

О. В. Сергієнко

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

## ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ВЗАЄМНОСТІ ЯК СПЕЦІАЛЬНОГО ВИДУ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

*Стаття присвячена проблемам здійснення громадянського контролю в галузі містобудування в Україні. Метою статті є з'ясування змісту громадянського контролю, зокрема громадянської взаємності, за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування з урахуванням досвіду країн зі сталою демократією, включаючи провідні країни ЄС, їх відображення у нормативних актах України та наукових доробках, визначення напрямів удосконалення понятійного апарату громадянської взаємності в галузі містобудівної діяльності. У статті уточнені місце і роль громадянської взаємності як спеціального виду громадянського контролю у сфері містобудування, як механізму з забезпечення дієвого впливу суспільства на зазначену сферу.*

**Ключові слова:** контроль, взаємність, державний контроль, суспільний контроль, громадянський контроль, громадянська взаємність, контроль у сфері містобудування, взаємність у сфері містобудування, громадянський контроль у сфері містобудування, громадянська взаємність у сфері містобудування, містобудівна діяльність.

**Постановка проблеми.** Система здійснення влади у країнах з розвинутою демократією будується тільки на усвідомленні корисності принципу стримування та противаги. Забезпечення формування збалансованої системи управління не може бути здійснено без забезпечення в ній впливу громадян і насамперед через побудову потужних інститутів громадянського суспільства. Перефразовуючи класика, маємо повне право сказати, що ми говоримо «стала демократія» – розуміємо розвинене громадянське суспільство, в свою чергу, ми говоримо «розвинене демократичне суспільство» – розуміємо сталу демократію.

З прийняттям Конституції України у червні 1996 року Україна приєдналася до когорти країн, які мають на меті побудову сталої демократії. Відповідно до статті 5 Конституції «єдиним джерелом влади в Україні є Народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [1]. Це значить, що саме на громадянське суспільство і покладається управлінська функція – контролю, який суспільство реалізує як громадський контроль.

Саме здійснення громадського контролю і надає можливість суверену здійснювати вплив на органи публічної влади.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Концепція контролю як функції управління досить змістовно опрацьована як вітчизняним, так і зарубіжним науковим співтовариством. Дослідженням питань контролю (нагляду) органів публічної влади приділяли увагу М. Грушевський, В. Авер'янов, Д. Дорошенко, В. Ключевський, Б. Рибаків, І. Фроянов, Л. Черепнін, М. Котляр, О. Сушинський, П. Толочко, В. Шаповал, Н. Яковенко та інші вчені.

**Мета статті.** Метою статті є продовження дослідження усіх складових громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування, зокрема змісту громадянської взаємності за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування України, з урахуванням досвіду країн зі сталою (розвинутою) демократією, включаючи провідні країни ЄС.

У зв'язку з вищезазначеним завданнями статті є:

- з'ясувати суть, значення поняття взаємності, його трансформації у конкретному галузевому контексті;

- визначити місце функції взаємності у структурі системи громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування;

– виявити особливості громадянської взаємності, порівняно з аналогічними системами країн зі сталою демократією.

**Виклад основного матеріалу.** Очевидна синонімічність «нагляду» та «контролю» [2, с. 156] не стала перешкодою до створення нової парадигми поняття контролю у світовій науці. Необхідність в усвідомленні спільності і різниці у здійсненні функції контролю у різних країнах світу привела до формування новітньої її моделі [3, с. 16], отже, ми розуміємо, що взаємність – це одна із функцій контролю.

Це також означає, що контроль є не одинарною, а множинною функцією управління [4, с. 22].

Взаємність у широкому розумінні – це «абстрактне до іменника «абстрактний» <...> однаково виявляється з обох сторін, між ким, чим-небудь стосовно один до одного; обопільний» [5, с. 125] чи «ототожнення або еквівалентність прав і обов'язків» [6, с. 356]. Саме таке розуміння покладено і в основу правового принципу взаємності – «укладання <...> договорів на основі рівноправності та взаємності вигод та зобов'язань» [5, с. 125] чи «надання <...> рівних прав та набуття аналогічної відповідальності» [7, с. 68].

Оскільки взаємність – це функція контролю, то і її завдання аналогічні: «порівняння величини контрольованих критеріїв із величиною, заданою програмою, і виявлення відхилень від неї, а також причин, характеру часу та місця їх виникнення» [7, с. 856], тобто «у відновлюванні, встановлюванні, консервуванні та спрямуванні суспільних відносин» [8, с. 30].

Ми розуміємо, що громадянське управління – це спрямування громадянами роботи органів публічної влади, а у сфері містобудування – спрямування відповідних органів публічної влади, що здійснюють свою діяльність у сфері містобудування.

Також розуміємо, що відповідно до вимог частини другої статті 19 Конституції України органи публічної влади, «їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [1], тому такий вплив повинен визначатися на рівні закону, адже має передбачати обов'язок органів публічної влади щодо «коригування» своєї діяльності відповідно до такого впливу.

Як уже попередньо визначалося, «функції громадянського контролю у сфері містобудування передбачають відновлення громадян-

ського 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» [4, с. 22].

Громадянська взаємність – це взаємність органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства.

Вважається, що «взаємність передбачає контроль <...> за допомогою формальних або неформальних групових інтересів» [3, с. 16].

Серед основних форм взаємності можемо виділити такі:

- колективне (колегіальне) ухвалення рішень;
- консультування;
- організація спільних (об'єднаних) робочих місць;
- організація спільних заходів;
- проведення взаємного оцінювання.

В Україні найпоширенішими інститутами колегіального ухвалення рішення є громадські ради при органах публічної влади.

Зокрема, центральні органи виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та міські, обласні та районні державні адміністрації діють відповідно до положень Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996 [9]. Відповідно до типового положення про громадську раду при міністерстві, інший центральний орган виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласну, Київську та Севастопольську міську, районну, районну у м. Києві та м. Севастополі державну адміністрацію «основними завданнями громадської ради є:

- сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- здійснення громадянського контролю за діяльністю органу;
- сприяння врахуванню органом громадської думки під час формування та реалізації державної політики» [9].

При Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон України)

створений постійний консультативно-дорадчий орган – громадська рада, до основних завдань якої, окрім вищезазначених, віднесені здійснення громадського контролю за діяльністю Мінрегіону України, налагодження ефективної взаємодії Мінрегіону України з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сферах містобудування, архітектури, будівництва, промисловості будівельних матеріалів, збереження історичного та природного середовища; архітектурно-будівельного контролю; забезпечення технічного регулювання у сфері будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів [10]. Проте необхідно зауважити, що ця робота діє саме на умовах громадянської взаємності: «готує пропозиції щодо проведення консультацій з громадськістю, <...> підготовки проектів нормативно-правових актів» у відповідних сферах, «проводить громадську експертизу <...> нормативно-правових актів, здійснює громадський контроль за врахуванням Мінрегіоном України пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції». Однак усі окреслені форми не передбачають спільного прийняття рішення, а отже, не є реалізацією громадської взаємності в повному обсязі.

При Державній архітектурно-будівельній інспекції України (далі – Держархбудінспекції України) створений аналогічний консультативно-дорадчий орган з аналогічними повноваженнями до громадської ради при Мінрегіоні України, проте він має дещо ширші права, зокрема щодо забезпечення Держархбудінспекцією «прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться у його володінні». Але і ці відмінності не дають можливості реалізувати громадянську взаємність у повному обсязі.

Щодо громадських рад при інших органах державної виконавчої влади необхідно відзначити, що фактично відсутня конкретизація їх повноважень щодо громадського контролю у сфері містобудування, а громадська взаємність також обмежена вищезазначеними можливостями, і це за наявності низки повноважень цих органів щодо здійснення містобудівної діяльності поза межами населених пунктів.

Щодо організації спільних заходів, то слід зазначити, що її покладено саме на громадські ради при органах державної виконавчої влади.

Щодо Громадської гуманітарної ради при Президенті України, положення про діяльність якої затверджено Указом Президента України від 2 квітня 2010 року № 469/2010, необхідно зауважити, що до основних завдань такого органу контроль за діяльністю Президента чи його адміністрації не віднесено, а повноважень у галузі містобудування не конкретизовано.

У Верховній Раді України консультативно-дорадчих органів з питань містобудування не створювалося, проте громадянське середовище долучається до такої роботи через профільний Комітет з питань будівництва, містобудування та житлово-комунального господарства України, а також шляхом проведення громадських слухань.

Щодо формування аналогічних органів у інших структурах публічної влади, які реалізують повноваження в сфері містобудування, можемо зазначити, що при обласних та районних радах створюються громадські ради, до повноважень яких відносять формування державної політики без уточнення компетенції щодо громадянського контролю за сферою містобудування.

Щодо громадських рад при міських, сільських та селищних радах необхідно зазначити, що такі ради зазвичай створюються саме у містах, зрідка у великих селах і селищах, і до діяльності цих громадських рад відносяться повноваження громадянського контролю за діяльністю самої місцевої ради та її виконавчих органів як елемента громадянського контролю за органами місцевого самоврядування. Проте і тут громадянська взаємність має обмежений обсяг і не передбачає спільного прийняття рішень.

Щодо організації такого інституту громадянської взаємності, як консультування, то єдиного порядку його здійснення на сьогодні нема. Є розвинена практика, за якої різні галузеві громадські організації проводять консультування (навчання) за своїм професійним спрямуванням, наприклад, Будівельна палата України, Конфедерація будівельників України, Спілка архітекторів України, Гільдія інженерів технічного нагляду, Спілка будівельників України.

Такого інституту громадянської взаємності, як створення спільних робочих місць, тобто фактично організація відкритого офісу за участі представників громадянського суспільства, в Україні на сьогодні немає. Ми ще тільки приходимо до розуміння того, як саме повинні реалізовуватися владні повноваження у сфері

містобудування за участі громадськості. Такі форми, як розгортання дозвільних офісів на основах громадянської взаємності та створення контрольних підрозділів на цій основі, є ще майбутнім України.

Про інститут взаємного оцінювання як форму здійснення громадянської взаємності необхідно сказати, що спроби проведення незалежного громадського оцінювання в Україні були, проте у галузі містобудування ми конкретних прикладів такої діяльності навести не можемо. Слід розуміти, що взаємне оцінювання передбачає, що його проводять і громадські органи одні стосовно інших (тобто діяльність одного громадського органу оцінює аналогічний орган, причому ці органи діють в рамках реалізації однакових завдань на одній і тій самій адміністративній території), і громадські органи стосовно органів публічної влади, і навпаки – органи публічної влади стосовно громадських органів, з якими здійснюється громадська взаємність. Такий вид громадської взаємності потребує неабиякої культури в діяльності як громадських органів, так і публічних органів влади, що на сучасному етапі розвитку України видається проблематичним.

**Висновки і пропозиції.** У статті досліджений інститут громадянської взаємності за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування України з урахуванням досвіду країн зі сталою (розвиненою) демократією, включаючи провідні країни ЄС, з'ясовані суть, значення поняття «взаємності» та його трансформації у конкретному галузевому контексті – містобудуванні, визначено місце функції громадської взаємності у структурі системи громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування, виявлені особливості громадянської взаємності у порівнянні.

Функція громадянської взаємності у сфері містобудування перш за все передбачає можливість спільної діяльності органів та інститутів громадянського суспільства та публічної влади щодо реалізації повноважень у сфері містобудування. Незважаючи на відносну множинність

інститутів громадянської взаємності в сфері містобудування, реально на практиці реалізується лише його дорадча форма, і абсолютно нереалізовані форми спільного прийняття рішень, організації спільних робочих місць та взаємного оцінювання.

Реалізація такого обсягу інститутів громадянської взаємності з органами публічної влади в сфері містобудування за прийнятої практики роботи органів публічної влади та необхідності визначення їх меж і способу діяльності на рівні закону зумовлює необхідність імплементації їх у нормах кодифікованого закону – містобудівного кодексу України, необхідність прийняття якого уже давно назріла в Україні.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Сергієнко О. Особливості правового регулювання системи державного нагляду (контролю) у сфері містобудівної діяльності / О. Сергієнко // Наше право. – 2015. – № 3. – С. 155–162.
3. Контроль в органах виконавчої влади в сучасних умовах. – К. : К.І.С., 2006. – 274 с.
4. Сергієнко О. Особливості функції громадянського нагляду за органами публічної влади у сфері містобудування / О. Сергієнко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2016. – № 1 (53). – С. 21–25.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю. Шемшученко та ін. – К. : Укр. Енцикл., 1998–2004. – Т. 1. – 1998. – 672 с.
7. Економічна енциклопедія : в 3 т. / за ред. С. Мочерного та ін. – К. : Видавничий центр «Академія», 2002. – С. 952.
8. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : [монографія] / О. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 211.

#### **Сергиенко А. В. Особенности функции гражданской взаимности как специального вида гражданского контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере градостроительства**

*Статья посвящена проблемам осуществления гражданского контроля в области градостроительства в Украине. Целью статьи является выяснение содержания гражданского контроля, в частности гражданской взаимности, 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*

доработках, определение направлений совершенствования понятийного аппарата гражданской взаимности в области градостроительной деятельности. В статье уточнены место и роль гражданской взаимности как специального вида гражданского контроля в сфере градостроительства, как механизма по обеспечению действенного влияния общества на указанную сферу.

**Ключевые слова:** контроль, взаимность, государственный контроль, общественный контроль, гражданский контроль, гражданская взаимность, контроль в сфере градостроительства, взаимность в сфере градостроительства, гражданский контроль в сфере градостроительства, гражданская взаимность в сфере градостроительства, градостроительная деятельность.

**Sergiienko A. V. Features of civil as a special kind reciprocity public control over public authorities in city planning**

*The article is devoted to the problems of civil control implementation in urban planning in Ukraine. The article aims to clarify the content of civil control and civil reciprocity in particular the activities 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 civil reciprocity in the field of urban development. The article specifies the place and role of civil reciprocity as a special form of public control in the field of urban planning as a mechanism to ensure the effective influence of society on these areas.*

**Key words:** control, mutuality, state control, social control, civil control, civil reciprocity, control in the field of urban development, reciprocity in the field of urban planning, civil control in the field of urban development, civic reciprocity in the field of urban planning, urban activities.