

О. В. Сергієнко

аспірант кафедри державотворення і права
Національної академії державного управління при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Статтю присвячено проблемам здійснення громадянського контролю в галузі містобудування в Україні. Метою статті є з'ясування змісту громадянського контролю та, зокрема, нагляду за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування з урахуванням досвіду країн зі сталою демократією, включаючи провідні країни ЄС, аналіз їх відображення в нормативних актах України та наукових доробках, визначення напрямів удосконалення поняттєвого апарату громадянського нагляду в галузі містобудівної діяльності, громадянського аудиту та інспектування. У статті уточнено місце і роль громадянського аудиту та громадянського контролю у сфері містобудування як механізму забезпечення врахування суспільних інтересів.

Ключові слова: контроль, нагляд, державний контроль, суспільний контроль, громадянський контроль, громадянський нагляд, контроль у сфері містобудування, нагляд у сфері містобудування, громадянський контроль у сфері містобудування, громадянський нагляд у сфері містобудування, містобудівна діяльність.

Постановка проблеми. Сучасна демократична держава не може існувати без інститутів громадянського суспільства, адже саме завдяки їм забезпечується вплив народу як суверену на всі процеси життєдіяльності держави в цілому та на діяльності її органів публічної влади зокрема. Розвинена демократія базується на системі стримувань і противаг як головному механізмі протидії узурпації влади, а цей механізм може працювати виключно завдяки наявному потужному громадянському сектору, головне завдання якого, у свою чергу, – забезпечувати реальний і дієвий вплив на діяльність усіх гілок і рівнів публічної влади.

Вплив громадянського суспільства на поточну діяльність органів публічної влади здійснюється в основному за рахунок функції контролю, що зумовлено складністю організації самого громадянського суспільства. Проте проблема подолання зазначеної складності знаходить своє вирішення саме під час її реалізації в конкретній галузі, зокрема містобудуванні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Концепція контролю як функції управління досить змістовно опрацьована науковою спільнотою – як вітчизняною, так і зарубіжною. Дослідженням питань контролю (нагляду) органів публічної влади приділяли увагу М. Грушевський, Д. Дорошенко, В. Ключевський, Б. Рибак

ков, І. Фроянов, Л. Черепнін, М. Котляр, О. Сушинський, П. Толочко, В. Шаповал, Н. Яковенко та інші науковці.

Метою статті є дослідження змісту громадянського нагляду за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування України з урахуванням досвіду країн зі сталою (розвиненою) демократією, включаючи провідні країни ЄС.

Завданнями статті у зв'язку з вищезазначеним є:

- з'ясувати суть та значення поняття «нагляд» як загалом, так і в галузевому контексті;
- визначити місце функції нагляду в структурі системи громадянського контролю;
- виявити особливості громадянського нагляду в порівнянні з аналогічними системами країн зі сталою демократією.

Виклад основного матеріалу. Автор уже неодноразово аналізував проблему синонімічності термінів «контроль» і «нагляд», а також відсутності уніфікації цих термінів у різних країнах світу [1, с. 156]. Можна було б допустити припущення про синонімічність понять «функції контролю» та «функції нагляду» та відсутність їх уніфікації у світі, проте розвиток інституту контролю та неухильний поступ науки диктує новітню парадигму системи контролю.

Досить вдалою можна вважати модель, за якої нагляд визначається як складова частина

контролю [2, с. 16]. Тобто контроль стає широким поняттям, складовою частиною якого є нагляд.

Відповідно до цієї концепції необхідно зрозуміти: чи означає така класифікація те, що контроль як функція управління має власні функції?

Незважаючи на широке розповсюдження у мові слова «функція», з'ясування його змісту надає змогу вірно окреслити предмет цього дослідження, оскільки його конкретне значення суттєво залежить від сфери застосування цього слова.

Зокрема, у широкому розумінні функція – це «явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін» [3, с. 1552]. У свою чергу, під явищем розуміємо «зовнішній вияв сутності предметів, процесів; безпосереднє відчуття речі у повсякденному житті» [4, с. 1645]. Зауважимо, що відповідно до формальної логіки в наведеному варіанті тлумачення контроль ніяк не може бути функцією управління, оскільки він не залежить від самого управління, а от управління залежить від нього. Отже, маємо ситуацію, за якої саме управління є функцією декількох змінних, одна з яких – контроль.

Значення функції також визначають як «робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось» [5, с. 1552]. У цьому розумінні і управління, і контроль є функціями за своєю природою – як види діяльності. Тобто ми можемо говорити, що управління є функцією складеною, частиною якої є контроль. У цьому випадку під контролем (функцією) необхідно розуміти діяльність, яку здійснює контролер (тобто відповідна професійна діяльність).

Управління – це «дія за значенням управляти, тобто спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось» [6, с. 1511]. Таке розуміння знаходимо з точки зору економічної науки, де «функції управління – особливі види діяльності, що відображають напрями або стадії цілеспрямованого впливу на зв'язки та відносини між людьми» [7, с. 856]. За характером виконуваних робіт до функцій управління належать планування, організація, регулювання, координування, стимулювання та контроль, під останнім розуміють «аналітичну функцію, яка охоплює спостереження за розвитком процесів в об'єкті управління, порівняння величини контрольованих критеріїв із величиною, заданою програмою, і виявлення відхилень від неї, а також причин, характеру часу та місця їх виникнення» [8, с. 856].

Відбувається цікаве перетворення, адже контроль – це теж управлінська діяльність, тобто функції управління та контролю є взаємозалежними, а це, у свою чергу, означає, що за своєю природою вони є нескінченними. Така концепція розуміння їх взаємовідношення і привела до розуміння контролю як «управління управлінням» [9, с. 30].

Одним із підходів до розуміння поняття громадянського суспільства є розбиття його на дві складові: асоціативність – соціальна структура суспільства та система представництва інтересів; публічна влада – органи державної влади та місцевого самоврядування [10, с. 70]. Тобто під громадянським суспільством розуміється і сама владна вертикаль, яка здатна ефективно взаємодіяти з громадянським суспільством.

У свою чергу, розуміємо, що громадянський контроль – це специфічна функція (діяльність) громадян, тобто суб'єкта контролю, а отже, це класифікація не за суттю самого контролю як відповідного виду діяльності, а за суб'єктом, який здійснює цю діяльність: контролером виступає спеціальний суб'єкт – громадяни держави.

Це означає, що громадяни повинні здійснювати управління в цілому, тобто не тільки контролювати, але й мати змогу здійснювати усі види управлінської діяльності.

Таким чином, постає питання про те, що в країнах розвиненої демократії здійснюється громадянське управління, під яким розуміємо діяльність громадян щодо управління державою. Проте, як ми уже зазначали, громадянське суспільство – це симбіоз, і безпосереднє здійснення владних функцій покладено на публічні органи. Отже, громадянське управління – це спрямування громадянами роботи органів публічної влади.

У цьому розумінні під громадянським управлінням у сфері містобудування слід розуміти діяльність громадян (як інституційно оформлену, так і особисту) щодо спрямування відповідних органів публічної влади, що здійснюють свою діяльність у сфері містобудування відповідно до встановленої законом компетенції.

Очевидно, що під «органами публічної влади» в Україні ми розуміємо як органи державної влади (Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері містобудування, державну політику з питань держав-

ного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, місцеві державні адміністрації), так і органи місцевого самоврядування (міські, сільські та селищні ради, їх виконавчі органи).

Чому саме «встановленої законом»? Свій відбиток на зазначене питання накладає конституційне право. Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи публічної влади «їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [11]. Зауважимо, що основний метод їх діяльності – імперативний.

Чи слід розуміти, що оскільки діяльність органів публічної влади визначається законом, то і діяльність громадян у сфері публічних (суспільних) відносин теж визначаються законом? Ні, адже відповідно до частини першої статті 5 Конституції України «народ здійснює владу безпосередньо». Тобто основний метод діяльності – диспозитивний.

Оскільки «сутність функції контролю полягає у відновлюванні, встановлюванні, консервуванні та спрямуванні суспільних відносин» [12, с. 30], то і функції громадянського контролю у сфері містобудування передбачають відновлення громадянського контролю над будь-яким органом публічної влади, який наділений компетенцією в галузі містобудування; встановлення громадянського контролю за будь-яким органом публічної влади у сфері містобудування; збереження наявного рівня контролю за будь-яким органом публічної влади у зазначеній сфері; спрямування діяльності органів публічної влади у сфері містобудування.

Чимоземо мисьогодні вважати, щоконтроль – це монофункція, яка, як зазначалося вище, є складовою частиною управління? Очевидно, що ні. Відповідно до узагальненої класифікації контроль складається з чотирьох функцій: планової випадковості, нагляду, конкуренції, взаємності [13, с. 16].

Нагляд в основному представлений системами аудиту та інспектування. Отже, громадянський нагляд – це сукупність систем громадянського аудиту та громадянського інспектування.

Аудит – це «інститут незалежного зовнішнього контролю фінансово-господарської діяльності фізичних і юридичних осіб» [14, с. 46]. Отже, громадянський аудит – це діяльність незалежних громадянських інституцій контролю за фінансово-господарською діяльністю фізичних та юридичних осіб. Під громадянським аудитом у

сфері містобудування слід розуміти діяльність незалежних громадянських інституцій контролю за діяльністю фізичних і юридичних осіб у сфері містобудування.

Які ж це інституції? Щоб відповісти на зазначене питання, звернемося до структури містобудівної діяльності. Містобудівну діяльність можна розподілити на такі сектори:

- нормотворча діяльність у галузі містобудування (діяльність органів публічної влади зі встановлення нормативної бази у сфері містобудування);

- діяльність з використання земель для забудови (діяльність органів публічної влади щодо питання надання права на використання земель під будівництво);

- діяльність зі створення об'єктів архітектури (діяльність органів публічної влади, їх посадових осіб, фізичних і юридичних осіб щодо створення проектів об'єктів будівництва);

- будівельна діяльність (діяльність органів публічної влади, їх посадових осіб, фізичних і юридичних осіб щодо виконання підготовчих і будівельних робіт);

- експлуатаційна діяльність (діяльність органів публічної влади, їх посадових осіб, фізичних і юридичних осіб щодо забезпечення незмінних характеристик побудованих об'єктів будівництва);

- контрольна діяльність (діяльність органів публічної влади, їх посадових осіб, фізичних і юридичних осіб щодо здійснення функцій державного контролю у сфері містобудування).

Отже, функція громадянського аудиту передбачає доступ інституцій громадянського суспільства до діяльності органів публічної влади, а також інших фізичних і юридичних осіб з метою проведення незалежної оцінки їх діяльності.

Виділяють два види аудиту: зовнішній і внутрішній. Під зовнішнім слід розуміти здійснення аудиту незалежними від суб'єктів діяльності громадянськими інституціями. Під внутрішнім – проведення такого аудиту громадянськими інституціями, які тим чи іншим чином інтегровані в роботу таких суб'єктів.

Зовнішній громадянський аудит органів публічної влади – це здійснення будь-якими незалежними інституціями громадянського суспільства, які не інтегровані в діяльність таких органів, оцінки діяльності органів публічної влади.

Внутрішній громадянський аудит органів публічної влади – це здійснення незалежними інституціями громадянського суспільства, які

інтегровані в діяльність таких органів, оцінки діяльності органів публічної влади.

В основному громадянський аудит проводиться у двох основних формах: попередня експертиза рішень органів публічної влади та оцінка результату прийнятих ними рішень. Внутрішніми інституціями громадянського аудиту є експертні та громадські ради при органах публічної влади. Наприклад, у сфері містобудування це експертні, наукові та громадські ради Мінрегіону України та Держархбудінспекції України, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

Інспектувати – значить «здійснювати контроль, перевіряти правильність чіх-небудь дій через нагляд» [15, с. 499]. Отже, громадянське інспектування у сфері містобудування – це діяльність громадянських інституцій, направлена на перевірку правильності дій органів публічної влади, фізичних і юридичних осіб, які здійснюють свою діяльність у сфері містобудування.

Якщо громадянський аудит – це оцінювання та запобігання помилкам, то громадянське інспектування – це виявлення помилок у діяльності органів публічної влади, а також інших юридичних і фізичних осіб.

Функція громадянського інспектування в сучасній Україні представлена єдиним видом – здійсненням функції технічного нагляду. Технічний нагляд – це «здійснення контролю за дотриманням проектних рішень і вимог державних стандартів, будівельних норм і правил, а також контролю за якістю виконаних робіт та їх обсягами під час будівництва або зміни (у тому числі шляхом знесення) об'єкта містобудування [16]. Слід зазначити, що така професійна діяльність здійснюється індивідуально кожним інспектором з технічного нагляду, а тому постає очевидне питання: чи є інспектор з технічного нагляду інституцією саме громадянського інспектування в будівництві, чи його належить віднести до професійних інституцій? Це питання в Україні не має однозначного тлумачення. Проте, покладаючись на зарубіжний досвід, не можемо не зазначити: професійна діяльність, спрямована на забезпечення безпеки суспільства, за своєю природою є публічною, а отже, громадянський обов'язок повинен передувати професійному. Таким чином, інститут інспекторів технічного нагляду є саме громадянським інститутом інспектування у сфері містобудування.

«Саморегулювальні організації у сфері архітектурної діяльності – це неприбуткові добро-

вільні об'єднання фізичних і юридичних осіб за відповідним напрямом підприємницької чи професійної діяльності, які в установленому порядку набули відповідного статусу» [17]. Гільдія інженерів технічного нагляду – це громадська організація, яка у своїх лавах об'єднує фахівців у галузі технічного нагляду, проте вона не має функцій громадянського інспектування, а має функції виключно громадянського аудиту. Єдиною громадською організацією, яка до 2014 року була наділена функцією громадянського інспектування в сфері містобудування, – це Спілка громадських інспекторів архітектурно-будівельного контролю, проте на сьогодні цієї функції вона позбавлена.

Висновки і пропозиції. У статті досліджено зміст громадянського нагляду за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування України, з урахуванням досвіду країн зі сталою (розвинутою) демократією, включаючи провідні країни ЄС, з'ясовано суть і значення поняття «нагляд» як загалом, так і у галузевому контексті, визначено місце функції нагляду в структурі системи громадянського контролю, виявлено особливості громадянського нагляду у порівнянні з аналогічними системами країн зі сталою демократією.

Функція громадянського нагляду у сфері містобудування складається з двох її основних функцій: громадянського аудиту у сфері містобудування та громадянського інспектування у сфері містобудування. Проте, на жаль, жодна з них реально в Україні не реалізована.

З метою покращення становища є потреба в законодавчому закріпленні цих функцій, насамперед через створення в Україні єдиного кодифікованого закону в галузі містобудування – Містобудівного кодексу України, який має визначити основні функції, інститути, методи та органи громадянського контролю.

Тільки побудова комплексної та всебічної системи громадянського контролю у сфері містобудування зробить його ефективним та забезпечуватиме здійснення належної роботи усього розмаїття органів публічної влади у сфері містобудування з метою забезпечення реалізації суспільного інтересу у зазначеній сфері.

Список використаної літератури:

1. Сергієнко О. Особливості правового регулювання системи державного нагляду (контролю) у сфері містобудівної діяльності / О. Сергієнко // Наше право. – № 3. – 2015. – С. 156.
2. Сергієнко О. Особливості правового регулювання системи державного нагляду (контролю)

- у сфері містобудівної діяльності / О. Сергієнко // Наше право. – № 3. – 2015. – С. 16.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / під ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун». – 2007. – 1736 с.
 4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / під ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун». – 2007. – 1736 с.
 5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / під ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун». – 2007. – 1736 с.
 6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / під ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун». – 2007. – 1736 с.
 7. Економічна енциклопедія : в 3 т. / С. Мочерний та ін. – К. : Видавничий центр «Академія». – Т. 3. – 2002. – 952 с.
 8. Економічна енциклопедія : в 3 т. / С. Мочерний та ін. – К. : Видавничий центр «Академія». – Т. 3. – 2002. – 952 с.
 9. Економічна енциклопедія : в 3 т. / С. Мочерний та ін. – К. : Видавничий центр «Академія». – Т. 3. – 2002. – 952 с.
 10. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : [монографія] / О. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ. – 2002. – 468 с.
 11. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
 12. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : [монографія] / О. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ. – 2002. – 468 с.
 13. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : [монографія] / О. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ. – 2002. – 468 с.
 14. Великий тлумачний словник сучасної української мови / під ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун». – 2007. – 1736 с.
 15. Великий тлумачний словник сучасної української мови / під ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун». – 2007. – 1736 с.
 16. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
 17. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.

Сергієнко А. В. Особенности функции гражданского надзора за органами публичной власти в сфере градостроительства

Статья посвящена проблемам осуществления общественного контроля в области градостроительства в Украине. Целью статьи является выяснение содержания гражданского контроля и, в частности, надзора за деятельностью органов публичной власти в области градостроительства с учетом опыта стран с устоявшейся демократией, включая ведущие страны ЕС; их отражение в нормативных актах Украины и научных разработках, определение направлений совершенствования понятийного аппарата гражданского надзора в области градостроительной деятельности, гражданского аудита и инспектирования. В статье уточнены место и роль гражданского аудита и гражданского контроля в сфере градостроительства как механизма по обеспечению учета общественных интересов.

Ключевые слова: контроль, надзор, государственный контроль, общественный контроль, гражданский контроль, гражданский надзор, контроль в сфере градостроительства, надзор в сфере градостроительства, гражданский контроль в сфере градостроительства, гражданский надзор в сфере градостроительства, градостроительная деятельность.

Sergiienko A. Features of civil supervision of public authorities in city planning

The article is devoted to the problems of public control in the field of urban development in Ukraine. The article aims to clarify the content and civilian control including supervision of public authorities in the field of urban development, taking into account the experience of countries with stable democracy, including leading EU countries, they appear in the regulations of Ukraine and scientific work, identifying areas of improvement conceptual apparatus of civil supervision in the field of urban development, civil audit and inspection. The article specifies the place and role of civil audit and public control in the field of urban planning as a mechanism to ensure consideration of public interest.

Key words: control, supervision, state control, social control, public control, public supervision, control in the field of urban planning, supervision in the field of urban planning, civil control in the field of urban development, civic oversight in city planning, urban planning activities.