

П. С. Покатаєв

доктор наук із державного управління, доцент
Класичний приватний університет

ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДСЬКИХ ІНСПЕКТОРІВ У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

У статті досліджено порядок здійснення громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів із залученням громадських інспекторів. Проаналізовано нормативно-правову базу, що регулює правовий статус громадських інспекторів у розрізі елементів благоустрою населених пунктів. Зосереджено увагу на відсутності норм законодавства, які б врегульовували порядок обрання громадського інспектора з урахуванням стажу його роботи у сфері благоустрою, зокрема відсутність норми, яка б встановлювала цей термін. Підкреслюється некоректність норми, щодо обрання у якості громадського інспектора особи, яка досягла 18 років, запропоновано змінити вікову межу.

Ключові слова: правовий статус, громадський контроль, благоустрій населених пунктів, громадський інспектор.

Постановка проблеми. Сучасний стрімкий розвиток населених пунктів та щорічне зростання щільності населення у мегаполісах (розширення процесу урбанізації як соціально-економічного процесу), який супроводжується зростанням і розвитком міських поселень, зростанням питомої ваги міського населення, поширенням міського способу життя призводить до необхідності вирішення завдань, спрямованих не лише на захист навколишнього природного середовища, але й на зменшення впливу екологічно небезпечних об'єктів, розташованих у населених пунктах, та створення комфортних, зручних, естетичних умов існування мешканців населених пунктів. Для підтримки у належному стані інфраструктури міста потрібен постійний контроль як із боку державних органів влади та місцевого самоврядування, так і з боку самих громадян.

Сьогодні проблема громадського контролю є досить гострою, що зумовлює розроблення та ухвалення низки нормативно-правових актів щодо його посилення. Долучення до здійснення контролю громадських інспекторів має певні результати щодо запобігання правопорушенням у сфері благоустрою населених пунктів, але ця діяльність лише частково врегульована.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних авторів, які торкаються у своїх дослідженнях теми громадського контролю, можна назвати тих, хто досліджує питання локальної демократії, та її такої форми, як діяльність органів самоорганізації населення та інших громадських об'єднань, громадські слухання, загальні збори, звернення громадян тощо, зокрема таких, як М. Баймуратов, О. Батанов, О. Лазор, О. Лазор, О. Лисяк, Н. Мішина, О. Орловський, С. Саханенко, Т. Яременко та інші.

Правовим основам здійснення громадського контролю присвятили свої праці С. Братель, О. Джафарова, А. Мукшименко, В. Пахомов, Н. Христинченко, І. Шемелинець. Наукову дискусію це питання викликало у науковців в екологічній сфері, зокрема це питання знайшло своє відображення у працях О. Грицан, Г. Мороз, Е. Позняк, О. Федоровської, С. Хом'яченко.

Але у нормативно-правових актах підкреслюється порядок здійснення громадського контролю за участю громадських інспекторів, проте цьому питанню достатньої уваги не приділялось, що зумовлює актуальність теми дослідження.

Виклад основного матеріалу. Якщо дослідити поняття «благоустрій населених пунктів», то аналіз змісту ст. 1 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» дає можливість зробити висновок, що це комплекс

робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, екологічних заходів із покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони [1].

Система благоустрою населених пунктів включає в себе здійснення державного, самоврядного і громадського контролю (п.6, ч.1, ст. 3 Закону [1]).

Ст. 41 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» конкретизує, що громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів здійснюється громадськими інспекторами, до компетенції яких належить:

- брати участь у спільному проведенні з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок із додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства у сфері благоустрою населених пунктів;

- складати протоколи про порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів із подальшим поданням до органів державного контролю та правоохоронних органів із метою притягнення винних осіб до відповідальності;

- надавати допомогу органам державного контролю щодо запобігання порушенням законодавства про благоустрій населених пунктів [1].

Проте існує низка нормативно-правових актів, які здійснюють правове регулювання громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів у розрізі елементів благоустрою, зокрема з можливістю залучення громадських інспекторів.

Законодавець приділив багато уваги питанню охорони природно-заповідного фонду шляхом здійснення громадського контролю. Ст. 10 ЗУ «Про природно-заповідний фонд України» надано право громадянам України брати участь у здійсненні громадського контролю за охороною заповідних територій та об'єктів, уносити пропозиції про притягнення винних осіб до відповідальності [2]. Але ст. 63 конкретизує, що громадський контроль за додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється громадськими інспекторами з охорони

навколишнього природного середовища. Свою діяльність вони здійснюють відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля [3].

Проте неможливо представити здійснення комплексу робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення території населеного пункту без використання земельної ділянки. Але головним моментом під час здійснення такого комплексу робіт залишається питання вчинення будь-яких заходів у сфері благоустрою, які б не завдавали шкоди земельній ділянці. І законодавець із метою охорони земель України запровадив, окрім здійснення державного та самоврядного контролю за використанням земель, ще й громадський контроль.

Право здійснення громадського контролю за використанням та охороною земель покладено також на громадських інспекторів (ст. 21 ЗУ «Про охорону земель» [4]).

До того ж можна зробити висновки, що сфера благоустрою населеного пункту неподільно пов'язана з навколишнім природним середовищем, бо, як уже вказувалося вище, не можна здійснювати будь-які роботи з благоустрою, не торкаючись навколишнього природного середовища, як сукупності природних та природно-соціальних умов, природних ресурсів (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси (ст. 5 Закону [5]).

ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплює право кожного громадянина на участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища; участь в розробленні та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища. Законом надано право громадян об'єднуватись у громадські природоохоронні формування та брати участь у громадських обговореннях із питань впливу планованої діяльності на довкілля (ст. 9 Закону [5]).

А ст. 36 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» конкретизує, що громадський контроль у галузі охорони

навколишнього природного середовища здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля, тому в цій статті чітко вписані повноваження цих інспекторів, що збігаються з тими, які надані громадським інспекторам ст. 41 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів». А цей факт ще раз підкреслює, що сфера благоустрою неподільно пов'язана з використанням навколишнього природного середовища.

Як ми вже вказували вище, до елементів благоустрою належить санітарне очищення території населеного пункту, під яким слід розуміти комплекс планувальних, організаційних, санітарно-технічних та господарських заходів щодо збирання, зберігання, перевезення, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження і захоронення побутових відходів, що утворилися в населених місцях, а також прибирання об'єктів благоустрою для запобігання шкідливому впливу на життя та здоров'я людини негативних факторів середовища [6], до яких належать ці відходи.

Так, токсичні компоненти стихійних звалищ спричиняють шкідливий вплив на стан ґрунту і повітря, потрапляють у підземні та поверхневі водні ресурси. Порушення в системі планового очищення територій житлової забудови міста від побутових відходів, спалювання сміття призводить до забруднення атмосферного повітря такими токсичними, зокрема канцерогенними речовинами, як фенол, формальдегід, ангідрид сірчаний, сірководень, вуглецю оксид, діоксид азоту. Тому дуже важливим моментом є здійснення контролю у сфері поводження з відходами, тобто вчинення дій, спрямованих на запобігання утворенню, збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення. Контроль у цій сфері здійснюють, окрім центрального виконавчого органу влади та органів місцевого самоврядування, громадські інспектори з благоустрою населених пунктів [7].

У наукових колах неодноразово піднімалися питання щодо доцільності здійснення громадського контролю громадськими інспекторами. Так, О. Федоровська у власних дослідженнях проводила аналіз

правового регулювання діяльності громадських інспекторів. Нею надано визначення правового статусу громадського інспектора та підкреслено відсутність норми законодавства щодо можливості притягнення до відповідальності правопорушника за невиконання законних розпоряджень громадського інспектора з охорони довкілля [8].

С. Кириченко пропонував створення профільних підрозділів за відповідними напрямками суспільної діяльності, до складу яких мали ввійти особи з належною фаховою підготовкою та досвідом роботи у відповідних галузях. Ці комісії мали забезпечити необхідний рівень компетентності в діяльності профільних підрозділів відповідного рівня шляхом проведення навчання й атестації громадських контролерів, готуючи для них методичні посібники та здійснюючи методичне керівництво роботою. Вони мали ухвалити акти реагування за результатами поточного контролю та перевірок за зверненнями громадян [10]. Проте, на жаль, його пропозиції так і не були враховані.

Правові засади діяльності громадських інспекторів у сфері благоустрою населених пунктів закріплені у Положенні «Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів» [9], у якому визначено: організаційні аспекти діяльності громадських інспекторів; порядок призначення та координація діяльності; права та обов'язки громадських інспекторів; позбавлення повноважень.

У Положенні «Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів» закріплено вимоги щодо особи, яка може бути призначена місцевими державними адміністраціями громадським інспектором, зокрема це можуть бути лише громадяни України, які досягли 18 років та мають досвід роботи у сфері благоустрою. Але виникає питання щодо можливості отримання права стати громадським інспектором у віці 18 років через те, що навряд він може мати досвід роботи у такому віці та необхідні знання з основ законодавства з питань благоустрою населених пунктів. У цьому віці він може лише мати середню освіту, і якщо якийсь мінімальний рівень знань

у цій сфері він і має, то це лише можливо завдяки самостійному вивченню основ законодавства. Що ж стосується професійно-технічної освіти, то нормативні строки навчання для осіб, що мають повну загальну середню освіту, становлять не більше ніж 1,5 року для осіб, що мають базову загальну середню освіту і здобувають повну загальну середню освіту – 4 роки [13]. Тобто до моменту закінчення професійно-технічного навчального закладу особі вже має виповнитись 18 років, а якщо враховувати, що у неї й повинен бути ще досвід роботи, то їй у будь-якому разі повинно бути більше встановленого обмеження.

Ураховуючи те, що громадські інспектори мають право: брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства у сфері благоустрою населених пунктів, за результатами яких складати протоколи про порушення законодавства для притягнення винних осіб до відповідальності, можна зробити висновок, що для повноцінного виконання громадським інспектором покладених на нього обов'язків він повинен мати хоча б вищу освіту, зокрема у галузі знань 08 «Право». Можна вказати на наявність вищої освіти у таких галузях знань:

- 10 «Природничі науки» за спеціальністю 101 «Екологія»,
- 13 «Механічна інженерія» за спеціальностями 131 «Прикладна механіка» та 132 «Матеріалознавство»;
- 14 «Електрична інженерія» – 141 «Електроенергетика, електротехніка та електромеханіка»;
- 16 «Хімічна та біоінженерія» – 181 «Хімічні технології та інженерія»;
- 18 «Виробництво та технології» – 183 «Технології захисту навколишнього середовища»;
- 19 «Архітектура та будівництво» – 191 «Архітектура та містобудування»; 192 «Будівництво та цивільна інженерія»; 193 «Геодезія та землеустрій»; 194 «Гідротехнічне будівництво, водна інженерія та водні технології»;
- 26 «Цивільна безпека» – 261 «Пожежна безпека»; 262 «Правоохоронна діяльність»; 263 «Цивільна безпека» [11].

Отже, можна зробити висновки, що громадським інспектором не може бути особа, що не досягла 18 років, бо ця норма є нежиттєздатною. Можна припустити, що особа може мати освітній рівень – бакалавр, що дає йому можливість мати певні теоретичні знання та практичні навички, достатні для успішного виконання професійних обов'язків за обраною спеціальністю (ст. 5 Закону [12]). Уважаємо доцільним установити обмеження щодо віку – «не менше 21 року».

Виникають питання й стосовно наявності досвіду роботи у сфері благоустрою населених пунктів, адже законодавцем не вказано термін такого досвіду (чи це має бути 1 чи 2 роки, на яких посадах? Ураховуючи те, що до елементів благоустрою належать роботи з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, санітарне очищення, то можна зробити висновок, що громадським інспектором може бути й двірник, прибиральник територій, робітник із благоустрою тощо. Проте навряд чи представники «найпростіших професій» [14], які можуть і не мати повної середньої освіти, зможуть повноцінно виконувати обов'язки громадського інспектора, зокрема складати протоколи про порушення законодавства для притягнення винних осіб до відповідальності, тому виникає питання внесення змін до Положення «Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів» щодо чіткої регламентації досвіду роботи.

Висновки і пропозиції. Дослідження існуючих норм щодо здійснення громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів із залученням громадських інспекторів дало можливість зробити висновки щодо наявності великої кількості прогалин у сучасному законодавстві, для усунення яких вважаємо доцільним унести зміни до Положення «Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів» і викласти п. 3 у такій редакції:

3. Порядок призначення громадських інспекторів

3.1. Громадськими інспекторами можуть бути громадяни України, що досягли 21 року, мають досвід роботи у сфері бла-

гоустрою не менше ніж 1 рік, які належать, відповідно до Класифікатора професій ДК 003:2010 до категорії «професіонали» або «фахівці» та пройшли співбесіду у відповідній місцевій державній адміністрації.

Список використаної літератури:

1. Про благоустрій населених пунктів: Закон від 6 вересня 2005 р., N 2807-IV. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/page2>
2. Про природно-заповідний фонд України: Закон від 16 червня 1992 р. N 2456-XII. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-12/print1510616028937722>
3. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: Наказ від 6 вересня 2005 р., N 2807-IV. / Міністерство екології та природних ресурсів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02>
4. Про охорону земель: Закон від 19 червня 2003 р. N 962-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15/print>
5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
6. Про затвердження Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць: Наказ від 17 березня 2011 р., N 145 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0457-11>
7. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 р. N 187/98-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80/print1509793533482428>
8. Федоровська О.Б. Правове забезпечення громадського екологічного контролю в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. Київ, 2007. 19 с.
9. Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів: Положення, затверджене Міністерством будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16 січня 2007 р. № 7. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0220-07>.
10. Кириченко Ю.М. Система місцевого самоврядування України: теоретичне визначення поняття та основних елементів. Наше право: науково-практичний журнал з проблем конституційного, цивільного, кримінального, екологічного та інших галузей права. 2010. № 2, ч. 2. С. 30–36.
11. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: Постанова від 29 квітня 2015 р. № 266 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF>
12. Про вищу освіту: Закон від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
13. Про затвердження Державного переліку професій з підготовки кваліфікованих робітників у професійно-технічних навчальних закладах: Постанова від 11 вересня 2007 р. N 1117 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1117-2007-%D0%BF>
14. Класифікатор професій ДК 003:2010: Наказ від 28.07.2010 № 327 / Держспоживстандарт України URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/nac_kls/op_dk003_2016.htm

Покатаев П. С. Правовой статус общественных инспекторов в сфере благоустройства населенных пунктов

В статье исследован порядок осуществления общественного контроля в сфере благоустройства населенных пунктов с привлечением общественных инспекторов. Проанализирована нормативно-правовая база, которая регулирует правовой статус общественных инспекторов в разрезе элементов благоустройства. Сосредоточено внимание на отсутствии норм законодательства, которые бы регулировали порядок избрания общественного инспектора с учетом стажа его работы в сфере благоустройства, в частности отсутствие нормы, которая бы устанавливала этот срок. Подчеркивается некорректность нормы об избрании в качестве общественного инспектора лица, достигшего 18 лет, предложено изменить возрастную границу.

Ключевые слова: правовой статус, общественный контроль, благоустройство населенных пунктов, общественный инспектор.

Pokataiev P. Legal status of public inspectors in the field of favorable points

The article examines the procedure for the implementation of public control in the field of improvement of settlements with the involvement of public inspectors. The normative and legal basis regulating the legal status of public inspectors in terms of elements of improvement of settlements is analyzed. The attention is focused on the absence of norms of legislation that would regulate the procedure for the election of a public inspector, taking into account the length of his work in the field of improvement, in particular the absence of a norm that would set this term. It is underlined the incorrectness of the norm, regarding the election as a public inspector of a person who has reached the age of 18, it is proposed to change the age limit.

Key words: *legal status, public control, improvement of settlements, public inspector.*