

ПИТАННЯ КОНТРОЛЮ (НАГЛЯДУ) ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ГАЛУЗІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

СЕРГІЄНКО Олександр Васильович - аспірант кафедри державотворення і права
Національної академії державного управління при Президентові України

Стаття посвячена дослідженню системи державного контролю (нагляду) органів публічної влади в області градостроїтельної діяльності. Метою статті є дослідження змісту державного контролю (нагляду) органів публічної влади в галузі градостроїтельної діяльності, його відображення в нормах законів України та інших нормативно-правових актах, визначення напрямків удосконалення державного контролю (нагляду) органів публічної влади в області градостроїтельної діяльності. В статті уточнено місце та роль державного контролю (нагляду) органів публічної влади в механізмі забезпечення виконання законів, вимог, норм та прав.

Ключові слова: контроль, нагляд, державний контроль, державний нагляд, орган публічної влади, орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, містобудівна діяльність.

Постановка наукової проблеми

Реформування системи державного управління, забезпечення реальних перетворень, здійснення Україною поступу до асоційованого членства у Європейському союзі вимагає докорінного перегляду системи державної влади та місцевого самоврядування, і, в першу чергу, це стосується реформування органів публічної влади, на які покладено обов'язок здійснення функцій контролю, зокрема, у галузі містобудівної діяльності.

Цілі статті

та постановка завдань

Метою статті є дослідження змісту державного контролю (нагляду) органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності та особливостей його здійснення на сучасному етапі розвитку України.

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

- розглянути існуючу систему державного контролю (нагляду) органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності;
- виявити її особливості у порівнянні з аналогічними системами країн зі сталою демократією.

Невизначена наукова проблема, якій присвячено статтю

Статтю присвячено дослідженню змісту державного контролю (нагляду) органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності у порівнянні з аналогічними системами країн зі сталою демократією.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, у яких започатковано розв'язання наукової проблеми

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 та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження та обґрунтування отриманих наукових результатів

Усвідомлення народом України своєї причетності до Європейської спільноти, бажання побудови з Європейським Союзом відносин у рамках договору про асоціацію вимагає від нас переосмислення наявних владних інститутів і механізмів з аналогічними у Європі. Зокрема, це стосується і функції контролю у сфері публічної влади.

Для України, як молодій незалежній державі, в цілому питання виділення публічного рівня влади є дуже новою тенденцією, оскільки за добу Радянського Союзу розподіл на такі категорії як приватне і публічне, взагалі не було можливим у силу комуністичної ідеології в системі побудови держави, яка у підсумку призвела лише до побудови державного монопольного капіталізму, для якого категорія публічності є зайвою, виходячи із суті монополії як такої.

Предметом даної статті є не:

притаманний радянській системі внутрішній контроль, тобто контроль всередині органу публічної влади за принципом вищій адміністративний рівень контролює свій адміністративно підлеглий рівень,

управлінський контроль за ходом та результатом виконання рішень під час здійснення основної діяльності органом.

У сфері діяльності органів публічної влади за критерієм суб'єкта контролю можемо виділити такі рівні:

а) система політичного контролю: контроль з боку парламенту за діяльністю органів публічної влади (комітети Верховної Ради України, Рахункова палата Верховної Ради України, спеціальні слідчі комісії Верховної Ради України, комісії Адміністрації Президента, комісії Міністерств тощо), результатом здійснення якого є фактично політична відповідальність – відставка керівника публічного органу влади;

б) система професійний контроль: контроль з боку професійних контрольних органів, які самі становлять структуру виконавчої влади (Прокуратура України, Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ та спеціальні контрольні органи), результатом здійснення якого

є адміністративна та кримінальна відповідальності органу публічної влади;

в) система спеціалізованого контролю за діяльністю фізичних і юридичних осіб, які не є суб'єктами публічного права (деякі Міністерства та агентства, спеціалізовані інспекції), результатом здійснення якого є адміністративна та кримінальна відповідальності відповідної особи, а не органу публічної влади.

Таким чином, узагальнимо органи публічної влади України, які на сьогодні відносимо до сфери контролю у галузі містобудівної діяльності: Верховна Рада України, Комітет Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства, Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції, спеціальні комісії Верховної Ради України, Президент України, Генеральна прокуратура України, Кабінет Міністрів України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство юстиції України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, Департамент державного архітектурно-будівельного контролю Київської міської державної адміністрації, підрозділи архітектурно-будівельного контролю виконкомів міських, сільських та селищних рад.

Звертаю увагу на те, що свідомо у даній статті не розглядається судова гілка влади, оскільки фактично вона виконує роль органу з вирішення спору і прямих контрольних функцій не має.

Україна успадкувала систему контрольної влади, яка фактично була сформована у радянську епоху. Фактично така модель передбачала поділ на два рівні здійснення контролю: нагляд – функція яку глобально здійснювала прокуратура, та контроль – функція, яку здійснювали спеціалізовані контрольні органи. Ця модель на сьогодні і притаманна Україні.

У зв'язку з цим доходимо до висновку, що в українських реаліях контроль у сфері публічної влади є нічим іншим, як прокурорським наглядом: тільки органи проку-

ратури на сьогодні здійснюють контроль за законністю у діяльності органів публічної влади.

Прокурорський нагляд в Україні до жовтня 2014 року здійснювався за принципом «загального нагляду», що було змінено з часу набуття чинності новою редакцією статті 5 Закону України «Про прокуратуру»[1]. Проте, що стосується саме контролю за органами публічної влади, то відповідно до статті 121 Конституції України такий контроль фактично зберігся у незмінному вигляді: « Нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами...»[2].

Що стосується спеціалізованого контролю, то його доля склалася інакше. Як система органів контролю різного рівня, він був створений Постановою Ради Народних Комісарів СРСР «Про державний архітектурно-будівельний контроль» від 16 серпня 1994 року №1110. Органи такого контролю (щодо України) були створені Головне управління при РНК СРСР, Головна інспекція при РНК УРСР, інспекції областей УРСР та м. Києва при управліннях у справах Архітектури відповідних виконкомів Рад депутатів, міські інспекції при управліннях головних архітекторів міст. З набуттям Україною самостійності відбувається і реформа зазначеної галузі у декількох основних напрямках: по-перше, ліквідується республіканський та обласний рівень інспекцій; по-друге, інспекції як відповідні підрозділи органів архітектури районних державних адміністрацій створюються на районному рівні; по-третє, зберігаються інспекції у містах, по-четверте, і це стало найголовнішим, інспектори архітектурно-будівельного контролю стали вільними агентами на ринку праці. Єдине нормативне забезпечення архбудконтролю здійснювалося Кабінетом Міністрів України та центральним органом виконавчої влади з питань будівництва. Таке становище зберігається до 2008 року, коли інспекція відтворила свої органи на рівні Міністерства та обласних державних ад-

міністрацій. У 2011 році інспекція постає у ролі автономного центрального органу державної виконавчої влади (Державна архітектурно-будівельна інспекція України), який навпаки позбавляється районного та міського рівнів.

І от за реформою 2015 року вперше в Україні створюється система архітектурно-будівельного контролю, аналогу якого ще не було. По-перше, окрім центрального та обласного рівня (тобто самої Державної архітектурно-будівельної інспекції України) з функціями контролю створюються ще одні суб'єкти публічного права: інспекції у містах, селах та селищах. По-друге, окрім прокуратури, функцію загального нагляду у галузі будівництва отримує Державна архітектурно-будівельна інспекція України, яка при цьому не позбавляється функції контролю у галузі містобудування. По-третє, вперше відповідно до Закону України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [3] надано визначення як нагляду, так і контролю у галузі містобудування у спеціальному Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» [4]. (Отже, у підсумку маємо наступне: функцію нагляду за суб'єктами публічної влади здійснює Прокуратура України та Державна архітектурно-будівельна інспекція України, а функцію контролю у сфері містобудування здійснює Державна архітектурно-будівельна інспекція України та інспекції архітектурно-будівельного контролю в містах, селах та селищах.

Необхідно розуміти, що з 1996 року Конституція України окреслила право на самоврядування в Україні. Таким чином, розмежування повноважень між публічними органами державної влади та публічними органами місцевого самоврядування у більшості випадків відбувається шляхом визначення функцій одних у спеціалізованих законах , а функцій інших – у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»[5]. З теоретичної точки зору це означає, що органи різного рівня не можуть одночасно виконувати такі повноваження. Як бачимо, в даному випадку повноваження пересіклися не лише у сфері контролю, але і в сфері нагляду.

Звернемо увагу на сутність функції контролю. Підтримуючи концептуально О. Сушинського, визначимо, що «сутність функції контролю полягає у відновлюванні, встановлюванні, консервуванні та спрямуванні суспільних відносин відповідно до певної програми та насамперед у контексті напряму розвитку» [6, с.30]. Безсумнівною є також і його теза, що контроль – це «управління управлінням». Виходячи з цього, без сумніву, можемо констатувати, що проведена реформа організаційної структури контролю у сфері містобудування, зробивши його системою множин, що пересікаються, далеко не сприяє напрямку розвитку, більше того цей процес тепер має множинне управління, а, як відомо, «у семи няньок дитя без ока».

Будучи системою публічної влади контролю у сфері містобудування, повністю на сьогодні позбавлений контролю з боку громадянського суспільства. Так, у 2014 році ліквідується система громадських інспекторів, і на зміну їй не створюється жодного відповідного громадянського інституту.

Звернемо увагу на відмінність понять нагляду та контролю. Великий тлумачний словник української мови визначає нагляд як дію «за значенням наглядати». Під останнім словник розуміє «слідкувати за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку...» [7, с.707]. «Контроль... перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам» [8, с.569]. Таким чином можемо констатувати, що відповідно в українській мові слова нагляд та контроль – синоніми.

Отже, з точки зору мови, це тотожні поняття, а чи є вони такими з точки зору права? Юридична енциклопедія визначає нагляд як «державний нагляд» [9, с.10], під яким розуміють «вид державного контролю по забезпеченню законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться у законах та підзаконних актах»..., «передбачає постійний, систематичний нагляд за діяльністю не підпорядкованих їм органів або осіб з метою виявлення порушень законності» [10, с.140]. Щодо державного

контролю енциклопедія зазначає, що це «діяльність державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам і правилам» [11, с.138]. Зважаючи на зазначені визначення, доходимо до висновку, що нагляд є різновидом контролю, тобто поняття контролю ширше, ніж поняття нагляду [12, с.155].

Отже, в Україні все ще продовжується традиція Радянського Союзу щодо оцінки понять контролю та нагляду.

Звернемося до досвіду країн сталої демократії. Чи ж співпадає розуміння цих понять з українським? Очевидно, що ні. Так, група дослідників з комплексного міжнародного проекту з дослідження тенденцій організації діяльності органів виконавчої влади, узагальнюючи досвід систем контролю деяких галузей у Великій Британії, Німеччині, Франції, Нідерландах, Норвегії, Сполучених Штатах Америки, Японії та Австралії (остання є країною, де, відповідно до міжнародного рейтингу ведення бізнесу, «Doing business» має найвищий рейтинг у галузі містобудівної діяльності), зробили висновок, що на сучасному етапі «контроль – це те, що утримує стан певної заданої системи в межах бажаної часткової вибірки її можливих станів» [13, с.14]. Відповідно до узагальненої, класифікація на сьогодні складається з чотирьох складових: планової випадковості (до прикладу: випадковий вибір об'єктів контролю, ротація працівників між різними інституціями), нагляду (до прикладу: система аудиту та інспектування), конкуренція (до прикладу: складання рейтингових списків кращих і гірших) та взаємності (до прикладу: здійснення взаємного оцінювання роботи працівниками одного горизонтального щабля одним одним) [14, с.16].

Дослідники виділили основні наглядові інстанції:

1. Адміністративні й інші квазінезалежні інституції з розгляду скарг щодо роботи органів публічної влади;
2. Квазінезалежні наглядові структури органів публічної влади;
3. Міжнародні інституції з нагляду за діяльністю публічної влади;

4. Бюрократичні представники законодавчої влади, що здійснюють нагляд за діяльністю органів публічної влади;

5. Державні інституції з нагляду за діяльністю приватних та державних організацій;

6. Внутрішні структури нагляду органу публічної влади;

7. Приватні інституції з нагляду за діяльністю державних органів публічної влади.

Без сумніву, остання сьома складова є нічим іншим як складовою громадянського суспільства, тобто інструментом реалізації функції громадянського контролю за органами публічної влади.

Як ми розуміємо, система контролю у сфері публічної влади в Україні в галузі містобудівної діяльності далека від аналогічних систем країн зі сталою демократією, незалежно від географічного розташування таких країн.

Для України залишається недосяжним рівень створення квазінезалежних інституцій і організацій контролю органів публічної влади. Україна в цьому питанні все ще наслідує досвід тоталітарних режимів, віддаючи всю повноту контролю виключно державним органам публічної влади.

Що стосується рівня громадянського суспільства, то в Україні фактично відсутні ознаки його наявності в галузі контролю за публічними органами влади як у сфері містобудівної діяльності, так і в більшості інших сфер суспільного життя. І навіть основна професійна ланка державного контролю у сфері містобудівної діяльності – інженер технічного нагляду – на сьогодні позбавлений можливості здійснювати громадський контроль за діяльністю органів публічної влади, які при цьому таким контролем над ним наділені, і навіть професійне громадське об'єднання – Гільдія інженерів технічного нагляду – теж позбавлена такої можливості.

Висновки

У статті проведено дослідження змісту державного контролю (нагляду) органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності у порівнянні з аналогічними системами країн зі сталою демократією.

З'ясовано, що Україна все ще перебуває у парадигмі систем державного контролю, притаманній тоталітарним політичним системам, у даному випадку – спадку Союзу Радянських Соціалістичних Республік, для яких характерними є наступні ознаки:

- нагляд розглядається як похідна від функції прокуратури: «загального нагляду», – останній уже давно припинив своє існування в країнах зі сталою демократією;

- контроль – функція підпорядкована нагляду.

У країнах зі сталою демократією нагляд є однією з чотирьох складових функцій контролю.

В Україні повністю відсутній рівень громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності.

Україна потребує повної зміни парадигми у сфері контролю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності на прийнятну країнами сталої демократії, з урахуванням специфіки самої України, що забезпечить належну інтеграцію України у єдиний Європейський простір.

Література

1. Закон України «Про прокуратуру». // Відомості Верховної Ради України від 31.12.1991, №53, стаття 793.

2. Конституція України. // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996, №30, стаття 141.

3. Закон України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» // Відомості Верховної Ради України від 20.07.2007, №29, стаття 389.

4. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» // Відомості Верховної Ради України від 26.08.2011, №34, стор. 1544, стаття 343.

5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України від 25.06.1997, №24, стаття 170.

6. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. -Львів: ЛРІДУ УАДУ. 2002. 468 с.

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено дослідженню системи державного контролю (нагляду) органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності. Метою статті є дослідження змісту державного контролю (нагляду) органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності, його відображення у нормах законів України та інших нормативно-правових актах, визначення напрямів удосконалення державного контролю (нагляду) органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності. У статті уточнено місце і роль державного контролю (нагляду) органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності в механізмах забезпечення дотримання законів, вимог, норм та прав.

SUMMARY

The article studies the system of state control (supervision) of public authorities in the field of urban development. The article is the research content of state control (supervision) of public authorities in the field of urban development, it is reflected in the Law of Ukraine and other legal acts, identifying areas of improvement of state control (supervision) of public authorities in the field of urban development. The article specifies the place and role of state control (supervision) of public authorities in the field of urban development in the mechanisms of law enforcement, requirements, rules and rights.

7. Великий тлумачний словник української мови. / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Ірпінь: ВТФ «Перун». 2007. – 1736 с.

8. Там само.

9. Юридична енциклопедія. Шемшученко Ю.С., Зяблюк М.П., Тацій В.Я., Горбатенко В.П. та ін.. – К.: Українська енциклопедія, 2002. Том.4. – С. 720.

10. Юридична енциклопедія. Шемшученко Ю.С., Зяблюк М.П., Тацій В.Я., Горбатенко В.П. та ін.. – К.: Українська енциклопедія, 1999. Том.2. – С. 744.

11. Юридична енциклопедія. Шемшученко Ю.С., Зяблюк М.П., Тацій В.Я., Горбатенко В.П. та ін.. – К.: Українська енциклопедія, 1999. Том.2. – С. 744.

12. Сергієнко О.В. Особливості правового регулювання системи державного нагляду (контролю) у сфері містобудівної діяльності. // Наше право. № 3. 2015.

13. Контроль в органах виконавчої влади в сучасних умовах. / Переклад з англійської.. Упорядники: Кристофер Гуд та ін. – К.:»К.І.С.» 2006. 274 с.

14. Там само.