

УДК 352.075:35.078.3

**П.С. Покатаєв**кандидат наук з державного управління  
Класичний приватний університет**ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ**

*У статті розглянуто порядок здійснення громадського контролю в системі благоустрою населених пунктів, який передбачає контроль у сфері містобудування, охорони довкілля та покращення мікроклімату. Виявлено низький рівень благоустрою населених пунктів в Україні (особливо це стосується сільської місцевості), однією з причин якого є неузгодженість правових норм, що регулюють цю сферу, надано рекомендації із внесення змін до законодавства щодо вирішення цього питання.*

**Ключові слова:** громадський контроль, благоустрій, населені пункти, містобудування, охорона довкілля.

**I. Вступ**

Сучасний стрімкий розвиток населених пунктів та щорічне збільшення густоти населення в мегаполісах, що супроводжується зростанням і розвитком міських поселень, приводить до необхідності вирішення завдань, спрямованих не лише на захист навколишнього природного середовища, а й на зменшення впливу екологонебезпечних об'єктів, розташованих у населених пунктах, і створення комфортних, зручних, естетичних умов існування мешканців населених пунктів. Проте для підтримки в належному стані інфраструктури міста потрібний постійний контроль не тільки за діяльністю фізичних осіб, а й за кожним суб'єктом господарювання. Велика кількість повноважень у частині благоустрою населених пунктів делегована органам місцевого самоврядування, на яких покладені функції контролю, але останнім часом місцеві органи застосовують практику залучення громадськості до здійснення контролю за станом благоустрою населених пунктів, особливо враховуючи факт правового закріплення таких дій.

Окремим питанням правового регулювання здійснення благоустрою населених пунктів присвячено праці: О. Котик, В. Льонець, В. Пересоляк, В. Щурова. Серед вітчизняних авторів, які розглядають у своїх дослідженнях теми громадського контролю, можна виділити: М. Баймуратова, О. Батанова, О.Я. Лазора, О.Д. Лазор, О. Лисяка, Н. Мішина, О. Орловського, С. Саханенко, Т. Яременко. Але вітчизняні автори в наукових працях розглядають лише окремі аспекти громадського контролю, які не стосуються сфери благоустрою, що зумовлює здійснення комплексного дослідження вищевказаних питань.

**II. Постановка завдання**

Мета статті – розглянути порядок здійснення громадського контролю в системі благоустрою населених пунктів.

**III. Результати**

Під благоустроєм населених пунктів слід розуміти комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та 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 й охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля (п. 1, ст. 1 [5]).

Відповідно до "Національного плану дій щодо підвищення рівня благоустрою населених пунктів та прилеглих до них територій на 2010–2015 роки", затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 листопада 2009 р., з метою покращення благоустрою населених пунктів передбачалися:

- залучення громадськості, насамперед молоді, до здійснення заходів з благоустрою населених пунктів та прилеглих до них територій;
- організація громадського контролю у сфері благоустрою;
- систематичне інформування населення через засоби масової інформації та Інтернет про здійснення заходів з благоустрою населених пунктів та прилеглих до них територій;
- підвищення рівня контролю за дотриманням вимог законодавства, стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері благоустрою населених пунктів;
- сприяння утворенню та функціонуванню інспекцій з благоустрою населених пунктів;
- створення телефонних "гарячих ліній" для повідомлення про факти порушення законодавства у сфері благоустрою або неякісного виконання своїх обов'язків службами з благоустрою та забезпечення їх функціонування [1].

Для досягнення поставленої мети передбачалося створення комісії з питань визначення суми

збитків, завданих об'єктам благоустрою внаслідок порушення законодавства, стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері благоустрою населених пунктів, та забезпечити їх постійну роботу. Активну участь у розроблених заходах повинні були взяти органи місцевого самоврядування.

До того ж, підвищувати рівень благоустрою населених пунктів зобов'язує і виконання вимог ратифікованої Україною Містобудівної хартії Співдружності Незалежних Держав [2], у рамках якої з метою поліпшення умов життя нинішнього покоління без завдання шкоди потребам майбутніх поколінь та сталого розвитку населених пунктів й облаштування територій передбачено реалізацію певної мети, а саме:

- здійснення комплексного розвитку й екологічної реконструкції міських, сільських та інших населених пунктів, урбанізованих і міжселищних територій держав;
- поліпшення житлової забезпеченості та умов проживання населення;
- вдосконалення систем соціальної інфраструктури, включаючи організацію сучасних місць відпочинку і систем оздоровлення населення;
- формування екологічно безпечних виробничої, транспортної та інженерно-технічної інфраструктур;
- вдосконалення процесів регулювання землекористування [2].

На сьогодні неможливо говорити про виконання умов цих нормативно-правових актів. Так, лише 20% (тобто 5635 населених пунктів) мають затверджені програми з благоустрою. У Миколаївській та Чернівецькій областях цей показник становить 2,8% та 6% відповідно.

Тільки 37% (10 791 населений пункт) мають затверджені плани заходів з благоустрою. В АР Крим цей показник становить лише 19%.

Лише 2898 населених пунктів, що дорівнює 10%, мають програми розвитку та збереження зелених зон населених пунктів. Але у Львівській та Закарпатській областях програми розвитку та збереження зелених зон населених пунктів затверджено менше як на 1% [3].

У 8148 населених пунктів, що становить 28%, розроблені та затверджені схеми санітарного очищення, цей показник порівняно з попереднім періодом збільшився на 3%, зокрема в містах він становить 81%. У Житомирській області затверджено схеми санітарного очищення у 75% населених пунктах. Водночас у Тернопільській області відсутні затверджені схеми санітарного очищення, а у Волинській області цей показник становить лише 10% [3].

Про неналежне виконання умов цих нормативно-правових актів свідчать і статистичні дані (див. табл.).

Таблиця

**Стан житлового фонду в Україні на 1 січня 2011 р. (побудовано за даними [7])**

Показники	Міські поселення	Міські поселення та сільська місцевість	Сільська місцевість
Загальна житлова площа квартир, м <sup>2</sup>	416 533 307	672 812 953	256 279 646
Питома вага квартир, обладнаних			
– водопроводом, %	76,3	59,6	27,1
– каналізацією, %	75,1	57,5	23,2
– опаленням, %	75,4	62,1	36,1
– газом, %	83,7	83,2	84,5
– гарячим водопостачанням, %	60,3	43,1	11,5

Так, у міських поселеннях питома вага житлових будинків, обладнаних водопроводом – лише 76,3%, до того ж, у Чернівецькій області показник дорівнює лише 56,9%, у Черкаській – 61,3%. Лише 60,3% житлових будинків у міських поселеннях мають гаряче водопостачання, тоді як у Луганській області тільки 38,1% житлових будинків споживають такі послуги, 42,6% – у Чернівецькій, 47,7% – у Донецькій, 47,8% – у Сумській областях. Стосовно комфортних умов мешкання жителів сільської місцевості показники зовсім незадовільні: у Житомирській області тільки 8% житлових будинків обладнані водопроводом, 7,5% – каналізацією та 4,1% мають гаряче постачання. У Хмельницькій області лише 9,7% житлових будинків обладнані водопроводом, 7,7% мають каналізацію та тільки у 2,3% здійснюється постачання гарячої води.

Згідно з п. 1 ст. 41 Закону України “Про благоустрій населених пунктів” та п. 1.2 Положення “Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів” (яке було прийнято на

підставі Закону), право здійснення громадського контролю покладено на громадських інспекторів [4; 5]. Відповідно до цих нормативно-правових актів, громадські інспектори мають такі права:

- 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;
- проводити перевірки, складати протоколи про порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів і подавати їх органам державного контролю у цій сфері для притягнення винних до відповідальності;
- надавати допомогу органам державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів у діяльності щодо запобігання порушенням законодавства про благоустрій населених пунктів (п. 2 ст. 41 [5] та ст. 5 [4]).

На сьогодні діяльність громадських інспекторів має динамічний характер: у населених пунктах діють 229 інспекцій з благоустрою, що більше на 37 одиниць порівняно з попереднім періодом. Найбільша їх кількість у Запорізькій області – 28 інспекцій, тоді як Миколаївській області та у м. Київ ці інспекції взагалі не створені. Разом з тим в Україні діє понад 6,6 тис. громадських інспекторів, які здійснили понад 23 тис. рейдів і перевірок. У результаті їх діяльності було складено понад 11 тис. протоколів, а до місцевих бюджетів надійшло 11,7 млн грн. Що свідчить про доцільність залучення громадських інспекторів до контролю у сфері благоустрою [3].

Досить широко застосовується практика користування телефонними “гарячими лініями”, яких створено на початку 2012 р. у кількості 1699 од., що свідчить про збільшення на 31 од., порівняно з минулим роком. Найбільшу кількість таких ліній (241 од.) створено у Вінницькій області. У 2011 р. залучено громадськості, насамперед молоді, до здійснення заходів з благоустрою населених пунктів – 5,3 млн осіб, до здійснення заходів з благоустрою територій, прилеглих до населених пунктів, – близько 1,6 млн осіб [3].

Але, як свідчить практика, вищеперелічені заходи не є ефективними. Незважаючи на досить активну громадську діяльність у Вінницькій області, показники з благоустрою залишаються на дуже низькому рівні: лише 10,8% житлових будинків у сільській місцевості обладнані водопроводом, 9,4% – каналізацією, 22,3% – опаленням, а гаряче водопостачання мають лише 3,3% будинків. Низькі показники й у міських поселеннях: тільки 39,2% житлові будинки мають гаряче водопостачання та 65% обладнані водопроводом.

Тому виникає потреба у використанні інших методів громадського контролю. Вважаємо, що суттєвою проблемою, яка перешкоджає повноцінному здійсненню контролю у сфері благоустрою населених пунктів з боку громадськості, є неузгодженість правових норм, що регулюють цю сферу. Адже, згідно зі ст. 11 Закону України “Про благоустрій населених пунктів”, право здійснення громадського контролю належить органам самоорганізації населення, які також мають права щодо: внесення на розгляд органів місцевого самоврядування пропозицій з питань благоустрою населених пунктів; організації участі населення у виконанні робіт з благоустрою населених пунктів; інформування населення про здійснення заходів з благоустрою населених пунктів тощо (п. 1 ст. 11 [5]).

Під органами самоорганізації населення слід розуміти представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених законодавством (ст. 2 [6]).

Згідно з п. 2 ст. 3 Закону України “Про органи самоорганізації населення”, під останніми слід розуміти будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети [6].

Тому виникає питання щодо форми здійснення громадського контролю та переліку суб'єктів, які мають права його здійснення. До того ж, незрозуміло, яким чином обираються громадські інспектори, адже п. 3 ст. 3 Положення “Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів” свідчить, що інспекторами можуть бути громадяни України, що досягли 18 років, мають досвід роботи у сфері благоустрою та пройшли співбесіду у відповідній місцевій державній адміністрації. Проте виникає питання: чи є такий інспектор представником органів самоорганізації населення, і чи можуть останні та на якій підставі спрямовувати власних представників для здійснення інспектування щодо благоустрою населених пунктів?

Вводить в оману і п. 3 ст. 41 Закону України “Про благоустрій населених пунктів”, у якому закріплено порядок оприлюднення результатів громадського контролю за станом благоустрою територій на зборах мешканців відповідної території [5]. Логічно вважати, що громадський інспектор має безпосередній стосунок до органів самоорганізації населення. З цього можна зробити висновки про доцільність порядку призначення громадських інспекторів з-поміж осіб, що обираються членами територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах тощо.

#### IV. Висновки

Для усунення неузгодженості правових норм і визначення правового статусу громадських інспекторів щодо запропонованої схеми обрання пропонується внесення змін до Закону України “Про благоустрій населених пунктів”, зокрема, викласти ст. 11 в такій редакції:

Стаття 11. Повноваження органів самоорганізації населення у сфері благоустрою населених пунктів

1. До повноважень органів самоорганізації населення у сфері благоустрою населених пунктів належить:

1) внесення в установленому порядку на розгляд органів місцевого самоврядування пропозицій з питань благоустрою населених пунктів;

2) організація участі населення у виконанні робіт з благоустрою населених пунктів;

3) здійснення громадського контролю за дотриманням правил благоустрою територій населених пунктів через громадських інспекторів, які обираються шляхом відкритого голосування членами територіальних громад;

4) інформування населення про здійснення заходів з благоустрою населених пунктів;

5) вирішення інших питань у цій сфері відповідно до цього Закону та Закону України “Про органи самоорганізації населення”.

Внести зміни до Положення “Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів” та викласти п. 3 у такій редакції:

3. Порядок призначення громадських інспекторів

3.1. Громадськими інспекторами можуть бути громадяни України, що досягли 18 років, які спрямовуються для здійснення контролю у сфері благоустрою населених пунктів членами територіальних громад за результатами відкритого голосування. Громадськими інспекторами можуть бути громадяни, які мають досвід роботи у сфері благоустрою та пройшли співбесіду у відповідній місцевій державній адміністрації.

3.2. Громадянин, який бажає бути громадським інспектором, подає до відповідної місцевої державної адміністрації письмову заяву довільної форми. До заяви може додаватись подання організації, що його рекомендує, або письмове клопотання відповідного структурного підрозділу місцевої державної адміністрації з питань житлово-комунального господарства, до відання якого належать питання з благоустрою населеного пункту.

3.3. Громадські інспектори призначаються відповідними місцевими державними адміністраціями після проходження співбесіди та виявлення претендентом знань з основ законодавства з питань благоустрою населених пунктів.

Крім того, доцільно розробити та прийняти Закон України “Про порядок здійснення громадського контролю”, у якому було б закладено правову основу здійснення контролю з боку громадкості в соціальній, економічній, правовій та інших сферах життя.

#### Список використаної літератури

1. Національний план дій щодо підвищення рівня благоустрою населених пунктів та

прилеглих до них територій на 2010–2015 роки” [Електронний ресурс] : затверджений розпорядженням КМУ від 04.11.2009 р. № 1320-р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1320-2009-%D1%80>.

2. Містобудівна Хартія Співдружності Незалежних Держав [Електронний ресурс] від 04.06.1999 р. № 997\_341. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997\\_341](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_341).
3. Аналіз стану виконання вимог Закону України “Про благоустрій населених пунктів” та Національного плану дій щодо підвищення рівня благоустрою населених пунктів та прилеглих до них територій за 2011 рік.
4. Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів [Електронний ресурс] : наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16.01.2007 р. № 7. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0220-07>.
5. Про благоустрій населених пунктів [Електронний ресурс] : Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/print1329896557051809>.
6. Про органи самоорганізації населення [Електронний ресурс] : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
7. Житловий фонд України у 2010 році : статистичний бюлетень [Електронне видання] / Державна служба статистики України, 2011. – Режим доступу: [http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat\\_u/publposl\\_u.htm](http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm).

Стаття надійшла до редакції 11.09.2012.

#### Покатаев П.С. Общественный контроль в системе благоустройства населенных пунктов

*В статье исследованы порядок осуществления общественного контроля в системе благоустройства, который предусматривает контроль в сфере градостроительства, охраны окружающей среды и улучшения микроклимата. Выявлен низкий уровень благоустройства населенных пунктов в Украине (особенно касается сельской местности), одной из причин которого выступает несогласованность правовых норм, регулирующих эту сферу, даны рекомендации по внесению изменений в законодательство касательно решения этого вопроса.*

**Ключевые слова:** общественный контроль, благоустройство, населенные пункты, градостроительство, охрана окружающей среды.

#### Pokatayev P. Social control in the public welfare

*The paper investigates the exercise of social control in the public welfare, which includes control in urban planning, environmental protection and improvement of the microclimate. Detected low levels of public welfare in Ukraine (especially with regard to rural areas) – one of the reasons set – inconsistency of legal norms that regulate this area and provided recommendations for amendments to the legislation to address this issue.*

**Key words:** social control, landscaping, settlements, urban planning, environmental protection.