають перейти у стан стабільності й рівноваги.

На підставі викладеного можна також констатувати, що процедури громадського контролю у сфері містобудування варто класифікувати на загальні (заслуховування звітів про результати роботи у сфері містобудування, громадські слухання, громадський моніторинг у сфері містобудування) та спеціальні процедури (громадська експертиза, громадська перевірка, громадське розслідування). Кожна із зазначених процедур має свій визначений порядок організації, оформлення результатів проведення та правові наслідки під час виявлення порушень в діяльності об'єктів громадського контролю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Щекин Г. В. Социальная теория и кадровая политика : монография / Г. В. Щекин. – К. : МАУП, 2000. – 576 с.
2. Малиновський В. Я. Державне управління : [навч. посіб.] / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
3. Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : [монографія] / В. М. Селіванов. – К. : Ін Юре, 2002. – 724 с.
4. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
5. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні : монографія / С. Ф. Денисюк. – Х. : Золотая миля, 2010. – 368 с.
6. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Е. А. Маштакова. – Ростов-на-Дону, 2000. – 204 с.
7. Борьян Б. А. Государственный контроль в Союзе ССР и Западной Европе / Б. А. Борьян. – М. : Изд-во Наркомторга СССР и РСФСР, 1928. – 291 с.
8. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
9. Рудик К. С. Проблеми правового регулювання використання земель населених пунктів в Україні / К. С. Рудик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=46544>.
10. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.
11. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – С. 1544. – Ст. 343.
12. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності : Закон України від 17.11.2009 № 1559-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – С. 3. – Ст. 2.
13. Про затвердження Порядку проведення «гарячої» телефонної лінії у Державній архітектурно-будівельній інспекції України : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.12.2013 № 588 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dabi.uss.gov.ua/zakon.files/2011_new/n/n588.doc.
14. Інформація про виконання Держархбудінспекцією України у 2012 році завдань і заходів, визначених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : dabi.uss.gov.ua/corrupt.files/2013.03.05/info.doc.
15. Інформаційно-аналітичні матеріали (звіт) про підсумки роботи Державної архітектурно-будівельної інспекції України та її територіальних органів у 2013 році та виконання Плану роботи Державної архітектурно-будівельної інспекції України на 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dabi.uss.gov.ua/colegia.files/2014.02.05/info.doc>.
16. Про затвердження Положення про групи позаштатних (громадських) інспекторів державного архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 13.06.2012 № 305 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dabi.uss.gov.ua/zakon.files/2011_new/n/n305.doc.
17. Участь громадськості у розгляді питань щодо забудови обласного центру [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.arhitektura.sm.gov.ua/index.php/uk/115-uchast-gromadskosti-u-rozglyadi-pitan-shchodo-zabudovi-oblasnoho-tsentru>.