

О. В. Сергієнко

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

ПРИНЦИП ДІЄВОСТІ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНИЙ ЕЛЕМЕНТ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Статтю присвячено дослідженню принципу дієвості як одного з базових принципів громадянського контролю органів публічної влади у сфері містобудування. Метою статті є визначення змісту дієвості громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування України, відображення його у наукових доробках, визначення напрямів удосконалення понятійного апарату громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності. У статті уточнено роль принципу дієвості у здійсненні громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності як механізму із забезпечення дотримання законів, вимог, норм та прав органами публічної влади.

Ключові слова: контроль, нагляд, дієвість, громадянський контроль, контроль у сфері містобудівної діяльності, містобудівна діяльність, публічна влада, державна влада, місцеве самоврядування, органи публічної влади, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Україна є державою, яка визначила стратегічним шляхом свого розвитку європейську інтеграцію, а це, у свою чергу, зумовлює побудову в Україні сильного громадянського суспільства. Одним з основних проявів розвинутого громадянського суспільства є громадянський контроль. Незважаючи на те, що про громадянський контроль написано багато, це поняття і досі залишається «і добре знайомим, і мало вивченим» [1, с. 24], адже очевидним є те, що як громадянське суспільство, так і громадянський контроль все ще в Україні є переважно теоретичними категоріями. Нерозвиненість першого робить повністю невизначеним друге. І, на превеликий жаль, концепція громадянського контролю в Україні побудована на основі радянського розуміння контролю загалом як діяльності, спрямованої на недопущення відхилення від встановленого правила, яке може бути як уречевленим, так і неуречевленим.

Проте, замислюючись над змістом слова «недопущення», поневолі задаєшся питанням: це недопущення є пасивною чи активною формою дії? Це питання, у свою чергу, звертає увагу на те, що радянська

концепція є застарілою і суттєво обмеженою, а в частині обмеження законністю – і зовсім куцою. У цьому контексті прикладні види громадянського контролю, як у сфері містобудування, виглядають малозмістовними, а чи ж насправді це так?

Що саме робить громадянський контроль за діяльністю органів публічної влади насправді реальним? Спробуємо це дослідити у статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням питань контролю (нагляду) 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 тощо.

Метою статті є дослідження змісту принципу дієвості громадянського контролю органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності в Україні, окреслення надважливої ролі цієї функції у забезпеченні ефективності громадянського контролю, відображення функції дієвості громадянського контролю у наукових доробках, визначення напрямів удосконалення понятійного апарату громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності.

Завданнями статті, у зв'язку з вищезазначеним, є:

- з'ясувати суть та зміст принципу дієвості громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування;

- виявити та розглянути особливості функції дієвості громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності;

- з'ясувати співвідношення функцій дієвості та ефективності громадянського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування.

Статтю присвячено змісту принципу дієвості громадянського контролю органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності в Україні, окреслення надважливої ролі цієї функції у забезпеченні ефективності громадянського контролю, відбиття функції дієвості громадянського контролю в наукових доробках, визначення напрямів удосконалення понятійного апарату громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності в умовах євроінтеграційних прагнень України.

Виклад основного матеріалу дослідження. З метою аналізу понятійного апарату звернемося до Великого тлумачного словника української мови, в якому під «дієвістю» розуміється «властивість за значенням «дійовий»» [2, с. 304] а, під ним, у свою чергу, – «здатний активно діяти; здатний робити вплив на що-небудь» [3, с. 304].

Без сумніву, поняття дієвості має у собі два складники: активну діяльність і вплив. Таким чином, ми розуміємо, що дієвість – це активна діяльність, спрямована на вплив на що-небудь. Однак таке тлумачення, вочевидь, є неповним з огляду на те, що не є зрозумілим суб'єктність такої діяльності, тобто хто чи що має активно діяти, а поняття «на що-небудь» обмежує можливість впливу «на кого-небудь» (на відповідних осіб).

Суб'єктом активної дії може виступати як «що-небудь» (наприклад, система, інституція, установа тощо), так і «хто-небудь» (наприклад, контролер, громадянин, спостерігач тощо), тобто як відповідна дієздатна і правоздатна фізична особа (громадянин), так і інші суб'єкти дії. І це цілком справедливо у розумінні громадянського контролю за органами публічної влади, адже суб'єктом такого контролю загалом, та і в сфері

містобудування можуть виступати як особисто громадяни, так і їхнє об'єднання чи інституційні утворення («організовані та неорганізовані») [4, с. 12]).

Щодо об'єкту дії, необхідно зазначити, що існує певна складність у розумінні впливу на особу. Так, з точки зору економічних наук, під контролем 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» [5, с. 856], тобто це безособові об'єкти. Однак діяльність будь-якого органу публічної влади чи його посадової особи пов'язана як із процесом, так і з результатом. З точки зору процесу діяльності посадової особи, вплив справляється на її дії з метою забезпечення реалізації нею тих владних повноважень, що належать до її компетенції. З точки зору результату, це здійснення безпосереднього впливу на прийняте нею рішення. До певного ступеню абстрактності безпосереднього впливу на саму особу громадянський контроль не здійснює. З іншого боку, такі форми впливу як притягнення до відповідальності, зокрема звільнення посадової особи є формами впливу на саму особу. Недарма громадянський контроль характеризують як можливість громадян «брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування» [6, с. 74], адже громадянське суспільство неможливе без «реалізації колективних акцій щодо<...>досягнення своїх інтересів» та здатності «діяти» [7, с. 14].

Поєднання двох частин громадянського контролю (суб'єкта і об'єкта) має унікальність у тому, що це фактично контроль носія влади (Суверена) – Народу – за наділеними ним владою публічними органами й особами, що реалізується через суспільний договір. Зрозуміло, що таке наділення владою має на меті реалізацію саме суспільних інтересів, а не інтересів владних органів і осіб, отже, виникає необхідність у встановленні специфічних відносин між Народом та публічною владою щодо контролю за діяльністю останніх. Відповідно, контроль реалі-

зується тоді, коли влада використовується на забезпечення суспільних інтересів.

Тому в цьому розумінні під дієвістю громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади необхідно розуміти активну діяльність суб'єктів громадянського контролю з метою впливу на діяльність та результат діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб, а також безпосередньо на цих осіб. Тобто громадянський контроль об'єднує у собі не тільки з'ясування стану досягнення поставленої перед публічною владою мети, але й забезпечення самого процесу діяльності владних інститутів.

Оскільки, відповідно до ч. 2 ст. 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» [8], в українському суспільстві існує думка, що і громадянський вплив на ці органи, і особи мають бути визначені законодавчо. З іншого боку, відсутність такого визначення не може перешкоджати громадянському контролю у здійсненні відповідного впливу на органи публічної влади, спираючись на вимоги ч. 1 ст. 5 Конституції України, якою визначено, що «народ здійснює владу безпосередньо». Таким чином, це і визначає дієвість громадянського контролю, тобто здатність здійснювати активний вплив, незважаючи на не встановлені вищими органами влади нормами права щодо такого контролю. У країнах західної демократії теж не існує практики законодавчого регулювання діяльності інститутів громадянського суспільства, зокрема і громадянського контролю, проте на рівні традиції це правила опрацьовані досить суттєво.

Не можна не погодитись із думкою, що сутність функції контролю полягає у «відновлюванні, встановлюванні, консервуванні та спрямуванні суспільних відносин» [9, с. 30]. Екстраполюючи це на громадянський контроль за органами публічної влади, можна констатувати, що принцип дієвості проявляється у здатності суб'єктів громадянського контролю:

- встановити громадянський контроль за будь-яким органом публічної влади;
- відновити вплив на будь-який орган публічної влади, якщо такий вплив із тих чи інших обставин був втрачений;

– зберегти наявний рівень контролю за будь-яким органом публічної влади, а, за необхідності, його підняти до тієї величини, яка дає можливість забезпечити його безумовну дієвість;

– спрямовувати діяльність органів публічної влади у напрямку визначеного соціального інтересу громадянського суспільства.

Безумовно, необхідно розуміти, що дієвість громадянського контролю за діяльністю органів публічної, вочевидь, передбачає отримання бажаного громадянським суспільством результату їх діяльності чи «недопущення дій контрольованих суб'єктів за межами<...>інтересів суспільства» [10, с. 57].

Проте чи в зазначеному контексті це не буде означати, що дієвість громадянського контролю є ефективністю здійснення такого контролю? Часто в наукових дослідженнях можна спостерігати думку: «Ефективність є головним критерієм оцінки контрольної діяльності та головною метою контролю» [11, с. 205]. То ж чи за своєю суттю не тотожні поняття дієвості громадянського контролю та ефективності громадянського контролю?

Під ефективністю розуміємо «абстрактний іменник до слова ефективний», тобто «який приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект» [12, с. 358]. У цьому контексті варто розуміти, що ефект – це результат, наслідок яких-небудь причин, сил, дій, заходів [13, с. 358]. Тобто, дієвість громадянського контролю є дією, заходом, спрямованим на отримання результату – ефекту. Таким чином, ці поняття не є тотожними, але взаємопов'язані в оцінці результату здійснення громадянського контролю за органами публічної влади: якщо результат високий, такий контроль є дієвим і навпаки. Тому абсолютно об'єктивно в теорії принцип дієвості виокремлюють як принцип контролю загалом [14, с. 22], а щодо громадянського контролю, це є фундаментальний принцип.

Дієвість громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування передбачає здатність суб'єктів громадянського контролю впливати на діяльність відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб із метою здійснення ними заходів, результатом яких є вирішення пи-

тання забудови територій. Зрозуміло, що така забудова може здійснюватися лише на основі врахування суспільного інтересу, за дотриманням якого і мають стежити як органи публічної влади та їх посадові особи, так і суб'єкти громадянського контролю.

Очевидно, що за кількістю суспільних збурень, які виникають сьогодні в Україні щодо питань забудови територій (протиостояння незаконній забудові [15, с. 93]), говорити про наявний дієвий громадянський контроль за органами публічної влади у сфері містобудування не доводиться. Таке становище зумовлено тим, що відсутнє «право втручатися в оперативну діяльність тих, кого контролюють» [16, с. 93], через що усі форми громадянського контролю носять рекомендаційний характер [17, с. 118]. Однак іншої альтернативи, ніж побудова дієвого громадянського контролю, теж нема.

Очевидно, що на шляху до свого європейського майбутнього Україна має побудувати розвинене громадянське суспільство, здатне провадити дієвий громадянський контроль за органами публічної влади у сфері містобудування, і особливо це стосується сфери побудови комфортного середовища існування – містобудування.

Висновки. Аналіз викладеного матеріалу свідчить про те, що об'єктивним чинником розвиненості громадянського суспільства є розвиненість інституту громадянського контролю за діяльністю органів виконавчої влади. У свою чергу, таким чинником розвиненості громадянського контролю є його дієвість, тобто здатність суб'єктів громадянського суспільства здійснювати активний цілеспрямований вплив на діяльність та результат діяльності суб'єктів владних повноважень.

Очевидним є той факт, що у сфері містобудування громадянський контроль перебуває тільки на стадії становлення, що підтверджується зростанням соціальних збурень з питань забудови територій, здійснені незаконних будівництв, незахищеність суспільства від неправомірних дій забудовників та їх шахрайства.

Дієвий громадянський контроль за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування можливий лише за досягнення повної і конструктивної взаємодії громадян,

інститутів громадянського контролю та органів державної та виконавчої влади. Така взаємодія в умовах сучасного розвитку України можлива лише за одночасного формування традицій громадянського контролю та формалізації такого контролю на рівні норм закону на основі забезпечення дієвості такого контролю. У цьому плані було б важливим створити єдиний кодифікований закон – Містобудівний кодекс України, в якому, зокрема, максимально визначити основи громадянського контролю у цій сфері: від етапу планування забудови територій до забезпечення належної експлуатації будівель і споруд як кінцевого продукту містобудівної діяльності.

Формування системи громадянського контролю можливе лише на основі законів та закономірностей суспільного розвитку, з урахуванням досягнень сучасної наукової думки.

Список використаної літератури:

1. Сквірський І.О. Поняття та основні ознаки громадського контролю в сучасній адміністративно-правовій доктрині України / І.О. Сквірський // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2016. – С. 23–24.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Під ред. Бусел В.Т. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови. / Під ред. Бусел В.Т. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
4. Косінов С.А. Суб'єкти державного контролю / С.А. Косінов // Проблеми законності. – Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2015. – С. 10–19.
5. Економічна енциклопедія: У 3-х томах. – Т. 3 / С.В. Мочерний та ін. – К.: Видавничий центр «Академія», 2002. – 952 с.
6. Іжа М.М., Радченко О.В. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / М.М. Іжа, О.В. Радченко // Державна політика. – 2012. – № 4. – С. 74–79.
7. Жаровська І.М. Громадський контроль як інтегральна складова у концепті владних відносин сучасної держави і громадянського суспільства / І.М. Жаровська // Часопис Київського університету права. Теорія та історія держави і права. Філософія права. – 2012. – № 3. – С. 14–17.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

9. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: [монографія] / О.І. Сушинський. – Львів: ЛРІ-ДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
10. Пухкал О.Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління / О.Г. Пухкал // Інвестиції: практика і досвід. – 2014. – № 14. – С. 56–58.
11. Вітвіцький С.С. Сутність та принципи ефективного державного контролю / С.С. Вітвіцький // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2013. – Вип. 182. – Ч. 1.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови. / Під ред. Бусел В.Т. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Під ред. Бусел В.Т. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
14. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, – 2004. – 301 с.
15. Благодієва-Вовк С.Л. Громадський контроль: причини неспроможності / С.Л. Благодієва-Вовк // Громадський контроль: теорія та практика: матеріали міжрегіональної науково-практичної конференції, Дніпропетровськ, 12 вересня 2014 р. – Д.:ДОГО«ДКЕЦРП». – 2014. – 156 с.
16. Стукаленко О.В. Принципи контролю в сфері містобудівної діяльності / О.В. Стукаленко // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Серія: Юридичні науки.– 2015. – № 4 (81). – С. 90–99.
17. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації): [монографія] /

Сергиенко А. В. Принцип действенности как основополагающий элемент осуществления гражданского контроля деятельности органов публичной власти в сфере градостроительства

Статья посвящена исследованию принципа действенности как одного из базовых принципов гражданского контроля органов публичной власти в сфере градостроительства. Целью статьи является определение содержания действенности гражданского контроля деятельности органов публичной власти в области градостроительства Украины, отражение его в научных работах, определение направлений совершенствования понятийного аппарата гражданского контроля в области градостроительной деятельности. В статье уточнена роль принципа действенности в осуществлении гражданского контроля в области градостроительной деятельности как механизма по обеспечению соблюдения законов, требований, норм и прав органами публичной власти.

Ключевые слова: контроль, надзор, действенность, гражданский контроль, контроль в сфере градостроительной деятельности, градостроительная деятельность, публичная власть, государственная власть, местное самоуправление, органы публичной власти, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Sergienko O. Principle as efficiency a fundamental element enjoyment of civil control over the activities of public authorities in the sphere of urban planning

The article studies the principle of effectiveness as one of the basic principles of public control of public authorities in the field of urban planning. The article is to determine the content of effectiveness of public control over the activities of public authorities in the field of urban planning Ukraine, reflected in his scientific work, identifying areas of improvement conceptual system of public control in urban development. The article clarified the role of the principle of effectiveness in implementation of public control in the field of urban planning as a mechanism to ensure compliance with laws, requirements, regulations and rights of public authorities.

Key words: monitoring, surveillance, effectiveness, public control, control in the field of urban development, urban activity, public authorities, public authorities, local governments, public authorities, public bodies, local self-government.