

8. Крассов О.И. Земельное право : [учебник] / О.И. Красов. – М. : Юристь, 2007. – 671с.
9. Закон України «Про рослинний світ» від 09.04.1999 № 591-XIV [Електронний ресурс] / Офіц. сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/591-14>.
10. Водний кодекс України від 06.06.1995 [Електронний ресурс] / Офіц. сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр>.
11. Кодекс України про надра, від 27.07.1994, № 132/94-ВР [Електронний ресурс] / Офіц. сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр>.
12. Закон України «Про тваринний світ» від 13.12.2001 № 2894-III [Електронний ресурс] / Офіц. сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>.

УДК 349.428

## ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ ЯК ГАРАНТІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ІНТЕРЕСІВ У МІСТОБУДІВНОМУ ЗОНУВАННІ

### PUBLIC LISTENING AS GUARANTEE OF PROVIDING OF PUBLIC INTERESTS IS IN TOWN-PLANNING ZONING

Ільків Н.В.,

доцент кафедри господарсько-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ

На основі аналізу містобудівного законодавства у статті досліджено питання проведення громадських слухань під час розгляду проєктів містобудівної документації на місцевому рівні. Зроблено висновок про визначальне значення громадських слухань у містобудівному зонуванні з метою врахування громадських інтересів. Обґрунтовано необхідність дотримання законності для врахування громадських інтересів при містобудівному зонуванні.

**Ключові слова:** громадські слухання, містобудівне зонування, громадський інтерес.

На основе анализа градостроительного законодательства исследованы вопросы проведения общественных слушаний во время рассмотрения проектов градостроительной документации на местном уровне. Сделан вывод об определяющем значении общественных слушаний в градостроительном зонировании с целью учета общественных интересов. Обоснована необходимость соблюдения законности для учета общественных интересов при строительстве отдельных объектов градостроительства.

**Ключевые слова:** общественные слушания, градостроительное зонирование, общественный интерес.

On the basis of analysis of town-planning legislation investigational questions of realization of the public listening are during consideration of projects of town-planning documentation at local level. Drawn conclusion about the qualificatory value of the public listening in the town-planning zoning with the aim of taking into account of public interests. The necessity of observance of legality is reasonable for taking into account of public interests at the town-planning zoning.

**Key words:** public listening, town-planning zoning, public interest.

**Постановка проблеми.** У процесах побудови правової держави та громадянського суспільства в Україні усе більшої ваги набуває формування системи взаємозв'язку і взаємозалежності приватних та публічних інтересів. Залучення громадян до містобудівних процесів є свідченням демократичності функціонування державних інституцій, людиноцентристської сутності держави, воно дає можливість якнайповніше враховувати інтереси громадян при плануванні і забудові територій. За проєктами містобудівної документації місцевого рівня передбачено проведення обов'язкових громадських слухань. Громадяни мають право надавати свої пропозиції, які підлягають обов'язковому розгляду, і впливати таким чином на зміст відповідних документів, та врахування приватних інтересів та інтересів територіальної громади у них.

Ці обставини обумовлюють актуальність питань, пов'язаних з визначенням правових та організаційних засад громадських слухань при здійсненні містобудівного зонування.

**Метою статті** є виявлення особливостей інституту громадських слухань при прийнятті рішень у сфері містобудівного зонування та визначення основних напрямів вдосконалення правового регулювання у цій сфері суспільного відносин.

**Стан дослідження теми.** Питання участі громадськості в реалізації державної політики у різних сферах суспільного життя неодноразово були предметом досліджен-

ня таких науковців, як В.П. Акіменко, О.М. Бандурка, І.Д. Главуш, В.С. Єременко, С.В. Конаненко, А.Р. Ноздрачов, Г.В. Мороз, О.Д. Поліщук, В.Н. Садовський, В.П. Симоненко, А.Н. Яворенков та ін. Проте спеціальні дослідження інституту громадських слухань у містобудівному зонуванні практично відсутні.

**Виклад основного матеріалу.** Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] надає територіальним громадам право проводити громадські слухання, зазначаючи у ч. 4 ст. 13, що порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади. Тобто Закон не визначає порядку проведення громадських слухань і делегує це право представницьким органам місцевого самоврядування, які уповноважені приймати Статути територіальної громади.

Однак питання участі громадськості у вирішенні містобудівних проблем дістало окреме правове регулювання у законах України в галузі містобудування. Зокрема, Законом України «Про основи містобудування» [2] у ст. 5 визначено, що при здійсненні містобудівної діяльності повинні бути забезпечені участь громадян, об'єднань громадян в обговоренні містобудівної документації, проєктів окремих об'єктів і внесення відповідних пропозицій до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій. У Законі України «Про архітектурну діяльність» [3] (ст. 25) зазначено, що громадяни та громадські організації, які не беруть безпосередньої участі у створенні об'єктів архітектури, мають право:

отримувати в органах влади інформацію щодо підготовки і прийняття рішень з планування, забудови та реконструкції населених пунктів, окремих територій і конкретних об'єктів архітектури, дотримання при цьому вимог законодавства про збереження пам'яток історії та культури, довкілля; брати участь в обговоренні архітектурних рішень проєктів у встановленому порядку.

Ще одним важливим нормативно-правовим актом є Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [4], який у ст.3 визначає планування і забудову територій як діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає ... взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій; а у ст. 21 закладає правові основи проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів.

Громадські слухання дедалі частіше виділяють в якості необхідного етапу в процесі містобудівного зонування, що завершується прийняттям містобудівної документації.

Порядок розроблення містобудівної документації з планування території на місцевому рівні визначено у Порядку розроблення містобудівної документації» [5] (р.IV). У ньому до функцій замовника розроблення містобудівної документації з планування території на місцевому рівні віднесено, зокрема, забезпечення проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів у проєкті містобудівної документації на місцевому рівні. У процесі аналізу громадських інтересів у проєкті містобудівної документації на місцевому рівні важливу участь бере і розробник містобудівної документації шляхом розгляду пропозицій громадськості до проєкту генерального плану, плану зонування території, детального плану території у процесі проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів; доопрацьовує у разі необхідності проєкт містобудівної документації за результатами розгляду на архітектурно-містобудівній раді та громадських слухань щодо врахування громадських інтересів.

Згідно з п. 11 ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», порядок проведення громадських слухань визначає Кабінет Міністрів України. Постановою Кабінету Міністрів України № 555 затверджено «Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні» (далі – Порядок № 555) [6].

У Порядку № 555 чітко зазначена сфера його регулювання: він визначає механізм проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні, лише: генеральних планів населених пунктів, планів зонування та детальних планів територій. З формально-правової точки зору, така вказівка є свого роду розмежуванням у правовому регулюванні відносин з приводу проведення громадських слухань між статутами територіальних громад та цією постановою.

Однак Закон «Про регулювання містобудівної діяльності» та постанова № 555 вступають у суперечність з іншим актом містобудівного законодавства. Згідно зі ст.5 Закону України «Про архітектурну діяльність» «порядок громадського обговорення містобудівної документації та проєктів будівництва, а також порядок врахування в них пропозицій громадськості визначаються законом», а не підзаконним актом. На сьогодні такий закон не прийнято. Таким чином, існує необхідність вирішення питання про розмежування понять «громадські слухання» та «громадське обговорення» у сфері містобудування і визначення їх предмету або, кращий варіант, – взаємоузгодження цих нормативно-правових актів та інтеграція правового регулювання цих відносин в єдиному нормативно-правовому акті.

Таке різноманіття у регулюванні відносин з приводу проведення громадських слухань призводить до різотлу-

мачення і проблем у правозастосуванні. На практиці з метою розмежування громадських слухань в порядку ст.13 Закону України «Про місцеве самоврядування» та містобудівного законодавства у повідомленні чітко вказується, що вони проводяться відповідно до містобудівного законодавства. Щодо законодавчого положення з відсилкою до порядку громадського обговорення, то питання поки не виникають у зв'язку з відсутністю закону, однак подекуди ставиться під сумнів легітимність проведення громадських обговорень містобудівної документації відповідно до Порядку № 555.

Важливо, що ч.2 ст.21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» встановлено «затвердження на місцевому рівні цієї містобудівної документації без проведення громадських слухань щодо проєктів такої документації забороняється», тобто громадські слухання по проєктах містобудівної документації на місцевому рівні проводяться в обов'язковому порядку з метою дотримання права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, прав і законних інтересів власників та користувачів земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна.

Гарантією права територіальної громади на громадські слухання є обов'язок сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів забезпечити: оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення містобудівної документації на місцевому рівні з прогнозованими правовими, економічними та екологічними наслідками; оприлюднення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні та доступ до цієї інформації громадськості; реєстрацію, розгляд та узагальнення пропозицій громадськості до проєктів містобудівної документації на місцевому рівні (у разі її утворення); узгодження спірних питань між громадськістю і замовниками містобудівної документації на місцевому рівні через погоджувальну комісію; оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проєктів містобудівної документації на місцевому рівні.

Оприлюднення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні є підставою для подання пропозицій громадськості до відповідного органу місцевого самоврядування. Збір та узагальнення цих пропозицій спрямовані на виконання такого завдання громадських слухань, як отримання інформації від громади щодо можливості затвердження правил забудови представницьким органом місцевого самоврядування.

Оприлюднення розроблених в установленому законодавством порядку проєктів містобудівної документації здійснюється не пізніше ніж у місячний строк з дня їх подання розробником до виконавчого органу сільської, селищної, міської ради шляхом розміщення матеріалів (планшетів, макетів) у визначеному органом місцевого самоврядування місці та інформування громадян через розповсюдження брошур і повідомлень, засоби масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення інформації на офіційному веб-сайті відповідного органу місцевого самоврядування.

Попри поширеніші способи доведення до відома проєктів містобудівної документації (наприклад, «ознайомлення з детальним планом території в приміщенні міської ради у відділі містобудівного кадастру в к. 319 з 14 по 25 вересня 2015 року»; «розміщення на офіційній Інтернет-сторінці Черкаської міської ради ([www.rada.cherkasy.ua](http://www.rada.cherkasy.ua)) в розділі «Розвиток міста»» (Черкаська міська рада); «в управлінні містобудування та архітектури департаменту містобудівного комплексу та земельних відносин Чернівецької міської ради за адресою: ..., каб.303 (тел. ...) у понеділок та четвер з 15 до 18 години до (дата) з дня першого опублікування цього повідомлення»), має місце і такий спосіб, як публічне представлення згаданої документації (наприклад, сесійний зал Львівської міської ради, дата, година).

У Порядку № 555 також встановлено правила подання пропозицій до проєктів містобудівної документації для

розгляду на громадських слуханнях. Підставою для подання пропозицій до проектів містобудівної документації відповідному органу місцевого самоврядування є повідомлення про початок процедури їх розгляду.

Зважаючи на обов'язковість громадських слухань у процедурі містобудівного проектування, ініціатива проведення громадських слухань належить замовникам. Зовнішньою формою виразу такої ініціативи стає, як правило, розпорядження міського голови. Наприклад, на сайті Ужгородської міської ради міститься повідомлення такого змісту: «Відповідно до розпорядження міського голови № 189 від 15.05.2015 р. розпочато процедуру громадських слухань по плану зонування території міста Ужгород».

Пропозиції до проектів містобудівної документації на місцевому рівні мають право надавати: 1) повнолітні дієздатні фізичні особи, які проживають на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні; 2) юридичні особи, об'єкти нерухомого майна яких розташовані на території, для якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні; 3) власники та користувачі земельних ділянок, розташованих на території, щодо якої розробляється документація, та на суміжній з нею; 4) представники органів самоорганізації населення, діяльність яких поширюється на відповідну територію; 5) народні депутати України, депутати відповідних місцевих рад.

Пропозиції, подані іншими особами, або подані після встановленого органом місцевого самоврядування строку, залишаються без розгляду.

Цей перелік є логічним і досить демократичним, оскільки, крім прив'язки до території, жодних спеціальних вимог чи-то квоти для подання пропозицій не встановлює. Але разом з тим, відповідно до ч.6 ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», пропозиції громадськості мають бути обґрунтовані у межах відповідних законодавчих та нормативно-правових актів, будівельних норм, державних стандартів і правил та надаватися у строки, визначені для проведення процедури громадських слухань.

При цьому важливо, щоб у питанні врахування громадської думки було дотримано як принципу здорового глузду, так і принципу виконання лише законних вимог громадян. Законодавство встановлює зазначені вище гарантії для врахування «законних інтересів і вимог» громадян, власників сусідніх будівель і споруд. Однак завжди виникають питання про те, які вимоги та інтереси є законними, а які – ні. Так, мають місце вимоги мешканців сусідніх з будівельним майданчиком будівель про заборону будівництва з особистих міркувань – не подобається, псується вигляд з вікна, мешканці вважають земельну ділянку своєю, бо протягом тривалого часу здійснюють користування нею. Щодо таких вимог виникають обґрунтовані сумніви в їх законності. Разом з тим мають місце і законні вимоги громадян. Для прикладу можна навести такі: відновити після завершення будівництва об'єкти благоустрою і озеленіння, переглянути проект будівництва, коли внаслідок будівництва порушуються конкретні санітарні норми, вимоги, пов'язані з організацією будівельного процесу тощо [7, с. 45].

Таким чином, для урахування громадських інтересів при містобудівному зонуванні важливим є дотримання законності.

Дані положення є достатньо демократичними, оскільки хоча громадські слухання і не є формою здійснення влади населенням, тим не менш вони надають кожному, кого може стосуватися передбачуване рішення, можливість приймати участь у його обговоренні незалежно від наявності спеціальних знань або приналежності до певних організацій. Кінцева мета такого обговорення – надання рекомендацій по суспільно значимим питанням або отримання громадської оцінки правового акта.

Пропозиції громадськості в межах громадських слухань підлягають реєстрації органом місцевого самоврядування та розглядаються розробником і замовником проектів містобудівної документації у місячний строк. За результатами розгляду пропозицій заявнику надається відповідь про їх врахування або обґрунтована відмова.

У разі наявності пропозицій громадськості, рішення про врахування яких розробник і замовник не можуть прийняти самостійно або мають місце спірні питання, особи, які забезпечують роботу з розгляду пропозицій громадськості, повідомляють про це відповідному органу місцевого самоврядування для прийняття останнім рішення щодо утворення погоджувальної комісії. Кількість представників громадськості повинна становити не менш як 50 і не більш як 70 відсотків загальної чисельності членів комісії, з них не менш як 30 відсотків – представників всеукраїнських громадських організацій та професійних об'єднань.

Погоджувальна комісія протягом двох тижнів після її створення розглядає спірні питання та ухвалює рішення про врахування або мотивоване відхилення цих пропозицій (зауважень). Рішення комісії приймається більшістю присутніх членів та оформлюється відповідним протоколом. Урегульовані комісією спірні питання між сторонами є підставою для внесення змін до проекту містобудівної документації.

У разі неспроможності комісії врегулювати спірні питання між сторонами остаточне рішення приймає відповідний орган місцевого самоврядування під час затвердження містобудівної документації. Прийняте відповідним органом місцевого самоврядування рішення є підставою для внесення змін до проекту відповідної документації.

З цієї норми прямо слідує, що підставою для внесення змін у проект правил забудови, є результати громадських слухань по проекту правил забудови. Доопрацювання (внесення змін) передбачає взаємозв'язок проекту відповідного рішення (акту) з пропозиціями учасників громадських слухань. Важливим є закріплення положення про внесення змін на підставі саме урегульованих погоджувальною комісією спірних питань.

Разом з тим варто було б закріпити необхідність відзначення у рішенні усіх пропозицій, які надійшли, та дана їм оцінка, а у випадку відхилення пропозицій повинна бути мотивована відмова.

Положення про те, що у разі неспроможності комісії врегулювати спірні питання між сторонами остаточне рішення приймає відповідний орган місцевого самоврядування під час затвердження містобудівної документації, вказує на те, що, навіть при одногосному запереченні територіальної громади проти пропонованого проекту генерального плану цей проект може бути представлений на затвердження і згодом затверджений представницьким органом місцевого самоврядування.

Оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації здійснюється у двотижневий строк з дня їх прийняття шляхом опублікування у засобах масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення таких рішень на офіційних веб-сайтах відповідних органів місцевого самоврядування. Затвердження проектів містобудівної документації без проведення процедури розгляду пропозицій громадськості забороняється, а матеріали щодо розгляду таких пропозицій є невід'ємною складовою частиною зазначеної документації.

Недостатньо прописана процедура громадських слухань викликає на практиці різотлумачення. Чітке тлумачення Постанови вказує, що засідання проводяться лише у разі створення погоджувальної комісії. А подані пропозиції громадськості, згідно з п.11 постанови, «розглядаються розробником і замовником проектів містобудівної

документації у місячний строк. За результатами розгляду пропозицій заявнику надається відповідь про їх врахування або обґрунтована відмова».

Однак аналіз діяльності органів місцевого самоврядування свідчить про проведення засідань і на попередньому етапі. Наприклад, протоколи, розміщені на сайті Ужгородської міської ради свідчать про проведення громадських слухань у формі засідань з запрошенням громадськості. Аналогічне вбачається з розміщених на сайті Чернівецької міської ради протоколів громадських слухань. Попри повідомлення, розміщені на сайті Львівської міської ради такого змісту: «Із 21 вересня по 21 жовтня 2015 року триватиме громадське слухання щодо врахування громадських інтересів під час внесення змін в детальний план території ... у м. Львові», з матеріалів розгляду пропозицій, поданих у рамках громадського слухання, також можна зробити висновок про проведення засідань (навіть у більшості випадків за відсутності пропозицій, які мають поступати у встановленому порядку).

Вважаємо, що хоча проведення таких засідань не передбачено Порядком, однак є досить позитивним явищем, яке потребує запровадження у законодавство, а не таємний розгляд пропозицій і винесення рішення зацікавленими суб'єктами (замовником і розробником).

Громадські слухання можуть і повинні стати формами прямого і зворотного зв'язку між громадянами та представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування, впливу громадян і громадськості на зміст рішень у містобудівній сфері, що приймаються органами місцевого самоврядування з урахуванням їх сприйняття як обов'язкової стадії правотворчого процесу, метою якої є достовірний (що викликає довіру), коректний і легітимний висновок про згоду або незгоду (причинах незгоди) територіальної громади з проектом містобудівної документації, винесеним на громадські слухання.

**Висновки.** Громадські слухання покликані стати ефективним правовим інструментом серед засобів, які служать реалізації громадських інтересів територіальної громади і приватних інтересів у містобудівному зонуванні. Детальне регулювання процедури проведення громадських слухань з питань містобудівного зонування є гарантією права територіальної громади на отримання необхідної інформації при проведенні громадських слухань та можливість прийняття участі у них.

Положення різних законодавчих актів, які визначають засади участі громадськості в містобудівній діяльності, необхідно інтегрувати в єдиному нормативно-правовому акті, розробленому на основі теоретичних та практичних напрацювань у цій сфері.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Про основи містобудування : Закон України від 26.11.1992 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.
3. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 246.
4. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
5. Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.11.2011. № 290 // ОВУ. – 2011. – № 100. – Ст. 3681.
6. Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 555 // ОВУ. – 2011. – № 41. – Ст. 1669.
7. Алексеева О. Врахування інтересів громадськості при будівництві окремих об'єктів містобудування / О. Алексеева // Юридичний журнал. – 2007. – № 11. – С. 41-52.

УДК 349.41

## ЗЕМЕЛЬНО-ТЕХНІЧНА ЕКСПЕРТИЗА ЯК ІНСТРУМЕНТ ВИРІШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ. ОСОБЛИВОСТІ

## LAND-TECHNICAL FORENSIC EXAMINATION AS A TOOL RESOLVING LAND DISPUTES. FEATURES

Савчак В.В.,

магістрант юридичного факультету  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Судова експертиза є формою використання спеціальних знань у процесі встановлення обставин цивільної, господарської чи кримінальної справи. В свою чергу, виконання такого виду експертизи, як земельно-технічна судова експертиза, потребує від експерта глибоких знань у сфері землевпорядкування та, окрім того, знання геодезії. Проведення земельно-технічних експертиз повинно відбуватися із використанням сучасних вимірювальних пристроїв.

**Ключові слова:** судова експертиза, земельно-технічна експертиза, топографо-геодезична зйомка, обміри земельних ділянок, професійна геодезична діяльність.

Судебная экспертиза является формой использования специальных знаний в процессе установления обстоятельств гражданского, хозяйственного или уголовного дела. В свою очередь, выполнение такого вида экспертизы, как земельно-техническая судебная экспертиза, требует от эксперта глубоких знаний в области землеустройства и, кроме того, знания геодезии. Проведение земельно-технических экспертиз должно происходить с использованием современных измерительных устройств.

**Ключевые слова:** судебная экспертиза, земельно-техническая экспертиза, топографо-геодезическая съемка, обмеры земельных участков, профессиональная геодезическая деятельность.

Forensics is a form of drawing on expertise in the process of establishing the circumstances of civil, economic or criminal case. In turn, the performance of this kind of expertise as a land-tech forensics expert requires deep knowledge in the field of land management, and also knowledge of geodesy. Land holding and technical expertise must be made using modern measuring devices.

**Key words:** forensic examination, land-technical forensic examination, topographic surveying, land measurements, professional surveying activities.