СУТНІСТЬ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

ПЕТРОСЬЯНЦ Дар'я Вікторівна - аспірантка відділу аспірантури та докторантури ННЦ «ІСЕ ім. Засл. проф. М.С. Бокаріуса» Міністерства юстиції України

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2022.1.42

Виділено наступні найбільш важливі характеристики поняття контроль: по-перше, це перевірочна діяльність, яка полягає у можливості впливати однією стороною (суб'єкт контролю) на іншу (об'єкт контролю), а саме: вивчати та аналізувати її діяльність, примусово корегувати та орієнтувати останню і таке інше; по-друге, аспект впливу говорить про те, що контроль – правова категорія. В даному випадку мова йде про примус, директивні веління обов'язкового характеру, що можливо виключно у випадку існування законних підстав, нормативно регламентованого порядку та повноважень їх правомірного застосування; по-третє, контроль має свою систему реалізації, яка складається із суб'єктів, об'єкту, предмету, а також інших елементів, які забезпечують його провадження; по-четверте, контрольна діяльність завжди має конкретизований результат, який полягає у встановленні відповідності об'єкту контролю певним правилам, вимогам, нормам, положенням, і таке інше; по-п'яте, невід'ємною складовою контролю є можливість виявляти та припиняти порушення вчинені у сфері діяльності об'єкту контролю та, відповідним чином, застосовувати міри юридичної відповідальності до порушників.

Констатовано, що сутність контролю у сфері містобудівної діяльності в Україні полягає у тому, що вона представляє собою нормативно визначену, упорядковану діяльність уповноважених суб'єктів, яка спрямована на перевірку стану дотримання та виконання вимог чинного законодавства під час здійснення містобудування, а також виявлення та притягнення до юридичної відповідальності осіб (фізичних та юридичних), які допустили правопорушення у відповідній сфері суспільного життя.

Ключові слова: контроль, містобудування, містобудівна діяльність, правове регулювання.

Постановка проблеми

В реаліях сьогодення містобудівна діяльність має ключове значення для формування комфортного, безпечного й функціонального середовища проживання населення. Вона охоплює всі аспекти планування, забудови та розвитку територій, враховуючи потреби суспільства, економіки й навколишнього середовища. Цей вид діяльності визначає, як будуть розвиватися населені пункти, де розміщуватимуться житлові квартали, промислові зони, об'єкти соціальної інфраструктури, транспортні мережі та зелені насадження. Вона забезпечує ефективне використання земельних ресурсів, попередження хаотичної забудови та збереження історико-культурної спадщини. Крім того, містобудівна діяльність виконує стратегічну роль у регулюванні просторового розвитку, гармонізуючи інтереси держави, громад і приватного сектору. Вона сприяє економічному зростанню, залученню інвестицій і підвищенню якості життя населення. Особливий зміст, значення та суспільні ризики, які несе в собі містобудівна діяль-

ність зумовлюють необхідність здійснення відносно неї систематичного та широкого контролю. Останній, зважаючи на специфічну сферу реалізації, концентрує в собі велике коло унікальних юридичних та техніко-функціональних ознак.

Стан дослідження проблеми

Питання контролю у різних сферах суспільного життя, у своїх наукових працях розглядали: М.П. Воробйов, О.І. Онуфрієнко, В.І, Полюхович, Т.О. Соломанідін, М.С. Студенікіна, С.М, Шишкін, В.С. Щербина та багато інших. Проте, в кожному окремому випадку специфіка контролю різна та обумовлена ознаками галузі його застосування. У зв'язку із цим, дослідити його прояви в усіх можливих галузях суспільного життя досить складно. Тож можна констатувати відсутність належної концепції з приводу змісту контролю в сфері містобудівної діяльності в Україні.

Мета і завдання дослідження

Саме тому метою статті є з'ясувати сутність контролю в сфері містобудівної діяльності в Україні. Досягненню вказаної мети обумовлює необхідність вирішення наступних завдань: розкрити загально-наукові підходи щодо тлумачення категорії «контроль», встановити ключові ознаки даного явища; розкрити сутність вказаної категорії в рамках містобудівної діяльності.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті обумовлена тим, що в ній дістав подальшого опрацювання теоретичний підхід щодо розкриття сутності контролю в сфері містобудівної діяльності в Україні.

Виклад основного матеріалу

Етимологічно слово «контроль» іншомовного походження. Термін походить з французької мови від «controle» яке означає перевірку або спостереження з метою перевірки. Даний термін, у свою чергу, утворений двома латинськими поняттями: «contra» – префікс, що означає «протидію», «протилежність»; «role» – «міра впливу», «значення, ступінь участі в чомусь» [1; 2, с.19]. В тлумаченні вітчизняних мовознавців, контроль розкривається, як: 1) перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось, цензура; 2) установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його; 3) люди, які здійснюють перевірку; контролери [3, с.451; 4, с.884].

В працях окремих науковців зміст контролю аналізується в ретроспективі. Наприклад, А.Є. Рубан відмічає, що перші форми контролю як діяльності з'явилися близько 4000 років до нашої ери, коли стародавні цивілізації Близького Сходу розпочали створювати високоорганізовані держави, налагоджувати господарську діяльність, стали займатися обліком доходів і витрат, зборів податків, власне, коли виникла потреба контролю, метою якого було зменшення втрат від помилок і шахрайства [5, с.27]. Натомість в дисертаційній роботі І.В. Назарова вказано, що термін «контроль» за походженням пов'язаний з технікою розрахунково-ревізійної діяльності, що існувала в англійському казначействі за часів нормандських королів [6, с.24].

Визначення історії та етимології поняття «контроль» дозволяє зауважити, що цим терміном характеризується цілеспрямована діяльність з перевірки, обліку, нагляду за явищем, певним суб'єктом, механізмом, тощо. Дана категорія займає одне з центральних місць в управлінській науці.

Так, В.М. Плішкін під контролем розуміє «загальну функцію управління», яка являє собою нагляд та перевірку відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, визначення результатів їх виконання, виявлення допущених відхилень від відповідних нормативних установлень (законів, стандартів, наказів і тому подібне), від принципів організації та регулювання діяльності, яка перевіряється [7, с.513]. Аналогічно, в значенні «функції управління», контроль визначають Л.П. Кулаковська та Ю.В. Піча згідно із позицією яких це процес, що забезпечує відповідне функціонування конкретного об'єкту, прийнятий управлін-

ським рішенням і направлений на успішне досягнення поставленої мети [8, с.7]. В статті В.М. Орел наголошується на тому, що контроль – це система спостережень і перевірки процесу функціонування та фактичного стану керованого об'єкта з метою оцінки обґрунтованості та ефективності прийнятих управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог цих рішень, усунення несприятливих явищ і сигналізації про них, при необхідності, компетентним органом. Визначається, що контроль покликаний не тільки здійснювати перевірку функціонування об'єктів управління, але і дати оцінку доцільності та ефективності управлінських рішень [9]. Т. Татарова констатує, що контроль варто розглядати, по-перше, як заключну стадію процесу управління, основою якої є механізм зворотного зв'язку, а по-друге, як невід'ємний складник процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, що підпорядкований цілям і завданням процесу управління [10, с.192]. Згідно тлумачення В.А. Гуменюка контроль в управлінні означає діяльність, спрямовану на вивчення і оцінку стану справ на підконтрольному об'єкті, а також на попередження і усунення можливих порушень. Це означає, що контроль здійснюється не тільки шляхом перевірки, а включає в себе одержання різної інформації щодо підконтрольного об'єкта із будь-яких джерел, наступний аналіз такої інформації та прийняття і реалізацію відповідних рішень [11, с.156]. Схожу позицію пропонує в своїх роботах О.Є. Омельченко, який описує контроль, як найважливішу соціальну функцію, складову частину організуючої діяльності по виконанню прийнятих рішень, без якої немислиме виконання відповідних завдань, які стоять перед нашим суспільством. На його погляд, контролюючий захід, це не епізодична кампанія, а неодмінна умова успішного вирішення поставленого завдання [12, с.11].

В праві, відповідно до положень Юридичної енциклопедії за загальною редакцією Ю.С. Шешученка, контроль – це процес перевірки виконання законів, рішень, дій тощо [13, с.323]. В свою чергу, В.В. Ковальська, аналізуючи юридичну природу контролю пише, що його основним завданням є вирішення невідкладних завдань, зміцнення дисципліни, порядку і організованості в діяльності державного апарату на основі неухильного дотримання законності; підвищення культури управлінської діяльності [14, с.244]. В.М. Гаращук вважає, що контроль – це сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей (власною поведінкою), відносинами, які виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об'єктів матеріального світу. Під час здійснення контролю суб'єкт контролю здійснює перевірку і облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції. Контроль використовується для перевірки відповідальності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у межах і межах яких вони мають діяти і є одним із найважливіших елементів державного управління та основним засобом забезпечення законності й дисципліни в ньому [15].

А.А. Козін пише: «У будь-якому суспільстві контроль існує як система різних механізмів, способів, що фіксують і забороняють діям людей виходити за межі допустимого з точки зору моральності права, технічних інструкцій тощо, причому зниження контролю нижче певного рівня або його посилення вище цього рівня призводить до зростання дезорганізації в суспільстві» [16, с.51-52]. В статті Д. Григор'єва відзначається, що контроль полягає у перевірці відповідності результатів заданим параметрам, його цілям. Зміст контролю вчений вбачає у тому, що уповноважені органи й особи, використовуючи організаційно-правові способи і засоби, у рамках компетенції встановлюють, чи відповідає діяльність підконтрольних об'єктів нормативним приписам і нормативно-правовим актам, задачам, що перед ними ставляться; аналізуються результати впливу суб'єктів управління на керовані об'єкти, ступінь відхилень від поставлених цілей,

запланованих способів і результатів та безпосередньо уживаються заходи з їх усунення і притягнення до відповідальності винних. Вчений доходить кінцевого висновку: «контроль – це форма юридичної діяльності, за якої уповноважені органи й особи в рамках контрольного провадження для отримання юридично значимих результатів та здійснення (забезпечення) регулятивного впливу здійснюють на підконтрольних об'єктах збір та перевірку інформації про фактичне виконання нормативних приписів, дотримання вимог нормативних і правових актів та безпосередньо уживають заходи з попередження та припинення допущених порушень (відхилень) з метою забезпечення охорони інтересів суспільства і держави, захисту прав і свобод громадян» [17, с.125].

Цікаву точку зору пропонує Я.О. Пономарьова, яка вважає контроль інструментом попередження та припинення правопорушень в державі та розкриває його зміст у системі наступних стадій реалізації: 1) збирання інформації (шляхом одержання різноманітних статистичних звітів та іншої інформації, відвідування установ, особистого прийому громадян, їхніх звернень до органів або установ тощо); 2) аналіз зібраної інформації (отримана інформація являє собою перелік зведень, що вимагають обробки згідно з напрямками, що цікавлять контролюючі органи). Аналіз інформації проходить кілька стадій узагальнення, обумовлених потребами; 3) ужиття заходів щодо запобігання порушенням (одержання й аналіз інформації спрямовано на виявлення порушень під час провадження). Можна стверджувати, що виявлення порушень і відповідне реагування на них є основною метою всієї контрольної діяльності. Відразу після одержання і перевірки інформації про порушення порядку провадження контролюючий орган зобов'язаний ужити заходів щодо запобігання їм. Реагування має бути оперативним, оскільки протиправна діяльність особи, яка здійснює провадження, може послужити причиною значних збитків; 4) виявлення винних і притягнення їх до відповідальності (це заключний етап контрольної діяльності). Після усунення порушення контролюючий орган ініціює розгляд питання про притягнення до відповідальності винних у цьому порушенні [18, с.162].

Об'єктно орієнтоване визначення правового контролю наведено в праці В.С. Щербини та О.А. Беляневича, які розглядають категорію в сфері забезпечення дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Останній дефіновано вченими комплексно, як встановлення контролюючим суб'єктом фактичного стану об'єкту, який підлягає відповідному контролю, та відповідність його діяльності існуючим правилам, нормам і нормативам, а також його правову оцінку, аналіз, формування відповідних висновків, а також вжиття належних заходів щодо усунення порушень правил, норм чи нормативів, якщо такі були виявлені в ході здійснення контролю [19, с.91-92].

Досліджуючи зміст судового контролю Е.Є. Манівець дійшла висновків, що це система засобів спрямованих на неприпустимість обмеження права на правосуддя і права на судовий захист. Отже, судовий контроль є тим засобом, що має на меті захист конституційних прав і свобод громадян у рамках кримінального судочинства, неприпустимість їх обмеження інакше як у порядку, передбаченому законодавством України [20, с.128].

Висновки

Таким чином, проведений у роботі аналіз дозволив висвітлити найбільш важливі характеристики поняття контроль. По-перше, це перевірочна діяльність, яка полягає у можливості впливати однією стороною (суб'єкт контролю) на іншу (об'єкт контролю), а саме: вивчати та аналізувати її діяльність, примусово корегувати та орієнтувати останню і таке інше. По-друге, аспект впливу говорить про те, що контроль – правова категорія. В даному випадку мова йде про примус, директивні веління обов'язкового характеру, що можливо виключно у випадку існування законних підстав, нормативно регламентованого порядку та повноважень їх правомірно-

го застосування. По-третє, контроль має свою систему реалізації, яка складається із суб'єктів, об'єкту, предмету, а також інших елементів, які забезпечують його здійснення. По-четверте, контрольна діяльність завжди має конкретизований результат, який полягає у встановленні відповідності об'єкту контролю певним правилам, вимогам, нормам, положенням, і таке інше. По-п'яте, невід'ємною складовою контролю є можливість виявляти та припиняти порушення вчинені у сфері діяльності об'єкту контролю та, відповідним чином, застосовувати міри юридичної відповідальності до порушників.

Представлені особливості дають можливість констатувати, що сутність контролю у сфері містобудівної діяльності в Україні полягає у тому, що вона представляє собою нормативно визначену, упорядковану діяльність уповноважених суб'єктів, яка спрямована на перевірку стану дотримання та виконання вимог чинного законодавства під час реалізації містобудування, а також виявлення та притягнення до юридичної відповідальності осіб (фізичних та юридичних), які допустили правопорушення у відповідній сфері суспільного життя.

Література

1. Бутинець Ф.Ф., Бардаш С.В. Контроль і ревізія: Підручник. Житомир.: ПП "Рута", 2000. 420 с.
2. Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: дис… канд. юрид. наук : Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2004. 207 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови/ Уклад. і голов. ред. В.Т.Бусяк. К.: Ірпінь: ВТФ „Перун", 2003. 1440 с.
4. Новий тлумачний словник української мови. У 3 т. Видання друге, виправлене. К.: Аконіт, 2001. Т.1. А-К. 928 с.
5. Рубан А.Є. Адміністративно-правові засади державного контролю в галузі автомобільних перевезень: дис… канд. юрид. наук : Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2009. 193 с.
6. Назаров І.В. Правовий статус Вищої ради юстиції: дис… д-ра. юрид. наук : Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. 2005. 200 с.
7. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник. Плішкін В. М. ; за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.
8. Кулаковська Л.П. Основи аудиту: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів освіти. Л.П. Кулаковська, Ю.В. Піча. К.: «Каравелла»; Львів: «Новий світ. 2000», 2002. 504 с.
9. Орел В.М. Сутність і роль контролю як функції управління. Електронний журнал «Ефективна економіка». 2013. №13. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3763.
10. Татарова Т. Поняття та зміст контролю в державному управління фінансами. Підприємництво, господарство і право. 2020. №6. С.188-194.
11. Гуменюк В.А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи: дис… канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Харків: Університет внутрішніх справ. 1999. 286 с.
12. Омельченко О.Є. Процесуальна діяльність слідчого по попередженню злочинів: дис… канд. юрид. наук : Київ: Національна академія внутрішніх справ України. 2004. 189 с.
13. Юридична енциклопедія: В 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та in. К.: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3: К-М. 2001. 792 с.
14. Ковальська В.В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти): дис… д-ра. юрид. наук : 12.00.07 : Київ: Київський міжнародний університет. 2008. 422 с.
15. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: автореферат. дис… д-ра. юрид. наук : Х. 2003. 35 с.
16. Козін А.А. Забезпечення податковою міліцією законності у сфері оподаткування: організаційно-правові аспекти повноважень та статусу: дис… д-ра. юрид. наук : 12.00.07 : Харків: Національна юри-

SUMMARY

The following most important characteristics of the concept of control are highlighted: firstly, it is a verification activity, which consists in the ability of one party (the subject of control) to influence another (the object of control), namely: to study and analyze its activities, to forcibly correct and orient the latter, and so on; secondly, the aspect of influence suggests that control is a legal category. In this case, we are talking about coercion, directive orders of a mandatory nature, which is possible only in the case of the existence of legal grounds, a normatively regulated procedure and the powers of their lawful application; thirdly, control has its own implementation system, which consists of subjects, an object, a subject, as well as other elements that ensure its implementation; fourthly, control activity always has a specific result, which consists in establishing the compliance of the object of control with certain rules, requirements, norms, provisions, and so on; Fifthly, an integral part of control is the ability to detect and stop violations committed in the sphere of activity of the object of control and, accordingly, apply measures of legal liability to violators.

It was stated that the essence of control in the sphere of urban planning activity in Ukraine is that it represents a normatively defined, regulated activity of authorized entities, which is aimed at checking the state of compliance and fulfillment of the requirements of current legislation during urban planning, as well as identifying and holding to legal liability persons (individuals and legal entities) who have committed offenses in the relevant sphere of public life.

Keywords: control, urban planning, urban planning activity, legal regulation.

дична академія України імені Ярослава Мудрого. 2005. 210 с.

17. Григор'єв Д. Поняття та особливості бюджетного контролю в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2018. №2. С.124-130.

18. Пономарьова Я.О. Адміністративні провадження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно: дис… д-ра. юрид. наук : 12.00.07 : Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2009. 204 с.

19. Щербина В.С. Державний нагляд (контроль) у сфері господарювання. Юрид. Україна. 2009. № 11. С. 84–87.

20. Манівець Е.Є. Реалізація конституційних прав та свобод громадян при проведенні невідкладних слідчих дій. Донецьк: Донецький юридичний інститут МВС. 2005. 182 с.