

## ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОЇ КОНКУРЕНЦІЇ ЯК СПЕЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ 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 громадянського контролю, та зокрема конкуренції, як спеціальної функції контролю 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 громадянського нагляду в галузі містобудівної діяльності, громадянської конкуренції. У статті уточнено місце і роль громадянської конкуренції контролю зокрема та громадянського контролю в цілому у сфері містобудування як механізму з забезпечення врахування суспільних інтересів.*

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

**Постановка проблеми.** Громадянське суспільство має не тільки права, але й обов'язки, і, безумовно, перший із них – громадянський контроль за діяльністю органів публічної влади. Державний механізм розвинених демократій гарантований від узурпації та волюнтаризму саме завдяки моделі стримування та противаг, вагомим елементом якого є саме інститути громадянського суспільства. Основною формою впливу громадянського суспільства на владний механізм є громадянський контроль, і коли він є дієвим, то безумовно забезпечує високу ефективність діяльності органів публічної влади.

Але громадянське суспільство – це досить складна система в силу множинності поглядів, інтересів, механізмів, впливів тощо. А це означає, що самоорганізація громадянського суспільства – досить складний феномен, а це означає, що громадянський контроль так само є досить складним феноменом.

Вирішення діалектичної суперечності владного механізму як прояву влади в аб-

солюті знаходить своє розв'язання саме в процесі безпосереднього здійснення влади з урахуванням специфіки конкретного виду регулювання у відповідній галузі.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Концепція контролю як функції управління досить змістовно опрацьована науковим співтовариством і вітчизняним, і зарубіжним. 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.

**Метою статті** є дослідження змісту функції конкуренції громадянського контролю (громадянської конкуренції) за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування України з урахуванням досвіду країн зі сталою (розвиненою) демократією, включаючи провідні країни світу.

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

– з'ясувати суть та значення поняття «конкуренція громадянського контролю» як загалом, так і в галузевому контексті;

– визначити місце функції громадянської конкуренції у структурі системи громадянського контролю;

– виявити особливості громадянського контролю у порівнянні з аналогічними системами країн зі сталою демократією.

**Виклад основного матеріалу.** Для України, як і для більшості країн колишнього Радянського Союзу, поняття контролю та нагляду були настільки специфічними і всеосяжними, що фактично контроль – це була єдина форма здійснення спеціальними органами відповідної діяльності за галузевим розподілом, а нагляд – це всеосяжна діяльність прокуратури щодо контролю законності будь-яких органів і будь-якої діяльності, включаючи контрольну – загальний нагляд.

З обмеженням функцій загального нагляду прокуратури в Україні розпочався процес переосмислення діяльності і ролі функцій нагляду і контролю. Відбувається така трансформація підходів у кожній галузі окремо, зокрема і в галузі містобудування, де фактично радянська модель нагляду і контролю перенесена на одну галузь [1, с. 57].

Такі моделі будуються на принципі відповідальності, тобто «відповідальність є тим інститутом, який покладений в основу управлінської діяльності. Це означає, що без відповідальності управлінська діяльність не буде мати потрібного ефекту, тобто втрачається її аксеологічний аспект» [2, с. 323]. Такий підхід формує уявлення про контроль як форму примусу і зводить мотиваційну роль контролю фактично до нуля, що не може бути сприйнятим як правильне розуміння суті контролю в цілому [3, с. 64], адже таке звуження розуміння контролю відкидає його «творчу місію» [2, с. 28].

Нова парадигма контролю публічної влади передбачає множинність підходів у здійсненні контролю. Відповідно, контроль – це управлінська діяльність, «що утримує стан певної заданої системи в межах бажаної часткової вибірки її можливих станів» [4, с. 14]. Це розуміння необхідно доповнити положеннями «доктрини «громадянського обов'язку повстати»..., що полягає в обов'язку всіх суб'єктів громадянсько-

го суспільства вирішити суспільно значиме питання у межах власної компетенції або порушити його перед уповноваженим суб'єктом» [2, с. 29].

Таким чином, громадянський контроль – це управлінська діяльність громадянського суспільства, направлена на вирішення соціально значимих питань із метою утримання стану суспільства в межах бажаного.

Отже, громадянський контроль у першу чергу спрямований на вирішення поставлених перед суспільством питань, чим і диктується його розмаїтість форм, серед яких ми виділяємо нагляд, взаємність, планову випадковість і конкуренцію [4, с. 16]. Саме останній з них ми і приділимо особливу увагу у цій роботі.

Сформоване у суспільстві розуміння, що нагляд і контроль – тотожні поняття, є помилковим, адже «нагляд є лише одним із численних елементів великого набору механізмів контролю і часто не найважливішим із них» [4, с. 223]. У світовій практиці «конкуренція була достатньою мірою присутня» [4, с. 223].

Із точки зору української мови під конкуренцією ми розуміємо «суперництво в якій-небудь галузі, боротьбу за досягнення кращих наслідків; змагання» [5, с. 565]. Вважаю за доцільне це визначення доповнити положеннями юридичної енциклопедії щодо «змагальності підприємців, коли їх самостійні дії обмежують можливості кожного з них впливати на загальні умови реалізації товарів на ринку і стимулюють виробництво необхідної споживачеві продукції» [6, с. 263]. Фактично конкуренція спрямована на усунення зловживання монополією становитим.

Оскільки держава за своєю природою є монополією, то і постає питання про створення механізму конкуренції з метою усунення монополії з надання державних послуг. З одного боку, таким механізмом міг би стати поділ влади на державну та місцеву, і таким чином виникла б можливість отримання державних послуг на державному чи на місцевому рівнях. Проте принцип незалежності державної та місцевої влади у поєднанні з принципом субсидіарності призводить до того, що монополія переходить від державної влади до місцевого самоврядування.

Зокрема, у сфері містобудування склалася така ситуація:

- питання щодо планування території України віднесено до компетенції державного рівня влади;

- питання щодо планування території регіонів України, районів України, населених пунктів України віднесено до компетенції місцевого самоврядування;

- питання щодо встановлення нормативної бази в містобудуванні віднесено до компетенції державного рівня;

- питання щодо здійснення заходів із містобудування (проектування, будівництво тощо) віднесено до компетенції місцевого самоврядування;

- питання щодо здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду віднесено до компетенції державної влади;

- питання щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю віднесено до компетенції як державної влади, так і місцевого самоврядування.

Як уже попередньо зазначалося, «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» [7, с. 22].

Зазвичай ми вважаємо, що громадянський контроль за органами публічної влади передбачає: «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» [7, с. 23]. Проте сучасна концепція громадянського контролю значно ширше окреслює такі функції. Зокрема, громадянський контроль передбачає безпосередню участь у прийнятті відповідних рішень чи наданні публічних послуг, як альтернатива діяльності органів публічної влади.

Так, громадянська конкуренція представлена конкуренцією за повноваження,

конкуренцією за бюджетні асигнування, конкуренцією на зайняття відповідної владної посади тощо.

Отже, громадянська конкуренція як функція контролю передбачає здійснення громадянським суспільством контролю за діяльністю органів публічної влади із застосуванням методів змагальності [4, с. 17].

У свою чергу ми можемо сформулювати, що громадянська конкуренція в сфері містобудування – це діяльність інститутів громадянського суспільства зі створення конкурентного середовища у реалізації компетентними органами публічної влади їх повноважень у галузі містобудування.

Які ж форми може приймати такий контроль?

Перш за все – це створення системи громадянських інститутів, на які можуть бути покладені повноваження з надання публічних послуг паралельно до органів публічної влади.

До прикладу, відповідно до наказу Міністерства регіону України № 93 від 25.06.11 «Про затвердження положення про архітектурно-будівельну комісію» [8, с. 80] створено відповідний орган при Міністерстві регіону України, до повноваження якого віднесено здійснення повноважень із професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт, що передбачена відповідними положеннями Закону України «Про архітектурну діяльність» [9]. Результатом діяльності архітектурно-будівельної комісії є видача сертифіката відповідального виконавця робіт. Для сертифікації відповідальні виконавці робіт проходять атестацію у відповідних секціях комісії, до роботи яких залучені представники професійних громадських організацій: для архітекторів – Національною спілкою архітекторів України; для проєктувальників – Гільдією проєктувальників у будівництві; для технічного нагляду – Гільдією інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури; для експертів – Асоціацією експертів будівельної галузі. Як уже зазначалося автором, колективне ухвалення рішень органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства є однією з форм громадянської взаємності [10, с. 26].

Проте, до прикладу, у країнах з вестмінстерською політичною системою професій-

ну атестацію проводять не органи публічної влади, а професійні організації безпосередньо. Отже, очевидно, що розвинена модель громадянської конкуренції у галузі містобудування повинна передбачати не участь громадських організацій в атестації відповідальних виконавців робіт, а у створенні паралельної конкурентної системи атестації таких осіб. У цьому випадку громадянське суспільство може провести контроль за діяльністю державної атестаційної архітектурно-будівельної комісії шляхом порівняння як якісних, так і абсолютних показників. Окрім того, монополізація наказом Міністерства участі саме чотирьох вищезначених організацій в атестуванні є теж проявом монополізації становища. Це означає, що діяльність інших професійних організацій у цьому напрямі адміністративно обмежена, що знову ж таки суперечить принципам громадянської конкуренції! Очевидно, що для забезпечення високого рівня якості публічних послуг із атестації відповідальних виконавців робіт необхідно надати й іншим громадським організаціям можливість участі у сертифікації, і повинно це бути зроблено шляхом надання рівних можливостей для створення своїх атестаційних комісій. За результатами такого порівняння можна формувати рейтинги не тільки якості роботи публічних органів у порівнянні з громадським, але й одних громадських організацій відносно інших. Таким чином, суспільство буде поінформоване про стан атестаційної роботи, а це дасть можливість на конкурентних засадах розгорнути боротьбу за право атестувати і отримувати під це відповідне бюджетне фінансування.

Аналогічно можемо розглянути і питання ліцензування будівельної діяльності. Відповідно до пункту 9 частини 1 статті 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [11] ліцензування у будівництві здійснюється з дотриманням норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [12] Ліцензійною комісією Державної архітектурно-будівельної інспекції України, що передбачено постановами Кабінету Міністрів України від 05.12.07 № 1396 «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури» [13], та від 30.03.2016 № 256 «Деякі питання ліцензування будівниц-

тва об'єктів IV і V категорій складності [14]. Порядок роботи зазначеної комісії аналогічний атестаційній – це колективне ухвалення рішення в рамках її роботи. І незважаючи на значну перевагу у кількісному складі ліцензійної комісії представників громадських організацій [15], тим не менше це є форма громадянської взаємності. Натомість у країнах із вестмінстерською політичною системою таке ліцензування здійснюється професійними громадськими організаціями, отже, в цьому випадку слід було б створити не один державний, а декілька центрів із ліцензування, які могли б на засадах конкуренції відкрито провадити свою діяльність (Будівельна палата України, Конфедерація будівельників України тощо), в результаті чого суспільство мало б змогу оцінити їх роботу не тільки по відношенню до державного центра, але й по відношенню один до одного.

Результатом упровадження громадянської конкуренції безумовно є створення конкурентного (немонопольного) ринку надання публічних (адміністративних) послуг, що безумовно підняло б якість їх надання на вищий рівень.

Аналогічну модель громадянської конкуренції можна було б упровадити і щодо діяльності дозвільної системи в будівництві. Для прикладу – внесення відповідних даних до єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів. Проте для такого виду діяльності можлива й інша конкурентна система: впровадження державного приватного партнерства, тобто повну передачу виконання певних функцій приватній структурі і далеко не одній. Такий вид взаємодії держави і приватного сектору на сьогодні теж прийнято відносити до громадянської конкуренції.

**Висновки і пропозиції.** У статті досліджено зміст громадянської конкуренції як окремого виду громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади, розглянуто його форми в галузі містобудування України з урахуванням досвіду країн зі сталою (розвинутою) демократією, з'ясовано

суть та значення поняття «громадянської конкуренції» як загалом, так і в галузевому (містобудівному) контексті, визначено місце функції конкуренції у структурі системи громадянського контролю, виявлено особливості громадянської конкуренції у порівнянні з аналогічними системами країн зі сталою демократією.

На сьогодні в Україні застосування системи громадянської конкуренції у сфері містобудування практично відсутнє. Це, в першу чергу, зумовлено історичним спадком Радянського Союзу, адже до сьогодні підхід до громадянського контролю радше є специфічним видом громадянської діяльності з виявлення винних осіб, ніж системою, яка спрямована на забезпечення вирішення суспільного запиту.

Очевидно, що обрана Україною романо-германська школа права вимагає законодавчого закріплення всіх суспільно значимих положень, у тому числі й наявності системи громадянської конкуренції у сфері містобудування як спеціальної функції громадянського контролю в цій сфері, що потребує прийняття єдиного кодифікованого галузевого закону – Містобудівного кодексу України.

Щоб забезпечити належне і повне врахування суспільного інтересу в діяльності органів публічної влади у сфері містобудування, необхідно впровадити громадянський контроль у всіх його можливих формах, і однією з важливих форм, що надає можливість значно підвищити рівень надання публічних (адміністративних) послуг, є громадянська конкуренція.

### Список використаної літератури:

1. Сергієнко О.В. Актуальні проблеми співвідношення нагляду та контролю у сфері містобудівної діяльності України // «Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління». – № 4. – 2015. – С. 56–58.
2. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. – Львів: ЛРІДУ УАДУ. – 2002. – 468 с.
3. Сергієнко О.В. Актуальні проблеми мотиваційної функції громадянського контролю органів публічної влади у сфері містобудування // «Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління». – № 5. – 2016. – С. 62–64.
4. Контроль в органах виконавчої влади в сучасних умовах / Пер. з англійської. – К.: «К.І.С.», 2006. – 274 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Під ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун». – 2007. – С. 1736.
6. 6 Юридична енциклопедія: в 6 т. – Т. 3. / Під ред. Ю. С. Шемшученко. – К.: «Укр. енцикл.», – 2001. – С. 792.
7. Сергієнко О.В. Особливості функції громадянського нагляду за органами публічної влади у сфері містобудування // «Держава та регіони. Серія: Державне управління». – № 1 (53). – 2016. – С. 21–25.
8. Наказ Мінрегіону України № 93 від 25.06.11 «Про затвердження положення про Архітектурно-будівельну комісію» // Офіційний вісник України. – № 56. – 2011. – С. 80. – Ст. 2256, код акту 57663/2011.
9. Закон України «Про архітектурну діяльність» // Відомості Верховної Ради України. – № 31. – 1999. – Ст. 246.
10. Сергієнко О. В. Особливості функції громадянської взаємності як спеціального виду громадянського контролю за органами публічної влади у сфері містобудування. // «Держава та регіони. Серія: Державне управління». № 2 (54). – 2016. – С. 25–29.
11. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 23. – Ст. 158.
12. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 34. – Ст. 343.
13. Постанова КМ України від 05.12.07 № 1396 «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури» // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 238.
14. Постанова КМ України від 30.03.16 № 256 «Про деякі питання ліцензування будівництва об'єктів IV і V категорій складності» // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 89.
15. Електронний ресурс: [http://www.minregion.org.ua/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=16:v-sostav-elitsenzionnoj-komissii-gask-ukrainy-v-dvoe-uvelichenno-kolichestvo-predstavitelej-obshchestvennosti&Itemid=702&lang=uk](http://www.minregion.org.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=16:v-sostav-elitsenzionnoj-komissii-gask-ukrainy-v-dvoe-uvelichenno-kolichestvo-predstavitelej-obshchestvennosti&Itemid=702&lang=uk).

---

**Сергиенко А. В. Особенности функции гражданской конкуренции как специальной функции 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, и в частности конкуренции, как специальной функции контроля 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 гражданского надзора в области градостроительной деятельности, гражданской конкуренции. В статье уточнено место и роль гражданской конкуренции контроля в частности и гражданского контроля в целом в сфере градостроительства как механизма по обеспечению учета общественных интересов.

**Ключевые слова:** контроль, конкуренция, государственный контроль, гражданский контроль, гражданская конкуренция, контроль в сфере градостроительства, конкуренция контроля в сфере градостроительства, гражданский контроль в сфере градостроительства, гражданская конкуренция гражданского контроля в сфере градостроительства, градостроительная деятельность.

**Sergiienko O. Features of functions of civil competition as a special function monitor activities of public authorities in field of urban planning**

The article is devoted to problems of civil control implementation in urban planning in Ukraine. The article aims to clarify content of civil control and in particular competition as a special function monitor activities of public authorities in field of urban development, taking into account experience of countries with stable democracy, including leading EU countries, they appear in regulations of Ukraine and scientific work, identifying areas improving conceptual apparatus of civil oversight in area of urban development, civic competition. The article specifies place and role of civil competition including control and civil control in general in urban planning as a mechanism to ensure consideration of public interest.

**Key words:** control, competition, government control, social control, civil control, civil competition control in urban development, competition control in urban planning, civil control in urban planning, civil competition civilian control in urban planning, urban activities.