

# Features of the legal regulation of civil control in the field of urban development of Ukraine

## Особливості правового регулювання громадянського контролю в галузі містобудування України

Oleksandr Serhiienko

### Key words:

control, supervision, civil control, civil supervision, public authorities, urban planning.

### Ключові слова:

контроль, нагляд, громадянський контроль, громадянський нагляд, органи публічної влади, галузь містобудування.

Слабкі позиції громадянського суспільства в цілому, та особливо громадянського контролю зокрема, у романо-германській правовій системі України<sup>1</sup> полягає у незначній ролі правового звичаю як джерела права. Незважаючи на те, що Україна є країною з сильними звичаями, правовий звичай у структурі права, а особливо в структурі адміністративного права, використовується вкрай обмежено, і у більшості випадків є своєрідним заповненням прогалів, які не формалізовані у вигляді норм права<sup>2</sup>. Це накладає суттєві обмеження на реалізацію державних повноважень у розумінні частини другої статті 19 Конституції України. В розумінні останньої у випадку відсутності норми права у Конституції чи законі України органи державної влади чи місцевого самоврядування, як і їх посадові особи повинні законно бездіяти. Складається ситуація протиріччя: бездіяльність органу влади не може перешкоджати реалізації особою своїх прав, проте і діяти орган влади не може. Саме в цьому випадку було б розумним застосовувати провий звичай, але щодо здійснення містобудівної діяльності це є неможливим. Відбувається порушення права на забудову територій через неможливість діяльності органу влади. Проте, якщо скористатися принципом громадянської конкуренції, і передати зазначене право до інституту громадянського контролю, то його реалізація може стати можливою, адже вищезазначеного конституційного обмеження діяльності такі інститути не мають. Вони можуть покладатися на правовий звичай.

Протиріччя між законом і звичаєм в Україні було фактично сформовано в період становлення російського імперського права у першій половині XIX століття. Спершу кожній адміністративній одиниці в складі Російської Імперії гарантувалося збереження власної правової системи, але починаючи з 1831 року поступово за наполяганням Миколи I в Україні впроваджується імперське право<sup>3</sup>. II Литовський статут, який діяв на той час на теренах України, як Руська правда є правовими актами у структурі притаманної доімперської України системи права, яку на сьогодні прийнято називати англо-саксонською, чи англо-американською. Саме для останньої є притаманним значна роль правового звичаю в якості джерела права, які навіть набувають обов'язковості<sup>4</sup>. Саме останній аспект дає можливість у випадку відсутності встановленої норми права (хоч матеріальної, хоч процесуальної) здійснювати реалізацію законних прав суб'єктів в галузі містобудування через діяльність інститутів громадянського контролю.

Неефективність правових норм посттоталітарних країн також пояснюється сформованою традицією за якої у системах, де формально сформований розподіл на гілки влади, насправді право встановлення закону віднесено і до інших суб'єктів влади<sup>5</sup>. Як результат маємо різне правове регулювання одних і тих

<sup>1</sup> Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / О.Ф. Скакун. – Харків: Консорціум. – 2001. – 656 с.

<sup>2</sup> Гусарев С.Д., Тихоміров О.Д. та ін. Теорія держави та права. Навчальний посібник. / С.Д. Гусарев, О.Д. Тихоміров. – К.: НАВС, Освіта України. – 2017. – 320 с.

<sup>3</sup> С.А. Февралёв. Политико-юридическая природа местного права Российской Империи (вторая половина XVII – начало XX вв.). // Февралёв С.Д. Право и политика. – № 2. – 2012.

<sup>4</sup> Гусарев С.Д., Тихоміров О.Д. та ін. Теорія держави та права. Навчальний посібник. / С.Д. Гусарев, О.Д. Тихоміров. – К.: НАВС, Освіта України. – 2017. – 320 с.

<sup>5</sup> Демократический гражданский контроль над сектором безопасности: актуальные источники. / – Киев: Центр исследований армии, конверсии и разоружения. – 2012. – 428 с.

самих питань у законі та підзаконних нормативно-правових актах. А у структурі такого законодавства створюються сприятливі можливості до вчинення корупційних дій саме шляхом подвійного правозастосування. У цьому випадку знижується і рівень громадянського нагляду, оскільки орган публічної влади діє в межах законодавства, і вимагати такий орган відновити законність є проблематичним. З іншого боку, якщо до таких випадків застосовувати форми громадянської конкуренції, то громадянський контроль за діяльністю органів публічної влади здійснюється через порівняння результатів роботи публічного органу через результат органу громадянського контролю.

Прикладом застосування інститутів громадянського контролю безумовно є делегування державних функцій саморегульвним організаціям в галузі містобудування. Проте з точки зору закону це делегування є майже не регульованим, а право становити норми матеріального і процесуального права для цієї діяльності надано Кабінету Міністрів України<sup>6</sup>, який у свою чергу питання делегування відніс до компетенції Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України<sup>7</sup>. З іншого боку нормами того ж закону не передбачено право здійснення ліцензування будь-якими самоврядними, зокрема і саморегульвними, організаціями. І надання Кабінету Міністрів України права на становлення норм матеріального і процесуального права<sup>8</sup>, звело участь інститутів громадянського контролю лише до участі у роботі ліцензійної комісії. Очевидно, що норми відповідних постанов Кабінету Міністрів України повинні стати нормами відповідного закону України, якими безпосередньо передбачити діяльність інститутів громадянського контролю: самоврядних професійних організацій з сертифікації виконавців окремих видів робіт в галузі містобудування.

У свою чергу позитивна форма реалізації громадянського контролю, на відміну від негативної, заснована на добросовісному виконанні обов'язків відповідальними особами органів публічної влади<sup>9</sup>. Співпраця з інститутами громадянського контролю дає можливість не допускати спроб свідомого порушення права під час здійснення зазначеними особами владних повноважень. І як наслідок, це дає можливість оцінити результат належного виконання обов'язків службовцем органу публічної влади, а також заохотити його за належну роботу<sup>10</sup>.

З метою посилення інститутів громадянської конкуренції необхідно обов'язково передбачити, щоб максимум органів публічної влади працювали паралельно з відповідними інститутами громадянського контролю.

Необхідно розуміти, що з точки зору конституційного права народ самостійно визначає як обсяг, так і зміст своїх правомочностей<sup>11</sup>. Зважаючи, що Україна взяла курс на побудову соціальної держави, є необхідним поглиблювати взаємозв'язки між державою та суспільством<sup>12</sup>, зокрема і впровадженням інститутів громадянського контролю. Останнє в свою чергу вимагає пошуку місця такого контролю у взаємодії як з державою загалом, так і з місцевим самоврядуванням.

Органи публічної влади, зазвичай, є структурно організованими інститутами влади, у них функція органу та його організаційна структура перебувають у певному системному співвідношенні<sup>13</sup>, яке формалізується у виді положення чи статуту такого органу. Тому на них покладено виконання владних повноважень як на основну структуру<sup>14</sup>, здатну забезпечити виконання таких повноважень. В такому контексті інститути громадянського суспільства розглядаються як неформальна структура, яка повинна спрацювати, коли не

<sup>6</sup> Закон України «Про архітектурну діяльність». // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31.

<sup>7</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 554 «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури». // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 99.

<sup>8</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1396 «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури». // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 238.

<sup>9</sup> Андрушко П., Безклубий І., Берлач А. Та ін. Відповідальність у публічному праві: монографія. / за заг. ред. І. Безклубого. – К.: Грамота. – 2014. – 496 с.

<sup>10</sup> Там само.

<sup>11</sup> Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В.М.Шаповал. – К.: Юрінком Інтер. – 2012. – 423 с.

<sup>12</sup> Там само.

<sup>13</sup> Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. / В.Б. Аверьянов. – К.: Наукова думка. – 1979.

<sup>14</sup> Аверьянов В.Б. Организация аппарата государственного управления (структурно-организационный аспект). / В.Б. Аверьянов. – К.: Наукова думка. – 1985.

спрацювала основна<sup>15</sup>. Тобто, за основу береться позитивна форма діяльності інститутів громадянського суспільства, але лише в частині допомоги у роботі органів публічної влади. Проте це є звуження суверенних можливостей громадянського суспільства.

Це потребує правового розуміння системи взаємовідносин громадянського контролю з органами публічної влади, адже лише у системній взаємодії можлива поява нових якостей, не властивих кожній складовій окремо<sup>16</sup>.

Очевидно, що як орган публічної влади має ознаки самостійності у своїй діяльності, так і інститути громадянського суспільства повинні мати такі самі джерела самостійності, і форми їх поєднання теж<sup>17</sup>. У свою чергу це означає, що відповідні інститути громадянського контролю теж повинні бути формалізовані та структурно оформлені. Їх структура теж повинна знаходитися у повній відповідності взятих на себе функцій, зокрема функцій громадянського контролю. Отже, громадянське суспільство в цілому не є обмеженим у способах здійснення свого впливу на органи публічної влади, однак переходячи у конкретні форми реалізації своєї влади, набувають і конкретних організаційних форм.

Кожна така форма потребує і відповідного правового механізму свого існування. Тобто кожна конкретна форма громадянського контролю повинна мати і відповідне правове регулювання. А у розрізі кожної галузі життєдіяльності суспільства ще й набувати відповідних специфічних галузевих рис. І у великій мірі це стосується створення безпечного середовища існування через здійснення містобудівної діяльності.

Оскільки містобудівна діяльність в Україні є послідовністю дій, то і громадянський контроль є сукупністю форм, що відповідає цій послідовності. Так, у розрізі дозвільної системи можливо надання права на реєстрацію та видачу документів декларативного та дозвільного характеру (повідомлення про початок виконання будівельних чи підготовчих робіт, дозволу на виконання будівельних робіт, декларації про готовність об'єкта до експлуатації, сертифікату готовності об'єкта до експлуатації) громадянським реєстраторам, чи професійним громадським організаціям будівельників. Громадянськими реєстраторами могли б стати відомі у професійних колах особи, які мають високу ступінь довіри. В свою чергу і вагомі професійні громадські організації будівельників, особливо зі статусом саморегулювальних, теж могли б здійснювати таку діяльність.

Що стосується, до прикладу, ліцензування та сертифікації, то вони повинні здійснюватися як органами публічної влади, так і інститутами громадянського контролю з метою забезпечення загального рівного права усіх учасників містобудівної діяльності, незалежно від їх членства у громадських професійних організаціях.

У частині здійснення державного архітектурно-будівельного контролю доцільним було б застосування громадянської взаємності, шляхом включення представників інститутів громадянського контролю до складу осіб, що здійснюють заходи такого контролю: планові та позапланові перевірки. З одного боку – це підвищувало б рівень такого контролю, з іншого – це б давало змогу громадянському суспільству пересвідчитися у неупередженості дій посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю та формувало б довіру до відповідних органів публічної влади.

Очевидною моделлю посилення дієвості і результативності громадянського контролю за органами публічної влади в галузі містобудування можуть стати інститути прямої демократії.

Одним із таких механізмів може бути віднесено право громадянського вето на прийняті і оприлюднені в установленому законодавством порядку рішення органів влади. Такі документи як містобудівні умови та обмеження забудови земельних ділянок повинні набувати чинності протягом тридцяти днів з дати їх опублікування, у випадку, якщо жодною особою, інтереси яких зачіпає видання такого рішення не буде обґрунтовано заперечено проти їх надання.

Обов'язково повинна бути посилена роль громадських обговорень будь-яких вагомих рішень органів публічної влади в галузі містобудування. В першу чергу це стосується оприлюднення інформації про розро-

<sup>15</sup> Аверьянов В.Б. Организация аппарата государственного управления (структурно-организационный аспект). / В.Б. Аверьянов. – К. : Наукова думка. – 1985.

<sup>16</sup> Аверьянов А.Н. Категория «система» в диалектическом материализме. / А.Н. Аверьянов. – М. – 1974.

<sup>17</sup> Аверьянов В.Б. Организация аппарата государственного управления (структурно-организационный аспект). / В.Б. Аверьянов. – К. : Наукова думка. – 1985.

блення проектів таких рішень за достатню кількість часу до проведення громадського обговорення, зокрема громадських слухань, що дасть можливість як зацікавленим особам, так і іншим органам влади ґрунтовно підготуватися до їх проведення<sup>18</sup>. Можливо навіть було б розумним проводити такі громадські консультації як на етапі підготовки відповідних рішень, так і на етапі після їх прийняття до набуття ними чинності. Це стосується як прийняття рішень органами державної влади що встановлення відповідних норм права, державних будівельних норм, стандартів і правил, технічних регламентів тощо, так і прийняття рішення органами місцевого самоврядування щодо безпосередньої забудови відповідних земельних ділянок.

Вагомим напрямком розширення ролі інститутів громадянського суспільства в галузі містобудування є передача права з встановлення державних та галузевих будівельних норм, стандартів і правил від органів державної влади як професійним громадським організаціям, так і органам місцевого самоврядування. Останнє окрім іншого стимулювало б розширення децентралізації в галузі містобудування.

Стосовно захисту громадян від недобросовісності у діяльності органів публічної влади в галузі містобудування могли б стати інститути перевірки ділової репутації<sup>19</sup>. Необхідно створити систему, за якої органи публічної влади були б зобов'язані використовувати інформацію про добропорядність тих юридичних і фізичних осіб, які добросовісно здійснюють свою діяльність у сфері містобудування.

Окрім того, подібний реєстр добропорядності можна скласти і про органи публічної влади в галузі містобудування та їх посадових осіб, який використовувався б як інститут як громадянської конкуренції в частині вибудовування рейтингу їх роботи, так і інституту громадянської взаємності в частині виборювання права на виконання адміністративних функцій.

Очевидно, що і ці інститути теж повинні підлягати громадянському контролю з метою забезпечення прозорості у їх роботі, і, як наслідок, довіри громадянського суспільства до результатів їх роботи.

## Анотація

Стаття присвячена особливостям правового регулювання громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування України. Проаналізовано форми такого контролю. З'ясовано потребу у наявності організаційних форм громадянського контролю. Визначено правові механізми його регулювання.

## Summary

The article is devoted to the peculiarities of the legal regulation of civil control over the activities of public authorities in the field of urban development in Ukraine. The forms of such control are analyzed. The need for organizational forms of civil control has been identified. The legal mechanisms of its regulation are determined.

## Використана література:

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / О.Ф. Скакун. – Харків: Консорціум. – 2001. – 656 с.
2. Гусарев С.Д., Тихоміров О.Д. та ін. Теорія держави та права. Навчальний посібник. / С.Д. Гусарев, О.Д. Тихоміров. – К.: НАВС, Освіта України. – 2017. – 320 с.
3. С.А. Февралёв. Политико-юридическая природа местного права Российской Империи (вторая половина XVII – начало XX вв.). // Февралёв С.Д. Право и политика. – № 2. – 2012.
4. Демократический гражданский контроль над сектором безопасности: актуальные источники. / – Киев: Центр исследования армии, конверсии и разоружения. – 2012. – 428 с.

<sup>18</sup> В.И. Латифский. Техническое регулирование в зарубежных странах. // Лативский В.И. Журнал российского права. – № 9. – 2006 р.

<sup>19</sup> Путеводитель для бизнеса: Великобритания – торговый партнер России. // – Лондон. – 2018.

5. Закон України «Про архітектурну діяльність». // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 554 «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури». // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 99.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1396 «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури». // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 238.
8. Андрушко П., Безклубий І., Берлач А. Та ін. Відповідальність у публічному праві: монографія. / за заг. ред. І. Безклубого. – К.: Грамота. – 2014. – 496 с.
9. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В.М. Шаповал. – К.: Юрінком Інтер. – 2012. – 423 с.
10. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. / В.Б. Аверьянов. – К.: Наукова думка. – 1979.
11. Аверьянов В.Б. Организация аппарата государственного управления (структурно-организационный аспект). / В.Б. Аверьянов. – К.: Наукова думка. – 1985.
12. Аверьянов А.Н. Категория «система» в диалектическом материализме. / А.Н. Аверьянов. – М. – 1974.
13. В.И. Латифский. Техническое регулирование в зарубежных странах. // Лативский В.И. Журнал российского права. – № 9. – 2006 р.
14. Путеводитель для бизнеса: Великобритания – торговый партнер России. // – Лондон. – 2018.

---

**Oleksandr Serhienko,**

*post-graduate student of the Department of State Studies and Law  
of the National University of Public Administration*