

О. В. Сергієнко

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

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ВИПАДКОВОСТІ (НЕПЕРЕДБАЧЕНОСТІ) ЯК СПЕЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Статтю присвячено проблемам здійснення громадянського контролю в галузі містобудування в Україні. Метою статті є з'ясування змісту громадянської випадковості (непередбаченості) як спеціальної функції контролю за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування з урахуванням досвіду країн зі сталою демократією, у тому числі провідних країн світу, їх відображення в нормативних актах України та наукових доробках, а також визначення напрямів удосконалення понятійного апарату громадянської випадковості (непередбаченості) в галузі містобудівної діяльності. Уточнено місце й роль громадянської випадковості (непередбачуваності) контролю зокрема та громадянського контролю в цілому у сфері містобудування як механізму забезпечення врахування суспільних інтересів, особливо протидії корупції.

Ключові слова: *контроль, випадковість, непередбаченість, планована випадковість, свідомо непередбаченість, державний контроль, громадянський контроль, громадянська випадковість (непередбаченість), контроль у сфері містобудування, громадянський контроль у сфері містобудування, громадянська випадковість (непередбаченість) у сфері містобудування, містобудівна діяльність, планована випадковість, свідомо непередбаченість.*

Постановка проблеми. Український народ вважає головною метою свого розвитку розбудову демократичної, соціальної, правової держави [1], що фактично означає будівництво держави з розвиненою демократією. Це у свою чергу вимагає наявності високого рівня розвитку громадянського суспільства та його інститутів. Безумовно, одним із таких важливих інститутів є інститут громадянського контролю.

Країни з континентальною та вестмінстерською моделями побудови системи державного управління одночасно дійшли висновку, що тільки контроль із боку громадянського суспільства з усім розмаїттям складників цього суспільства здатний змусити державні органи діяти в напрямі забезпечення врахування суспільних інтересів у процесі життєдіяльності держави.

Очевидно, що сталими демократії стають лише тоді, коли забезпечений сталий (постійний) вплив відповідних інститутів громадянського суспільства на владні органи, особливо забезпечення з боку громадянського суспільства належного контролю за діяльністю органів 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 органів публічної влади приділяли увагу М. Грушевський, 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 розвідки є дослідження змісту функції випадковості (непередбаченості) громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування України з урахуванням досвіду країн зі сталою (розвиненою) демократією, у тому числі провідних країн світу.

У зв'язку із зазначеним завданням статті є такими:

– з'ясувати суть і значення поняття «громадянська випадковість» (або «свідомо непередбаченість») як загалом, так і в галузевому контексті;

– визначити місце функції громадянської випадковості (свідомої непередбаченості) у структурі системи громадянського контролю;

– виявити особливості громадянської випадковості контролю з урахуванням досвіду країн зі сталою демократією.

Виклад основного матеріалу. Однією з важливих функцій громадянського контролю, головним завданням якої є «стримування корупції або антисистемної поведінки» [2, с. 16], є планована випадковість.

Під планованою випадковістю розуміємо контроль над індивідами в органах державної влади й державному секторі через свідоме запровадження в їхнє життя елементів непередбачуваності [2, с. 18]. Тобто планована випадковість передбачає діяльність із впливу на органи публічної влади з метою внесення до їх діяльності елементів несподіваного й непередбаченого.

Зміст такої непередбачуваності полягає в тому, щоб знищити системне хабарництво й корисливу поведінку та зробити їх непевною справою [2, с. 18]. Отже, планована випадковість вносить у діяльність органів публічної влади елементи ризику, які якщо не знищують, то вочевидь мінімізують можливості до корупційної діяльності, а також створюють можливості до опору самій системі. Звернемо увагу, що планована випадковість має дуже важливе значення саме в збереженні цілісності та стійкості системи публічної влади.

Проте поєднання у визначенні слів «планова» та «випадковість» вимагає проведення аналізу такого поняття, спираючись на їх значення в українській мові.

Під випадковістю «Великий тлумачний словник української мови» розуміє властивість за значенням «випадковий»; непередбачені, несподівані обставини, що раптово виникають; явище, факт, що виникають без будь-якого внутрішнього зв'язку із чим-небудь, нічим не обумовлені; категорія, що позначає тимчасові, несуттєві, одиничні зв'язки між явищами об'єктивної дійсності [3, с. 144]. Як бачимо, випадковість – це те, що не може бути передбачене, що не зумовлюється внутрішніми зв'язками та має одиничний характер. Очевидно, що випадковим є також те, чого не можна було передбачити або що виникло несподівано.

Щоб наблизити розуміння випадковості саме для системи публічних відносин, звернемося до «Юридичної енциклопедії», оскільки з позиції права відкривається цікавий аспект значення слова «випадок»: це «випадкова подія, якою завдано певної шкоди»; простий випадок – об-

ставина, яка унеможливила виконання чи неналежне виконання зобов'язання; кваліфікований випадок уможливорює звільнення від відповідальності лише за умови конкретно визначених обставин [4, с. 401]. Тобто українська юридична наука вбачає у випадку наявність обов'язковості заподіяння шкоди, саме на протидію заподіяння якої впроваджується планована випадковість.

Під словом «планований» розуміємо дієприкметник минулого часу від дієслова «планувати» [3, с. 979], яке у свою чергу означає «складати план або проект» [3, с. 979]. Під планом розуміється «задум, проект, що передбачають перебіг, розвиток чого-небудь» [3, с. 978] або «попередньо визначений порядок, послідовність здійснення певної програми, виконання роботи, проведення заходів тощо» [4, с. 566]. Нарешті, планування – це процес розробки планів, одна з функцій управління, яка полягає у визначенні послідовності здійснення наміченої на конкретний (середньо- й довгостроковий) період програми дій (розвитку) конкретного об'єкта (явища, предмета, колективу, підприємства тощо) із зазначенням її мети, змісту, обсягів, методів і засобів, строків виконання тощо [4, с. 566]. Безумовним є те, що план, на відміну від випадковості, є заздалегідь передбачуваною послідовністю подій. Тобто слова «план» і «випадковість» – до певної міри антоніми. Отже, чи можна вважати словосполучення «планована випадковість» вдалим терміном? Очевидно, що ні.

Натомість звернемося до іншого словосполучення, яким також узагальнюють наявність інструментів випадковості в діяльності органів публічної влади, – «свідома непередбаченість».

«Великий тлумачний словник української мови» дає таке визначення слова «свідомий»: зроблений, заподіяний із певним наміром, навмисно; ужитий із наміром, з певною метою [3, с. 1297]. Зрозуміло, що ми маємо справу з бажаною дією. Під словом «непередбаченість» розуміємо іменник до прикметника «непередбачений», який у свою чергу тлумачиться як «якого не передбачали, не чекали, не сподівалися» [3, с. 772]. Отже, зміст словосполучення «свідома непередбаченість» полягає у свідомому плануванні дії, яка матиме невідомий результат. Тому, на нашу думку, з позиції семантики української мови вдалим для позначення досліджуваного поняття є словосполучення «свідома непередбаченість», яке саме ми будемо використовувати в статті.

З позиції громадянського суспільства громадянська свідомо непередбачуваність є спеціальною функцією громадянського контролю над посадовими особами органів публічної влади через запровадження механізмів непередбачуваності. Звернемо увагу, що теорія державного управління (публічного адміністрування) передбачає плановість як основний принцип організації органів публічної влади, адже однією з важливих ознак сталої демократії є передбачуваність у діяльності органів влади. Проте з метою усунення можливостей корупційної й антисистемної поведінки є необхідність протидіяти «монополізації», або «приватизації», однією особою чи групою осіб відповідних владних повноважень протягом значного часу. Система зацікавлена в тому, щоб владні повноваження асоціювались і залежали від ролі посади в структурі владного механізму, а не особи, яка обіймає цю посаду (наділена відповідними владними повноваженнями). Таким чином, особа не лише не матиме змоги побудувати корупційні схеми у своїй роботі, а й не зможе своєю діяльністю видозмінювати (протидіяти) діяльності владної системи.

Однією з вимог до діяльності органів публічної влади, безумовно, є прозорість у їх діяльності. Саме підвищення прозорості сприяє тому, що індивіди або групи дедалі більшою мірою зазнають несподіваного й непередбачуваного втручання ззовні [2, с. 243].

Які ж складники ми можемо виділити у свідомій непередбаченості?

По-перше, елементи непередбаченості в кар'єрному розвитку службовців публічних органів влади. Очевидно, що кадрова політика передбачає системне й поступове кадрове просування службовця, однак такий механізм має зазнавати час від часу впливу горизонтальних зрушень. Однією з очевидних форм такого впливу є кадрові ротації. Аналізуючи досвід країн зі сталою демократією, варто зауважити, що ротація персоналу в межах розгалуженої територіальної адміністративної системи впроваджує важливі елементи випадковості в замкнену систему кар'єрної еліти, що була дуже вразливою до формування кланів і протекціонізму [2, с. 189]. Тобто такі ротації особливо важливі для вищих посадових осіб держави. І в цьому контексті безумовно необхідно зауважити, що непередбачувані зміни політичного процесу призводять до постійних змін у складі персоналу кабінету [2, с. 191]. Очевидно, що за

існуючої бюрократичної ієрархії зазвичай сподіваються, що відповідний владний механізм має спричиняти проведення кадрових ротацій, проте у відповідних моментах таким правом можуть бути наділені також інститути громадянського суспільства, які можуть збурювати хвилі кадрових ротацій за певних умов. Безумовно, непередбачуваність кар'єри, яка не дає змоги з'ясувати, з ким і на кого доведеться працювати в майбутньому (і в такий спосіб обмежує сферу комфортного пристосування), може також стати причиною низки інституційних процесів [2, с. 243].

По-друге, випадковий вибір процесів, до якого ми відносимо формування складу колегіальних чи дорадчих органів за процедурою, яка безпосередньо не підконтрольна відповідному органу публічної влади; формування порядку денного роботи органу публічної влади, його колегіального чи дорадчого органу, тобто внесення в порядок денний питань, які попередньо не опрацьовувались на предмет можливих рішень; зміну громадської думки; несподівані розслідування діяльності бюрократії з боку інститутів громадянського суспільства. Наприклад, громадські слухання передбачають оприлюднення заздалегідь питань, з яких буде надано звіт, а відсутність таких питань є елементом випадковості.

По-третє, непередбачуваність аудиторських схем, інспектування й авторизації, яка проявляється в тому, що до початку проведення зазначених заходів інститути громадянського суспільства повинні мати змогу вносити непередбачувані елементи в заплановану контрольну діяльність одних органів публічної влади над іншими, адже система контролю містить деякі елементи планової випадковості щодо визначення стандартів, збирання інформації та змін у поведінці [2, с. 191], також до складу аудиторських груп можна залучати сторонніх осіб, яких туди делегують відповідні структури громадянського суспільства.

Необхідно також зазначити, що вагомою складовою частиною громадянської випадковості є непередбачуваність того, на яку сферу бюрократії в той чи інший момент часу буде спрямовано фокус уваги політиків і засобів масової інформації [2, с. 222], а також інших інститутів громадянського суспільства. У зв'язку із цим зауважимо, що хоча традиційна система парламентського контролю певною мірою функціонує випадково, враховуючи той факт, що члени парламенту можуть втручатись у роботу державно-

го сектора, як і коли вони вважають за потрібне [2, с. 210], проте відносити його до громадянського контролю не варто, оскільки інституційно це орган державної влади.

Що стосується органів публічної влади в галузі містобудування в Україні, то необхідно з'ясувати, чи існують сьогодні певні інститути громадянського суспільства, які мають змогу здійснювати громадянську свідому випадковість.

Насамперед зазначимо, що дієві механізми громадянської свідомої випадковості в галузі містобудування виділити важко, оскільки до цього часу в Україні діє досить жорстка ієрархічна модель публічного управління, за якої безпосередній вплив на систему допускається лише вертикально, а зовнішній вплив максимально обмежується [7, с. 244].

Зокрема, відповідно до Положення про громадську раду при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16 вересня 2016 р. № 254, встановлено процедуру формування ради, яка полягає в проведенні рейтингового голосування за кандидатів до складу ради на установчих зборах, порядок скликання й проведення яких положенням не визначено, що у свою чергу може свідчити про «контрольованість» процесу їх скликання. Також до повноважень громадської ради не віднесено право впливу на кадрову політику Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. І відповідних механізмів громадянської свідомої непередбаченості щодо формування порядків роботи, порядків денних та розгляду нагальних питань положення також не передбачає, натомість визначає саме плановане формування такої діяльності.

Що стосується громадської ради при Державній архітектурно-будівельній інспекції України, то зазначене повністю екстраполюється також на цей державний орган.

Щодо громадських рад при обласних і районних державних адміністраціях ситуація буде аналогічною.

Такий стан речей у вертикалі державної влади зумовлений тим, що відповідні положення про громадські ради розробляються на підставі Типового положення про громадські ради, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [5], у

якому відсутні механізми громадянської свідомої непередбачуваності.

Що стосується органів місцевого самоврядування, то в них механізми громадянської свідомої непередбачуваності відсутні, що у свою чергу зумовлюється тим, що місцеве самоврядування в Україні не досягнуло відповідного розвитку; досвід країн зі сталою демократією показує, що такі процеси розпочинаються згори.

Таким чином, на сьогодні в Україні не сформовані механізми громадянської свідомої непередбачуваності, тому очевидно, що це є однією з причин наявності високого рівня корупції в органах публічної влади загалом та у сфері містобудування зокрема [6].

Світовий досвід країн зі сталою демократією показує, що випадковість є центральним складником гібридної форми контролю, яка поєднує непередбачуваний і постійно змінний комплекс цільових показників із конкурентними рейтинговими таблицями, системами аудиту й інспектування та певним елементом оцінювання з боку рівних за статусом колег [2, с. 245].

Варто зазначити, що випадковість зараз рідко використовується в чистій або первинній формі, проте те саме можна сказати також про нагляд, взаємність і конкуренцію [2, с. 245]. Деякі елементи свідомої непередбачуваності часто застосовуються як механізми контролю над бюрократією, зокрема й у поєднанні з іншими контрольними процесами [2, с. 18]. В основному в Україні задіяні механізми громадянського нагляду, оскільки саме такий вид громадянського контролю широко впроваджувався у зв'язку обранням Україною шляху на демократизацію [8, с. 21].

Висновки і пропозиції. Отже, у статті досліджено зміст громадянської свідомої непередбачуваності (планованої випадковості) як окремого виду громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади, розглянуто його форми з урахуванням досвіду країн зі сталою (розвиненою) демократією, з'ясовано суть і значення понять «громадянська свідомо непередбачуваність» та «планована випадковість» як загалом, так і в галузевому (містобудівному) контексті. Також визначено місце функції свідомої непередбачуваності в структурі системи громадянського контролю, виявлено особливості громадянської свідомої непередбачуваності порівняно з аналогічними системами країн зі сталою демократією, проаналізовано причини відсутності таких інструментів громадянського контролю в галузі містобудування України.

Необхідно констатувати, що на сьогодні в Україні не задіяна функція громадянської свідомої випадковості не лише у сфері містобудування, а й у системі громадянського контролю загалом. Безумовно, це є наслідком успадкованої Україною ієрархічної системи державного управління, за якої органи публічної влади фактично залишаються «бюрократичними клубами», зовнішнє втручання в роботу яких не допускається.

Очевидним є також те, що система громадянського контролю у сфері містобудування, як і її спеціальна функція громадянської свідомої непередбаченості, потребує законодавчого закріплення, що могло б забезпечуватись шляхом прийняття єдиного кодифікованого галузевого закону – Містобудівного кодексу України.

Безумовно, одним із дієвих механізмів подолання корупції в Україні є забезпечення впровадження в роботу органів публічної влади системи свідомої непередбаченості загалом та забезпечення зовнішнього й внутрішнього впливу на їх діяльність системи громадянської свідомої непередбаченості зокрема.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Контроль в органах виконавчої влади в сучасних умовах. – пер. з англ. – К. : К.І.С., 2006. – 274 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / упор. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю. Шемшученка. – К. : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. – Т. 1. – 1998. – 672 с.
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p>.
6. Режим електронного документу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2104457-zemla-budivnictvo-i-komunalka-lucenko-skazav-de-najbilse-kriminalu.html>.
7. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : [монографія] / О. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
8. 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.

Сергиенко А. В. Особенности функции гражданской случайности (непредсказуемости) как специальной функции гражданского контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере градостроительства

Статья посвящена проблемам осуществления гражданского контроля в сфере градостроительства в Украине. Целью статьи является выяснение содержания гражданской случайности (непредсказуемости) как специальной функции контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере градостроительства с учетом опыта стран с установившейся демократией, в том числе ведущих стран мира, их отражение в нормативных актах Украины и научных работах, а также определение направлений совершенствования понятийного аппарата гражданской случайности (непредсказуемости) в сфере градостроительной деятельности. Уточнено место и роль гражданской случайности (непредсказуемости) контроля в частности и гражданского контроля в целом в сфере градостроительства как механизма обеспечения учета общественных интересов, особенно противодействия коррупции.

Ключевые слова: *контроль, случайность, непредсказуемость, планируемая случайность, сознательная непредсказуемость, государственный контроль, гражданский контроль, гражданская случайность (непредсказуемость), контроль в сфере градостроительства, гражданский контроль в сфере градостроительства, гражданская случайность (непредсказуемость) в сфере градостроительства, градостроительная деятельность, планируемая случайность, сознательная непредсказуемость.*

Serhiienko O. V. Features of public chance (unpredictability) as special features of public control over the activities of public authorities in urban planning

The article deals with the problems of the civil control in the sphere of urban development in Ukraine. The aim of the article is to clarify the content of civil contingency (unpredictable) as a special function of control over the activities of public authorities in the field of urban planning based on the experience of countries with established democracies, including the leading countries of the world, they are reflected in the laws and regulations of Ukraine and scientific completions, as well as the definition of ways to improve the conceptual apparatus of civil accidents (unpredictability) in the field of urban planning activities. Specify the place and role of the civil contingency (unpredictable) control in particular, and civilian control as a whole in the field of urban planning as a mechanism for taking into account the public interest, especially anti-corruption.

Key words: *control, accident, unpredictable, planned coincidence conscious unpredictable, state control, civil control, civil accident (unpredictable), control in the field of urban planning, civil control in urban planning, civil accident (unpredictable) in urban planning, urban planning activities, planned coincidence, conscious unpredictable.*