

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО;
ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 349.6:342.553:342.7

АНТОНІЮК У.В.

**ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНСПЕКЦІЙ З БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ
ТА ЇХ РОЛЬ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ В УКРАЇНІ**

У даній статті досліджено правовий статус інспекцій з благоустрою населених пунктів в Україні та їх роль у забезпеченні екологічних прав громадян. Зокрема, проаналізовано критерії та вимоги, яким мають відповідати інспектори з благоустрою населених пунктів, їх функції та повноваження в екологічній сфері. Зроблено висновок про те, що муніципальні інспекції здійснюють контрольні екологічні функції, які є невід'ємною та надзвичайно важливою складовою для забезпечення благоустрою в цілому та опосередковано відіграють важливу роль у гарантуванні екологічних прав громадян, зокрема права кожного на чисте і безпечне для життя та здоров'я довкілля.

Ключові слова: екологічні права, забезпечення прав, гарантії екологічних прав, місцеве самоврядування, охорона довкілля, благоустрій, інспекція з благоустрою.

В данной статье исследованы правовой статус инспекций по благоустройству населенных пунктов в Украине и их роль в обеспечении экологических прав граждан. В частности, проанализированы критерии и требования, которым должны соответствовать инспектора по благоустройству населенных пунктов, их функции и полномочия в экологической сфере. Сделан вывод о том, что муниципальные инспекции осуществляют контрольные экологические функции, которые являются неотъемлемой и очень важной составляющей для обеспечения благоустройства в целом и опосредованно играют важную роль в обеспечении экологических прав граждан, в частности права каждого на чистую и безопасную для жизни и здоровья окружающую среду.

Ключевые слова: экологические права, обеспечение прав, гарантии экологических прав, местное самоуправление, охрана окружающей среды, благоустройство, инспекция по благоустройству.

This article explores the legal status of inspections for the improvement of settlements in Ukraine and their role in ensuring environmental rights of citizens. In particular, the criteria and requirements that should be met by inspectors for the improvement of settlements, their functions and powers in the environmental sphere are analyzed. It is concluded that municipal inspections carry out control ecological functions, which are an integral and extremely important component for the provision of improvement in general and indirectly play an important role in guaranteeing environmental rights of citizens, in particular the rights of everyone to clean and safe for life and health in the environment.

Key words: environmental rights, provision of rights, environmental rights guarantees, local self-government, environmental protection, improvement, inspection of landscaping.

Вступ. На сучасному етапі розвитку екологічних правовідносин в умовах глобалізаційних та інтеграційних процесів усе більшої ваги та значення набувають питання щодо гарантування екологічних прав громадян. Адже, як цілком слушно зауважує П.О. Гвоздик, коли правам і обов'язкам у галузі охорони довкілля, екологічної безпеки та природокористування не приділяється належної уваги, то вони залишаються лише символами [1, с. 272] і втрачають свою цінність. У сучасних умовах в Україні забезпечення екологічних прав покладається на розгалужену систему органів державної влади, місцевого самоврядування, громадські організації, юридичних осіб і, зрештою, громадян. Не порівнюючи питому вагу даних суб'єктів у гарантуванні екологічних прав, все ж таки зазначимо про зростаючу роль муніципальних органів, які мають забезпечувати і створювати умови громадянам у межах населених пунктів, для реалізації та захисту їхніх прав у сфері охорони навколишнього природного середовища. Зокрема, науковий інтерес у даному контексті становить право органів місцевого самоврядування утворювати інспекції з благоустрою населених пунктів з метою організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян тощо. Тому доцільно детально проаналізувати правовий статус та повноваження муніципальних інспекцій з благоустрою на предмет саме забезпечення прав громадян у екологічній сфері. Слід зазначити, що проблема забезпечення екологічних прав в Україні є надзвичайно актуальною і залишається предметом наукової полеміки ряду видатних учених у галузі екологічного права, зокрема: В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, А.П. Гетьмана, Н.Р. Кобецької, В.В. Костицького, М.В. Красної, Н.Р. Малишевої, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги тощо. Водночас недостатньо уваги приділено участі муніципальних інспекторів з благоустрою у механізмі гарантування екологічних прав, що й обумовлює актуальність даного дослідження.

Постановка завдання. Метою даної статті є аналіз правового статусу муніципальної інспекції з благоустрою населених пунктів, зокрема: критерії та вимоги, яким повинні відповідати інспектори з благоустрою населених пунктів, функції та повноваження інспекторів з благоустрою, а також їх роль саме у забезпеченні екологічних прав в Україні.

Результати дослідження. Перш за все слід відзначити, що муніципальні інспекції з благоустрою населених пунктів не реалізують виключно контрольну екологічну функцію. Основна їхня мета – це забезпечувати благоустрій населених пунктів у цілому. При цьому саме в межах благоустрою населених пунктів якраз і передбачаються розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічні, організаційно-правові та екологічні заходи з покращення мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму, 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 [2]. Тому, як нам видається, такі повноваження муніципалітетів щодо охорони довкілля є яскравим свідченням здійснення ними і функції екологічного самоврядного контролю за дотриманням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Тим паче, що у відповідності з п. г) ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3], до гарантій забезпечення екологічних прав якраз і віднесено здійснення державного та громадського контролю за додержанням екологічного законодавства. І хоча дана диспозиція статті вищезазначеного закону не згадує безпосередньо про самоврядний контроль, він опосередковано охоплюється даною нормою. Тому самоврядний контроль інспекцій з благоустрою населених пунктів щодо охорони довкілля і раціонального природокористування можна розглядати як гарантію екологічних прав.

Правовий статус інспекцій з благоустрою населених пунктів визначено у Примірному положенні про інспекцію з благоустрою населеного пункту [4]. Згідно з ним до основних завдань інспекції з благоустрою населеного пункту віднесено: контроль за станом благоустрою населеного пункту; контроль за дотриманням правил благоустрою населеного пункту; сприяння розвитку та поліпшенню стану благоустрою населеного пункту; притягнення винних до відповідальності за порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів; профілактика запобігання правопорушенням у сфері благоустрою населеного пункту [4]. Тобто даний підзаконний акт безпосередньо не конкретизує повноваження інспекції саме у сфері охорони довкілля, а визначає їх через призму благоустрою населених пунктів, який охоплює собою, на наше переконання, і чисті, безпечні та сприятливі умови навколишнього середовища населеного пункту.

Що ж стосується якісного та кількісного складу даних інспекцій, то вони визначені досить побіжно у даному положенні [4]. Зокрема, зазначається, що структура інспекції з благоустрою населеного пункту та її чисельність затверджується відповідною сільською, селищною, міською радою або їх виконавчими органами, причому рекомендується при визначенні чисель-

ності інспекції з благоустрою населеного пункту виходити з розрахунку: 1 інспектор на кожні 10 тис. мешканців населеного пункту [4]. Крім того, у проекті Наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Типового положення про інспекцію з благоустрою населеного пункту» від 14 травня 2014 року зазначається, що у сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради інспекція може не створюватися, і в цьому випадку функції інспекції може здійснювати сільський голова одноособово [5]. На наш погляд, це положення є щонайменше дискусійним, оскільки таким чином обмежуються права територіальної громади щодо благоустрою населеного пункту. Також не зовсім логічно є норма про те, що саме сільський голова повинен виконувати обов'язки інспектора з благоустрою, а не інший працівник апарату сільської ради чи депутат тієї ж ради до прикладу.

При цьому ані Примірне положення [4], ані проект Типового положення [5] не містять вказівок щодо вимог і критеріїв, яким повинні відповідати особи, що будуть здійснювати функції інспектування. Таким чином, дане питання покладається на органи місцевого самоврядування на їх розсуд. Так, відповідно до п. 5.5 Положення про інспекцію з благоустрою м. Чорткова [6] працівники інспекції з благоустрою міста повинні відповідати наступним вимогам: бути громадянами України та досягти 18-річного віку; мати вищу або середню освіту, яка прямо або непрямо пов'язана зі сферою майбутньої діяльності інспектора з благоустрою. Дещо інший перелік вимог до інспекторів з благоустрою передбачений у п. 5.3 Положення про інспекцію з благоустрою м. Костопіль [7], зокрема: працівники інспекції з благоустрою повинні відповідати освітньо-кваліфікаційному рівню не нижче бакалавра, водійське посвідчення категорії «В», бути фізично та психічно здоровими, мати навички з володіння засобами індивідуального захисту (газовим балончиком, кийком тощо). Кардинально інший підхід до формування складу інспекції з благоустрою передбачено у Рішенні № 156 Винниківської міської ради «Про інспекцію благоустрою міста Винники» [8]. Так, згідно п. 1.4 рішення інспекція з благоустрою міста Винники утворюється з представників апарату виконавчого комітету ради та комунальних підприємств у складі: заступник міського голови з питань житлово-комунального господарства та фінансової політики – голова комісії; начальник відділу житлового господарства та благоустрою; спеціаліст з питань екології та благоустрою; начальник відділу містобудування та управління ресурсами; спеціаліст-архітектор; спеціаліст з питань житлово-комунального господарства; директор підприємства «Добробут «Винниківське». Тому до даних осіб застосовуються критерії і вимоги, які встановлюються до працівників апарату виконавчих комітетів рад.

До прикладу, у м. Івано-Франківську муніципальну інспекцію з благоустрою було створено в квітні 2016 року за дещо іншими критеріями. Зокрема, як зазначив начальник департаменту житлової, комунальної політики та благоустрою, до складу інспекції переважно увійшли молоді люди після закінчення університетів, які ще не працювали, але всі вони хочуть працювати та наводити в місті порядок. Відбір відбувався через відкритий конкурс, налічувалося приблизно 8 людей на одне місце. Вони пройшли теоретичний та практичний відбір [9]. Не критикуючи окремі моменти щодо професійних якостей відбору кандидатів, зазначимо про важливість моральних характеристик, яким повинні відповідати дані особи, тобто йдеться про достатній рівень правової культури, екологічної правосвідомості, дисциплінованості тощо.

Таким чином, на законодавчому рівні не визначено чітких критеріїв і вимог, яким повинні відповідати претенденти на посади муніципальних інспекторів з благоустрою населених пунктів. Тому органи місцевого самоврядування самостійно визначають порядок та умови відбору муніципальних інспекторів з благоустрою. На наш погляд, доцільно було б у Типовому положенні про інспекцію з благоустрою визначити вимоги для осіб, які мають намір здійснювати інспектування з благоустрою населених пунктів на рівні наявності громадянства України, базової освіти, досвіду роботи тощо. Тим більше, що аналогічне Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів [10] детально регламентує у п. 3 порядок призначення громадських інспекторів з благоустрою, які виступають своєрідною альтернативою муніципальним інспекторам у даній сфері. Так, громадськими інспекторами можуть бути громадяни України, що досягли 18 років, мають досвід роботи у сфері благоустрою та пройшли співбесіду у відповідній місцевій державній адміністрації [10]. Зрозуміло, що вимоги до муніципальних інспекторів з благоустрою повинні бути якщо не вищими, то принаймні рівнозначними до вимог громадських інспекторів, тим паче, що останні діють на громадських засадах і їх діяльність координують саме муніципальні інспектори. Також, на наш погляд, дуже важливі не лише професійні, але й морально-етичні якості інспек-

торів з благоустрою, як громадських, так і муніципальних. Тобто йдеться про достатній рівень правової культури та екологічної правосвідомості інспекторів і їх бажання навести порядок, чистоту, дисципліну в населеному пункті.

Ще одне важливе питання пов'язане з повноваженнями, які покладаються на муніципальних інспекторів з благоустрою у сфері забезпечення екологічних прав і охорони довкілля. Якщо детально проаналізувати п. 3 Примірною положення про інспекцію з благоустрою населеного пункту [4], де визначені функції цієї інституції, то бачимо: в них безпосередньо не конкретизуються повноваження саме в означеній сфері, а вказується про сферу благоустрою населеного пункту загалом. Зокрема, інспекція з благоустрою населеного пункту відповідно до покладених на неї завдань: проводить рейди та перевірки територій та об'єктів населеного пункту щодо стану їх благоустрою; проводить рейди та перевірки додержання підприємствами, установами, організаціями і громадянами законодавства у сфері благоустрою населених пунктів; здійснює складання протоколів про порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів для притягнення винних до відповідальності; забезпечує подання позовів до суду про відшкодування шкоди, завданої об'єктам благоустрою внаслідок порушення законодавства з питань благоустрою населених пунктів, Правил благоустрою території населеного пункту; вживає заходів щодо зупинення робіт, які проводяться самовільно і порушують стан благоустрою населеного пункту; сприяє забезпеченню чистоти і порядку в населеному пункті, очищенню територій та об'єктів від побутових відходів, безгосподарського майна, самовільно розміщених об'єктів та елементів; бере участь у контролі за якістю матеріалів і виробів та проведенні робіт з будівництва, ремонтів та утриманні територій та об'єктів благоустрою; здійснює контроль за виконанням заходів та приписів із приведення до належного стану територій та об'єктів благоустрою населеного пункту; бере участь в обговоренні проектів благоустрою територій та об'єктів благоустрою населеного пункту, іншої технічної документації з питань благоустрою і вносить відповідні пропозиції на розгляд органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій; вносить пропозиції щодо розвитку та поліпшення стану благоустрою територій населеного пункту, вдосконалення Правил благоустрою території населеного пункту; бере участь та безпосередньо розглядає звернення та скарги підприємств, установ, організацій і громадян із питань, що відносяться до компетенції інспекції з благоустрою населеного пункту; залучає громадських інспекторів з благоустрою до участі в перевірках; бере участь у координації діяльності та навчанні громадських інспекторів з благоустрою; здійснює профілактику запобігання порушенням законодавства в сфері благоустрою населених пунктів; інформує відповідні сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи про результати рейдів та перевірок; готує матеріали та пропозиції на засідання колегій і нарад сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів із питань, що відносяться до компетенції інспекції з благоустрою населеного пункту, а також ініціює їх проведення. Як бачимо, окремо не конкретизовано повноваження інспекторів з благоустрою в екологічній сфері, а вказується про благоустрій населеного пункту загалом. Водночас зі змісту ст. 4 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» [2] випливає, що благоустрій населених пунктів спрямований на створення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля, збереження й охорону навколишнього природного середовища, забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення тощо. Тому кожна з функцій муніципальних інспекцій з благоустрою населених пунктів, які визначені п. 3 Примірною положення про інспекцію з благоустрою населеного пункту [4], можна застосувати і до екологічної сфери в тій мірі, в якій це стосується охорони довкілля. До прикладу, до основних повноважень інспекцій з благоустрою у м. Луцьку належать: забезпечення правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; охорона довкілля; контроль за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, інших природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення; благоустрій території, контролю за чистотою вулиць, парків, скверів та прибудинкових територій; паркування автотранспорту; забезпечення охорони пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників; контроль організації торгівлі, громадського харчування та побутового обслуговування; забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, рятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей у разі стихійного лиха, екологічних катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних ситуацій [11]. Тобто Положення про інспекцію з благоустрою у м. Луцьку конкретизує безпосередньо функції цього органу і у сфері охорони довкілля, що, безумовно, є позитивним та правильним.

Якщо окремо акцентувати увагу на ролі муніципальних інспекторів з благоустрою у забезпеченні екологічних прав, то, безумовно, можна констатувати, що діяльність даних інспекторів у екологічній сфері першочергово націлена на реалізацію конституційного права кожного на чисте і безпечне для життя та здоров'я довкілля. Окрім того, з огляду на повноваження муніципальних інспекторів, що були визначені вище, вони також повинні сприяти реалізації таких екологічних прав громадян, як права на вільний доступ до екологічної інформації, права на відшкодування екологічної шкоди тощо.

Отже, як бачимо, у сучасних умовах муніципальні інспектори з благоустрою наділені цілою низкою повноважень щодо організації та забезпечення благоустрою у межах населених пунктів. Крім того, можна відзначити підвищення результативності їхньої роботи впродовж останнього часу. Так, за рік роботи муніципальної інспекції з благоустрою у м. Івано-Франківську (2016-2017 р.р.) інспекцією було складено 1298 протоколів про адміністративне правопорушення (за 2015 рік налічувалося 216 протоколів); зроблено 4499 приписів; виписано 4102 акта обстеження; 2173 акта виконання; проведено 218 демонтажів незаконних вивісок, реклами, гаражів та інших елементів, відкрито 442 ордера на проведення земляних робіт тощо [12].

Слід відзначити, що у зарубіжних країнах теж ефективно функціонує муніципальна інспекція різних моделей. Що ж стосується реалізації муніципальною інспекцією функції охорони довкілля, то у законодавстві лише окремих зарубіжних країн вони прямо закріплені. До прикладу, в Німеччині, зокрема м. Дармштад, така муніципальна інспекція визначається як муніципальна поліція, вона була створена лише у 2007 році [13, с. 174]. Одним із поштовхів для її створення поряд із жебрацтвом та вандалізмом стали скарги населення про забруднення навколишнього середовища. До функцій муніципальної поліції м. Дармштад згідно з рішенням міської ради належать: контроль за дотриманням екологічного законодавства та санітарних правил (запобігання незаконним звалищам, виходу домашніх тварин у невстановлених місцях, забруднення природи); контроль за дотриманням законодавства про міграцію; забезпечення громадського порядку тощо [13, с. 174]. Водночас функції муніципальної поліції у Франції є обмеженими і зведені лише до охорони громадського порядку. Аналогічна ситуація спостерігається в Італії, Нідерландах, Іспанії [13, с. 175–176].

Висновки. У процесі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки: по-перше, на законодавчому рівні недостатньо регламентовано правовий статус муніципальних інспекторів з благоустрою населених пунктів; по-друге, не визначено єдиного та уніфікованого підходу щодо критеріїв та вимог, яким повинні відповідати кандидати на посади муніципальних інспекторів з благоустрою населених пунктів; по-третє, доцільно встановити на законодавчому рівні вимоги для зайняття посади муніципальних інспекторів з благоустрою населених пунктів хоча б на рівні наявності громадянства України, базової освіти, досвіду роботи, морально-етичних якостей тощо; по-четверте, муніципальні інспектори з благоустрою населених пунктів не наділені виключно функціями у сфері охорони довкілля, адже основним їх завданням є благоустрій населених пунктів загалом. При цьому вони здійснюють контрольні екологічні функції, які є невід'ємною та надзвичайно важливою складовою для забезпечення благоустрою в цілому та опосередковано відіграють важливу роль у гарантуванні екологічних прав громадян, зокрема права кожного на чисте і безпечне для життя та здоров'я довкілля, права на вільний доступ до екологічної інформації, права на відшкодування екологічної шкоди.

Список використаних джерел:

1. Гвоздик П.О. Джерела екологічного права України : [монографія] / відп. ред. Н.Р. Малишева. – К. : Алерта, 2012. – 304 с.
2. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06 вересня 2005 року № 2807-406 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>.
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
4. Про затвердження Примірного положення про інспекцію з благоустрою населеного пункту: Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 09 листопада 2007 року № 177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.standartpark.ua/upload/laws/nakaz_n177.pdf.
5. Про затвердження Типового положення про інспекцію з благоустрою населеного пункту : проект Наказу Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 14 трав-

ня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minregion.gov.ua/discussion/proekt-nakazu-minregionuukrayini-pro-zatverdzhennya-tipovogo-polozhennya-pro-inspekciyu-z-blagoustroynaselenopunktu-816252/>.

6. Про затвердження Положення про інспекцію з благоустрою міста Чорткова : рішення Чортківської міської ради від 31 січня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://chortkiv.org.ua/index.php?name=Pages&op=printe&id=978>.

7. Положення про інспекцію з благоустрою м. Костопіль [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kostopil-rada.gov.ua/misto/blahoustrii/22-misto/blahoustrii/polozhennya-pro-inspektsiyu-z-blagoustroyu-mista-kostopil>.

8. Про інспекцію благоустрою міста Винники : рішення Винниківської міської ради № 156 від 11 лютого 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vynnykyrada.gov.ua/wpcontent/uploads/2016/.../2016_02_11_RishVMR_156.doc.

9. В Івано-Франківську запрацювала муніципальна інспекція з благоустрою [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://firtka.if.ua/?action=show&id=103235>.

10. Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів: Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16 січня 2007 року № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0220-07>.

11. Про департамент муніципальної поліції Луцької міської ради : рішення Луцької міської ради від 30 липня 2015 року № 76/143 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lutskrada.gov.ua/prescription/pro-departament-municipalpoliciyi-luckoyi-miskoyi-rady-ta-vnesennya-zmin-do>.

12. Муніципальна інспекція з благоустрою м. Івано-Франківська відзначила першу річницю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kurs.if.ua/news/munitsypalna_inspektsiya_z_blagoustroyu_frankivska_vidznachyla_pershu_richnytsyu_52139.html.

13. Орлов В.А. Поліція муніципалітету: досвід країн Європи / В.А. Орлов // Наше право. – 2013. – № 9. – С. 172-177.