Резюме

Пицикевич В. В. Субъекты административно-правового обеспечения лицензированной деятельности в сфере топливно-энергетического комплекса Украины.

В данной статье установлен круг субъектов административно-правового обеспечения лицензированной деятельности в сфере топливно-энергетического комплекса Украины и раскрыта сущность соответствующего субъекта.

На основе анализа законодательства Украины установлено, что нормативного определения понятий «субъект обеспечения», «субъект административно-правового обеспечения», «субъект административно-правового обеспечения лицензированной деятельности в сфере топливно-энергетического комплекса Украины» в действующем законодательстве нет. Выяснено, что перечень субъектов обеспечения в каждом отдельном случае различен и зависит от сферы, деятельность в которой субъекты обеспечивают. Понятие «субъект административно-правового обеспечения лицензированной деятельности в сфере топливно-энергетического комплекса Украины» является наименьшим по объему и находится в подчинении таких понятий, как «субъект административно-правового обеспечения» и, соответственно, «субъект обеспечения».

Ключевые слова: субъект, субъект административно-правового обеспечения, лицензированная деятельность, топливно-энергетический комплекс Украины.

Summary

Pitsykevych V. **Subjects of administrative supporting of licensed activity in fuel and energy complex in Ukraine.**

This article establishes circle of subjects of administrative supporting of licensed activity in fuel and energy complex in Ukraine and disclose the essence of such subject.

On the basis of the legislation of Ukraine it was established, that there is no legal definition of such term as: «subject of supporting», «subject of administrative supporting», «subject of administrative supporting of licensed activity in fuel and energy complex in Ukraine». It was found, that the list of subjects of supporting in each case is different and depends on the scope of their activities. The term «subject of administrative supporting of licensed activity in fuel and energy complex in Ukraine» is the smallest by its scope and is subordinate to such terms as «subject of administrative supporting» and «subject of supporting».

Key words: subject, subject of administrative supporting, licensed activity, fuel and energy complex in Ukraine.

УДК 342.924

О. О. БОРБУНЮК

Олексій Олександрович Борбунюк, *аспірант Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ФОРМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Розвиток суспільного життя в нашій державі потребує відкритості діяльності усіх державних інституцій, у тому числі й шляхом залучення громадськості до прийняття управлінських рішень[1].

Дослідженням питань щодо участі громадськості в державному управлінні присвячені праці В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Т. М. Слінько, М. М. Тищенка, О. Б. Червякової, Ю. С. Шемшученка та інших. Між тим, бракує досліджень з питань форм громадського контролю, участі громадськості в процесі прийняття нормативно-правових актів (далі – НПА) та контролю за їх законністю. Водночас процеси подальшої демократизації суспільного життя, прагнення до формування концепції «відкритого Уряду» обумовлюють залучення широкого кола громадян до участі у прийнятті управлінських рішень, що актуалізує дослідження зазначених питань й обумовило обрання теми цієї статті. Метою статті є аналіз форм громадського контролю як засобу забезпечення законності при прийнятті НПА, а також дослідження механізму його реалізації у цій сфері.

В аспекті нашого дослідження вихідними є положення про те, що контроль та нагляд є основними засобами забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, які водночас є найважливішими функціями держави[2]. За своєю сутністю контроль складає сукупність різних за формою дій, що здійснюються уповноваженими суб'єктами по спостереженню за поведінкою людей (власною поведінкою) або для встановлення наукових та інших пізнавальних фактів при дослідженні об'єктів матеріального світу[3].

Серед різновидів контролю за діяльністю публічної адміністрації особливе місце посідає громадський контроль[4]. Для встановлення його правової природи першочерговим є з'ясування поняття громадського контролю. Аналіз існуючих законопроектів у цій царині свідчить про неодноманітний підхід до визначення цього поняття. Так, проект Закону про громадський контроль за використанням та охороною земель № 2484а від 03.07.2013[5] визначає громадський контроль як систему заходів, які здійснюються громадськістю й спрямовані на забезпечення раціонального використання та охорону земель, запобігання порушенням законодавства, їх своєчасне виявлення та усунення (ст. 1)[6].

© О. О. Борбунюк, 2015

Законопроект про громадський контроль № 4697 від 14.04.2014[7], по суті відтворюючи попередні визначення, закріплює такі форми контролю як: нагляд, перевірка та оцінка діяльності об'єктів громадського контролю на предмет її відповідності вимогам, встановленим законодавством України, та суспільним інтересам (ст. 3). Автори законопроекту про громадський контроль № 6246 від 11.10.2004[8] пропонують розглядати його як систему правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування положень Конституції та законодавства України (ст. 1).

Підсумовуючи наведені визначення, слід зазначити, що всі вони мають право на існування, втім, характеризуються однобоким підходом, оскільки фіксують лише одну рису досліджуваного явища. На нашу думку, громадський контроль є системою заходів правового, організаційного та інформаційного характеру, які здійснюються громадськістю для забезпечення дотримання органами державної влади, місцевого самоврядування та їх посадовими особами положень законодавства України з метою запобігання порушень, їх своєчасного виявлення та усунення.

Об'єктом громадського контролю є діяльність органів та посадових осіб суб'єктів владних повноважень, які діють в межах компетенції, визначеної Конституцією та законами, щодо прийнятих НПА. У процесі контролю за законністю НПА виникають правовідносини різного рівня, як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Саме зовнішні правовідносини, врегульовані законами «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін., й складають зміст таких правовідносин.

Суб'єктом громадського контролю є особа або група осіб, які мають право здійснювати такий контроль, зокрема об`єднання громадян, громадські ради/колегії (громадські об`єднання при органах публічної адміністрації), окремі громадяни. У свою чергу предмет такої контрольної діяльності складає відповідність вимогам закону порядку розроблення та прийняття НПА.

Аналіз практики здійснення громадського контролю дозволяє виділити такі його форми: 1) *участь суб'єктів громадського контролю в роботі консультативно-дорадчих органів об'єктів громадського контролю*; 2) *подання індивідуальних або колективних звернень громадян* (ст. 40 Конституції України; Закон «Про звернення громадян»[9], Закон «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави»[10]); 3) *подання запитів*, зокрема, на отримання публічної інформації (ст.ст. 5, 19–22 Закону «Про доступ до публічної інформації»[11]); 4) *заслуховування звітів про результати роботи*; 5) *громадські слухання;* консультації з громадськістю: 6) *публічні громадські обговорення*; 7) *вивчення громадської думки (*зокрема, опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо, створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки (постанова КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»[12])); 8) *громадський моніторинг*; 9) *громадська експертиза*, зокрема громадська антикорупційна експертиза (ч. 7 ст. 15 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції»[13]; ч. 7 ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» (вводиться в дію з 26.04.2015)[14], постанова КМУ «Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів»[15]); 10) *громадські перевірки*; 11) *громадські розслідування*; 12) *подання позовів до суду щодо призупинення або скасування рішень суб'єктів владних повноважень* (ст.ст. 171, 171-1 КАС України); 13) *безпосередня участь в управлінні державними справами* (ст.ст. 5, 38 Конституції України), що передбачає а) доступ до засідань колегіальних органів владних повноважень (ст. 3 Закону «Про доступ до публічної інформації») та б) проведення громадських слухань (ч. 1 ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[16]).

Необхідно зазначити, що форми здійснення громадського контролю можуть бути реалізовані лише за наявності певних умов, зокрема: 1) *доступу суб'єктів громадського контролю до інформації про діяльність об'єкта громадського контролю*, 2) *створення та функціонування громадських організацій з контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень* (Закон України «Про громадські об'єднання»[17]) Так, передбачено обов`язок розпорядників інформації оприлюднювати прийняті НПА, проекти рішень, що підлягають обговоренню та плани проведення й порядок денний своїх відкритих засідань (ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»), на Уряд покладено обов'язок регулярно інформувати громадськість про свою діяльність, залучати громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення (ч. 4 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), обов'язок винести на громадське обговорення розпоряджень голів і наказів керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, проектів НПА місцевих державних адміністрацій шляхом їх оприлюднення (ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»), обов'язок керівників та інших посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування регулярно проводити особистий прийом громадян у встановлені дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їх роботи і проживання (ст. 22 Закон України «Про звернення громадян»).

Відповідно до Закону «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»[18] одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави є розв'язання проблеми корупції (розділ 1), у тому числі й шляхом залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу державної антикорупційної політики (п.п. 1 п. 1 розділ 2). Крім того акцентується увага на проблемі доступу громадськості до публічної інформації, оскільки ефективний доступ до такої інформації є важливою передумовою для запобігання корупції, виявлення та припи-

нення корупційних діянь, адже доступ до інформації є необхідним інструментом для стимулювання активності громадян в антикорупційній сфері (розділ 3).

Головною особливістю громадського контролю є те, що останній не наділений безпосередньою можливістю застосовувати заходи примусового характеру[19], які можуть бути реалізовані в подальшому компетентними суб`єктами за наслідками такого контролю. Тобто результати громадського контролю можуть слугувати передумовою здійснення інших видів контрольної діяльності. Як слушно зазначають вчені, громадському контролю притаманна така ознака, як дуалістичність суб'єкта контролю, де одна сторона надає інформацію, а друга зобов'язана реагувати відповідно до її змісту[20]. Такий вид контролю, на відміну від діяльності державних спеціалізованих органів, найчастіше проводиться в опосередкованій формі, за яким контролююча структура через певні компетентні державні органи впливає на стан справ у тій або іншій контрольованій сфері (об'єкті)[21]. Форми здійснення громадського контролю безпосередньо залежать від обсягу закріплених законодавством повноважень його суб`єктів. Дослідимо основні з них.

Як вже зазначалось, громадський контроль як один із базових принципів демократії, безпосередньо повязаний з правом особи на інформацію[22]. Це право гарантується, зокрема, Загальною декларацією прав людини[23] (ст. 19), Міжнародним пактом про громадянські і політичні права[24] (ст. 19 пункт 3), Рекомендаціями Ради Європи «Про доступ до офіційних документів»[25] (розділ 3). До міжнародно-правових актів, які стосуються питань реалізації прав громадян на інформацію та роботи ЗМІ у висвітленні діяльності органів державної влади, необхідно віднести також Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод[26] (1950 р.); Окінавську хартію глобального інформаційного суспільства[27] (2000 р.); Страсбурзьку конвенцію про захист осіб у звязку з автоматизованою обробкою персональних даних[28] (1981 р.); Конвенцію про кіберзлочинність[29] (2001 р.); Орхуську Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля[30] (1998 р.); Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи про доступ до інформації, якою володіють державні органи влади[31] (1981 р.); Рекомендації Ради Європи N R (2002)2 «Про доступ до офіційних документів»; Регламент (1049/2001) загального доступу до документів Європейського Парламенту, Ради Європи та інші міжнародно-правові документи[32].

Крім міжнародних норм та принципів існує достатньо розвинуте національне законодавство про доступ до інформації. Насамперед, це Конституція України (ст. 34) та Закон України «Про інформацію»[33], який деталізує це право в ст. ст. 9, 10, 45 зокрема зазначаючи, що право на інформацію забезпечується обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняття рішень, форми і джерела одержання інформації, право на одержання інформації про такі форми і джерела не може бути обмежено, за винятком випадків, передбачених законом.

Право громадськості на інформацію реалізується шляхом доступу до інформації, яка втілюється через право її шукати та одержувати; обміну інформацією, що забезпечується через право її передавати та поширювати; виробництва інформації, яке реалізується через нормативні приписи про свободу творчості, розробку та впровадження інформаційних систем тощо[34], а також обов'язком уповноважених органів та посадових осіб надати інформацію (ст.ст. 29, 32, 40, 50, 57 та інших Конституції України).

Законопроект «Про нормативно-правові акти»[35] у своїй останній редакції містить положення, що визначають порядок винесення проекту НПА на обговорення громадськості (ст. 39). Зокрема, проект НПА, що стосується прав, свобод і законних інтересів громадян, питань соціально-економічного розвитку держави, має важливе суспільне (загальнодержавне, регіональне, місцеве) значення, виноситься суб'єктом нормотворчої ініціативи або нормотворення на обговорення громадськості шляхом його розміщення на офіційних веб-сайтах державних органів та органів місцевого самоврядування або опублікування у друкованих ЗМІ чи доведення до відома громадськості в інший спосіб (ч. 1 ст. 39). Вважаємо, що таке розширене тлумачення способів доведення до громадськості проектів НПА є невиваженим з огляду на відсутність конкретизації «інших способів» останнього. З метою усунення такої прогалини, оскільки надати вичерпний перелік неможливо, пропонуємо виключити зазначене словосполучення. Крім того, важливим є закріплення одночасного опублікування проекту НПА не лише шляхом його розміщення на офіційних веб-сайтах державних органів, органів місцевого самоврядування, органів влади АРК, а й опублікування у друкованих ЗМІ. Вважаємо, що одночасне оприлюднення проектів в декількох джерелах забезпечить більший контроль громадськості за таким процесом. Крім того можливим дієвим механізмом може бути функціонування єдиного державного порталу, на якому буде висвітлюватись така інформація. Як приклад можливо навести положення нещодавно прийнятого Закону «Про відкритість використання публічних коштів»[36], в якому визначені умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання таких коштів, яка оприлюднюється на єдиному спеціалізованому веб-порталі. Відповідальність за достовірність і повноту оприлюднення такої інформації несуть керівники розпорядників та одержувачів коштів державного і місцевих бюджетів та ін. суб'єкти. Інформація, що оприлюднюється має бути повною, правдивою, точною та реально відображати фактичні дані станом на відповідну дату або за відповідний період часу. Аналогічні положення були б доцільно запровадити і стосовно оприлюднення проектів НПА[37].

Нині в Україні успішно діє сайт «Громадянське суспільство і влада» – урядовий інформаційно-комунікаційний ресурс, покликаний сприяти взаємодії громадян та їх об'єднань з КМУ та органами виконавчої влади в процесі формування і реалізації державної політики, а також надавати інформацію про діяльність Уряду з питань сприяння розвитку громадянського суспільства[38]. Проте, існування цього ресурсу потребує належного закріплення на законодавчому рівні, у тому числі й для забезпечення дієвого громадського кон-

тролю за НПА. У подальшому, роботу такого сайту можливо розцінювати як підґрунтя для створення дійсно єдиного веб-ресурсу, із висвітлення проектів НПА усіх без виключення суб'єктів владних повноважень.

Проаналізувавши теоретичні погляди щодо основних засад та процедур контрольного провадження можливо зробити висновок, що контрольне провадження за законністю НПА, яке здійснюється громадськістю, складається з таких стадій: 1) доступ до інформації про проект НПА та його аналіз; 2) перевірка інформації; 3) прийняття рішення по суті щодо відповідності проекту НПА вимогам законодавства; 4) вжиття заходів щодо забезпечення законності проекту НПА; 5) після прийняття НПА – його оскарження (у т.ч. адміністративне або судове оскарження); 6) контроль за виконанням та доведенням результатів до відання громадськості. Зазначимо, що четверта та п'ята стадії є факультативними, оскільки вжиття заходів щодо забезпечення законності проекту НПА, контроль за їх виконанням та доведення результатів до відання громадськості можуть бути використані на будь якому етапі громадського контролю після кожної з зазначених стадій.

Забезпечення громадського контролю в досліджуваній царині гарантується у тому числі й встановленням відповідальності за не опублікування в НПА (ст. 188-41 КУпАП) та не оприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено Законом «Про доступ до публічної інформації», а також за незаконну відмову у прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону «Про звернення громадян» (ст. 212-3 КУпАП). Водночас, адміністративна відповідальність лише за неподання або несвоєчасне подання НПА на державну реєстрацію в Мінюст (ст. 188-41 КУпАП України) не охоплює невиконання або неналежне виконання суб'єктом владних повноважень вимог закону щодо залучення до проведення правової експертизи громадськості, опублікування проектів НПА, а також проведення моніторингу громадської думки та врахування її результатів.

Вивчення міжнародної практики (головним чином США і Західної Європи) щодо здійснення громадського контролю за діяльністю державних інституцій свідчить про створення окремого типу громадських організацій, які займаються виключно громадським контролем і називаються watchdogs (сторожові собаки), а те чим вони займаються – watchdog activity (сторожова діяльність), тобто здійснюють систематичний громадський контроль за діяльністю публічних установ. В Україні лише формуються засади створення таких організацій, напрацьовується методологія та формуються стандарти їх роботи[39]. У нагоді може стати й підготовлений конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи рекомендаційний інструментарій, розрахований на суб'єктів прийняття рішень та організації громадянського суспільства, включаючи неурядові організації – Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення[40].

Стратегія сталого розвитку «Україна-2020»[41] передбачає реформу державного управління, шляхом побудови його прозорої системи. На нашу думку, досягнення поставленої мети є неможливим без залучення громадськості до контролю за прийняттям НПА. Для цього пункт 5 Стратегії передбачає запровадження суспільного договору, в якому, з одного боку, влада бере на себе відповідальність щодо забезпечення її прозорості та відкритості, а бізнес має підтримувати та розвивати громадянське суспільство, в той час як, з іншого, – передбачена відповідальність громадянського суспільства, зокрема, й шляхом контролю влади. На шляху до виконання такого договору повинні бути усунуті наявні у вітчизняних законодавчих актах дублювання форм участі громадськості в нормотворчій діяльності, запроваджено уніфікований механізм забезпечення участі громадськості в нормотворчості, у т.ч. в результаті прийняття Закону «Про громадський контроль» та Закону «Про нормативно-правові акти», а також в повній мірі врегульовано відповідальність суб'єктів владних повноважень за порушення в цій сфері державного управління.

---

[1] За даними Державної служби статистики України, кількість легалізованих громадських організацій становила понад вісімдесят сім з половиною тисяч, які охоплюють тридцять п'ять з половиною мільйонів осіб.

[2] *Гаращук В. М.* Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні / В. М. Гаращук // Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. – Х., 2003. – С. 3.

[3] Там само. – С. 13.

[4] Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 349.

[5] Проект Закону про громадський контроль за використанням та охороною земель № 2484а від 03.07.2013 [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47717

[6] Аналогічне визначення містить і проект Закону про громадський контроль за використанням та охороною земель № 9656 від 28.12.2011 (Проект Закону про громадський контроль за використанням та охороною земель № 9656 від 28.12.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42239

[7] Проект Закону про громадський контроль № 4697 від 14.04.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646

[8] Проект Закону про громадський контроль № 6246 від 11.10.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=19085

[9] Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Урядовий кур'єр. – 1996.

[10] Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Голос України. – 2003. – № 139.

[11] Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Голос України. – 2011. – № 24.

[12] Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // Урядовий кур'єр. – № 211 / № 194 від 24.10.2012.

[13] Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Голос України. – 2011. – № 107.

[14] Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Голос України. – 2014. – № 206.

[15] Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів : постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 61 // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 23.

[16] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25, стор. 20, код акту 1051/1997.

[17] Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Голос України. – 2012. – № 70.

[18] Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII // Голос України. – 2014. – № 206.

[19] *Колпаков В. К.* Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.] – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – С. 319.

[20] *Денисюк С. Ф.* Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавстві [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2008-2/doc/5/07.pdf

[21] *Гаращук В. М.* Вказана праця. – С. 18.

[22] Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навч.-метод. посібник. – К.: ДП «Укртехінформ», 2013. – С. 193.

[23] Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015

[24] Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043

[25] Про доступ до офіційних документів : Рекомендації Ради Європи N R (2002)2 від 21 лютого 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a33

[26] Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004

[27] Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_163

[28] Страсбурзька конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_326

[29] Конвенція про кіберзлочинність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_575

[30] Орхуська Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_015

[31] Про доступ до інформації, якою володіють державні органи влади : Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R (81) 19 від 25 листопада 1981 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws_international/116

[32] Регламент (1049/2001) загального доступу до документів Європейського Парламенту, Ради Європи та інші міжнародно-правові документи.

[33] Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Голос України від 13.11.1992.

[34] *Червякова О. Б.* Адміністративно-правовий статус громадянина в інформаційних відносинах / О. Б. Червякова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – № 10. – 2005. – С. 34.

[35] Про нормативно-правові акти : проект Закону [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7409&skl=7

[36] Про відкритість використання публічних коштів : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46932

[37] Такий підхід маємо і в деяких інших країнах світу. Так, згідно з постановою Уряду Російської Федерації від 25 серпня 2012 № 851 «Про порядок розкриття федеральними органами виконавчої влади інформації про підготовку нормативних правових актів та їх громадського обговорення» (далі – Постанова № 851) всі федеральні органи виконавчої влади з 15 квітня 2013 зобов'язані розміщувати на порталі regulation.gov.ru інформацію про підготовку нормативних правових актах, а також організовувати його громадське обговорення ([Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://regulation.gov.ru/about.html).

[38] Сайт «Громадянське суспільство і влада» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/img_lst/38?template_name=general

[39] Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навч.-метод. посібник. – К.: ДП «Укртехінформ», 2013. – С. 190.

[40] Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення : Ухвалений на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-580-1000661041.pdf

[41] Про стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України №5/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 6.

Резюме

Борбунюк О. О. **Форми громадського контролю як засобу забезпечення законності нормативно-правових актів у державному управлінні.**

У статті аналізуються форми громадського контролю як засобу забезпечення законності при прийнятті нормативно-правових актів. Особлива увага приділяється механізму реалізації громадського контролю у цій сфері. Вказано на можливі шляхи вдосконалення інституту громадського контролю як засобу забезпечення законності при прийнятті нормативно-правових актів.

Ключові слова: громадський контроль, нормативно-правовий акт, участь громадськості у державному управлінні, забезпечення законності нормативно-правових актів.

Резюме

Борбунюк А. А. **Формы общественного контроля как средства обеспечения законности нормативно-правовых актов в государственном управлении.**

В статье анализируются формы общественного контроля как средства обеспечения законности при принятии нормативно-правовых актов. Особое внимание уделяется механизму реализации общественного контроля в этой сфере. Указано на возможные пути совершенствования института общественного контроля как средства обеспечения законности при принятии нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: общественный контроль, нормативно-правовой акт, участие общественности в государственном управлении, обеспечения законности нормативно-правовых актов.

Summary

Borbuniuk O. **Forms of social control as a means of ensuring the legality of legal acts in public administration.**
This article analyzes the forms of social control as a means of ensuring the legality of the adoption of legal acts. Special attention is paid to the implementation mechanism of public control in this area. Specified on possible ways to improve the institute of public control as a means of ensuring the legality of the adoption of legal acts.
Key words: public control, legal act, public participation in government, to ensure the legality of legal acts.

УДК 342.9

О. В. ДЖУРИНСЬКИЙ

Олександр Володимирович Джуринський, *аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ СПОРИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ, ПЛАНУВАННЯ І ЗАБУДОВИ ТЕРИТОРІЙ, АРХІТЕКТУРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗА УЧАСТЮ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

Вирішуючи адміністративно-правові спори у сфері містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності, адміністративні суди стикаються з рядом проблем, що знижує ефективність захисту суб'єктивних прав та законних інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації під час виконання останніми функцій виконавчої влади у сфері державного управління будівництвом в Україні.

Дослідженню різних категорій адміністративно-правових спорів приділяли увагу Ю. В. Божко, О. А. Веденяпін, В. С. Кіценко, М. П. Мельник, В. І. Татьков та інші науковці. Проте категорія містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності залишилась поза їх увагою.

Метою цієї статті є висвітлення проблемних питань, які виникають при вирішенні адміністративно-правових спорів у сфері містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності та надання пропозицій щодо їх подолання. Стаття присвячена проблемам, які виникають у зв'язку з реєстрацією декларації про початок виконання будівельних робіт, реєстрацією декларації про готовність об'єкта до експлуатації, а також щодо реалізації контролюючих повноважень Державною архітектурно-будівельною інспекцією (далі – Інспекція).

Спори стосовно реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт можуть виникати у зв'язку з протиправною відмовою у реєстрації декларації шляхом прийняття незаконного рішення Інспекцією або у зв'язку з незаконною реєстрацією декларації, що спричинило порушення суб'єктивних прав інших осіб, які вимагають скасувати таку реєстрацію. Так, відповідно до ст. 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» будівельні роботи на об'єктах, що належать до I–III категорій складності, можуть розпочатися лише на підставі зареєстрованої декларації про початок виконання будівельних робіт. Виконувати будівельні роботи, підключати об'єкт будівництва до інженерних мереж та споруд без реєстрації зазначеної декларації забороняється. При цьому Державна архітектурно-будівельна Інспекція повертає декларацію про початок виконання будівельних робіт замовникові, якщо декларація подана чи оформлена з порушенням установлених вимог, з обґрунтуванням причини у строк, передбачений для її реєстрації.

За наявності передбачених ст. 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» підстав Державна архітектурно-будівельна Інспекція приймає рішення про відмову у реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт, про яку повідомляє замовника листом. Однак непоодинокими є випадки реєстрації Інспекцією декларації з наявними порушеннями вимог чинного законодавства, що, у свою чергу, може порушити суб'єктивні права інших осіб, зокрема соціальні, культурні, майнові права, у тому числі право на вільне пересування по території загального користування.

Скасування реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт означає, що у замовника не виникло право на їх виконання, а отже, будівельні роботи здійснено без законних на те підстав. Відсутність належного дозволу на будівництво підпадає під означення самочинного будівництва, тому скасування реєстрації декларації може мати своїм наслідком знесення самочинно збудованих об'єктів відповідно до ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у разі звернення з відповідним позовом уповноваженого органу державної влади до адміністративного суду. Це є однією з форм відповідальності замовника за недостовірність даних, поданих у декларації. Звичайна помилка або невідповідність певної інформації може бути виправлена у будь-який час після їх виявлення і не тягне за собою відповідальності, якщо ініціатором внесення змін до декларації виступав сам замовник. Це не повинно приводити до скасування реєстрації декларації.

© О. В. Джуринський, 2015