

В.В. Лисенкоаспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОГО ТА САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті висвітлено пошук основних напрямів та тенденцій регулювання у сфері містобудівної діяльності. Надано визначення терміну контроль. Особливу увагу приділено архітектурно-будівельній діяльності. Виділено основні принципи контролю, основні з них: постійність і оперативність; поєднання перевірки зверху й контролю знизу; об'єктивність; гласність; плановість; масовість; дієвість; економічність; науковість. Виділено та надано характеристику принципам архітектурно-будівельного контролю. Зазначено основні ознаки контролю у сфері архітектурно-будівельної діяльності. Визначено понятійно-категорійний апарат термінів державний контроль та самоврядний контроль. Зазначено ключові нормативно-правові документи, що впливають на державне регулювання містобудівної діяльності та документи, що надають повноваження місцевому самоврядуванню контролювати містобудівну діяльність. Розглянуто особливості Земельного кодексу України у частині державного контролю за використанням та охороною земель, який здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю). Систематизовано та виділено проблеми державного контролю у сфері містобудування в Україні. Встановлено, що всі проблеми взаємопов'язані між собою та потребують системного підходу до їх вирішення. Вказано принципи здійснення державного та самоврядного контролю. Запропоновано модель державного контролю містобудівної діяльності, метою якого є висвітлення шляхів пошуку сучасних тенденцій та пріоритетних напрямків державного контролю містобудівної діяльності. Виділено основні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері господарювання. Визначено пріоритети, повноваження та інструменти на кожному ієрархічному рівні місцевого самоврядування. Розглянуто особливості здійснення громадського контролю. Виділено основні його проблеми. Зазначена нормативно-правова база, що регламентує здійснення громадського контролю. Встановлено, що нормативно-правова база є недосконалою та не передбачає реальних механізмів участі громадськості в процесах прийняття рішення з питань містобудування.

Ключові слова: державна політика, державне регулювання, державний контроль, самоврядний контроль, містобудівна діяльність, виконавчі органи влади, об'єднана територіальна громада, децентралізація, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Протягом останніх десятиліть одну з головних ролей в розбудові країни відіграє містобудівна діяльність, під час провадження якої вкрай важливим є її регулювання держави, як гаранту ефективного та збалансованого розвитку інфраструктури для громадян України. В умовах процесу глобалізації проблеми містобудування в Україні, пошук основних напрямів та тенденцій регулювання містобудівної діяльності є актуальними, особливо розглядаючи дане питання під кутом соціально-економічних процесів, політико-правових процесів та інших. Варто зауважити, що державний контроль, перш за все, запобігає

порушенню чинного законодавства в містобудівній діяльності. Основним напрямом державної політики містобудівної сфери є державний архітектурно-будівельний контроль, метою якого є створення передумов розвитку суб'єктів містобудівельної діяльності, забезпечення будівництва надійних та безпечних будівель та споруд, тому аналіз чинної державної політики є актуальним.

Втім, контроль у сфері містобудівної діяльності варто розглядати з позиції не тільки державного, але й самоврядного контролю, враховуючи процес децентралізації управління. Україна обрала шлях розвитку та інтеграції

з європейськими країнами, де найвищі цінності - це високий рівень демократичних суспільно-правових відносин. Розуміючи необхідність реформ та дотримання стандартів та цінностей європейської інтеграції, українське суспільство та органи влади усвідомлюють важливість прийняття відповідних рішень, тому набуває актуальності процес децентралізації, який полягає в основі розбудови громадянського суспільства. Поряд з цим виникає багато питань, зокрема, одним з основних є визначення тенденцій подальшого розвитку самоврядного контролю за містобудівною діяльністю. Містобудівна діяльність представляє собою одну з ключових компонент процесу децентралізації, тому самоврядний контроль за містобудівною діяльністю є одним з питань, яке потребує особливої уваги. Зокрема, містобудівна діяльність визначає майбутнє економічне зростання та прогнозування сталого розвитку територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Заслужують на увагу дослідження у сфері містобудівної діяльності таких вітчизняних і зарубіжних вчених як: Ю.М. Білоконь, М.С. Білик, В.В. Владимиров, М.М. Габрель, М.І. Долішній, М.М. Дьомін, Є.Є. Ключниченко, В.І. Нудельман, В.О. Тімохін, І.О. Фомін та ін. Питання прогнозування та управління містобудівними процесами у своїх наукових публікаціях наукових працях розглядали Т.В. Єгоренко, Є.С. Куць, Т.С. Нечаєва, Н.В. Павліха, О.С. Петраковська, Г.Й. Фільваров. В межах містобудівної діяльності важливим є питання щодо управління земельними ресурсами, яке розглянули вітчизняні вчені: Г.М. Калетник, Л.В. Коваль, Я.П. Іщенко, С.В. Присяжнюк, О.О. Любар, В.В. Новодворська, І.С. Глушенкова, Т.В. Анопрієнко, І.В. Кошкалда, О.М. Трегуб, А.М. Третяк, С.Ю. Булигін та інші.

Питання здійснення самоврядного контролю у сфері містобудівної діяльності досліджувалося у наукових працях: О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, С.В. Болдирєвої, Ю.П. Битяка, В.С. Куйбіди, О.С. Ігнатенко, П.С. Покатаєвим, М.В. Шульгою, А.В. Щербою та інші. Правові аспекти самоврядного контролю досліджувалися: К. Апанасенко, М. Баймуратовим, О. Батановим, О. Віхровим, Р. Гринюк, П. Гураль, Р. Джабраїловим, Д. Задихайло, В. Кампо, В. Кравченко, П. Любченко, В. Мамутовим, В. Устименко, О. Фрицьким та інші.

Проте актуальним залишається питання визначення сучасних тенденцій та напрямків

державного регулювання містобудівної діяльності, – а відсутність комплексних наукових досліджень з проблематики визначення повноважень органів місцевого самоврядування у напрямку здійснення самоврядного контролю за містобудівною діяльністю, зумовлюють подальший розгляд цього питання та нагальну своєчасність дослідження.

Мета статті - визначити та дослідити сучасні тенденції та пріоритетні напрямки державного та самоврядного контролю у сфері містобудівної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Містобудівна діяльність в Україні представляє собою певні закономірності та територіальні системи, що працюють за принципами та критеріями чинного законодавства України. Державні органи влади визначають та приймають управлінські рішення на користь національних інтересів. Характерна ознака для містобудівної діяльності в Україні є розвиток механізмів реалізації містобудівних процесів. В залежності від прийнятих державних рішень залежить подальший розвиток інфраструктури міст, села, селищ. Державна політика у сфері містобудівної діяльності в подальшому має значний вплив на підвищення ділової, соціальної та будівельної активності, ресурсної забезпеченості таких довгострокових напрямів розвитку територій і поселень, як удосконалення інфраструктури, забудова та реконструкція міст, покращення екологічного стану міського середовища, облаштування сільських населених пунктів [4].

Основні засади контролю у сфері містобудівною діяльністю визначені у ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» [22].

Вагомий науковий внесок у розгляд питання контролю зробили: В.С. Шостак, який здійснив комплексне дослідження державного контролю та О. М. Музичук, що дослідив „сутність та особливості контролю як одного з способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні” [28, 196].

Ґрунтовна наукова праця Покатаєва П.С. дає можливість узагальнити та мати чітке розуміння щодо контролю у сфері благоустрою та містобудування. Так, за авторським визначенням „під контролем у сфері благоустрою населених пунктів слід розуміти функцію держави у напрямку забезпечення законності й дисципліни, що реалізується у формі проведення спостереження та перевірки підконтрольних об'єктів (суб'єктів господарювання) щодо дотримання ними під здійснення

господарської діяльності вимог законодавства, норм, стандартів і правил під час будівництва, реконструкції, ремонту, використання об'єктів благоустрою, а також дотримання встановлених вимог законодавства і правил користування фізичними особами об'єктами благоустрою з метою усунення виявлених правопорушень» [28, с. 204]. У більш вузькому розумінні контроль розглядають як діяльність органів контролю, які у межах своїх повноважень наділяються відповідними контрольними функціями, що є основним видом їх роботи, і які за допомогою притаманних їм форм, методів та визначених процедур саме й здійснюють контроль [28, с. 200].

Контроль у сфері благоустрою має ряд ознак:

- охоплює багато напрямків сфери благоустрою, зокрема: містобудування; охорону земель; санітарне очищення, озеленення, осушення території населеного пункту; зниження рівня шуму; розміщення малих архітектурних форм та зовнішньої реклами;

- здійснюється у різних формах, частіше у формі перевірки (плановою, так і позаплановою);

- регламентується не тільки законодавчими актами, а й підзаконними, особливо що стосується сфери містобудування, озеленення, зниження рівня шуму;

- здійснюється не тільки державними виконавчими органами влади, але й органами місцевого самоврядування, а також представниками громадськості;

- поширюється на всіх суб'єктів (фізичних та юридичних осіб), які здійснюють будь-яку діяльність у сфері благоустрою, або ж користуються об'єктами благоустрою;

- має комплексний характер і включає в себе: моніторинг, ревізію, інвентаризацію, Проте що стосується нагляду, то у сфері містобудування останній є окремим видом діяльності держави, що має свої ознаки та принципи здійснення [28, с. 203-204].

Продовжуючи дослідження змісту державного контролю містобудівної діяльності, варто підкреслити основні принципи державного контролю, керуючись статтею 3 ЗУ “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, а саме: пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини; підконтрольність і підзвітність органу державного контролю відповідним органам державної влади; рівність прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; запобігання право-

порушенням у сфері господарської діяльності; гарантування прав та законних інтересів кожного суб'єкта господарювання; об'єктивне та неупереджене здійснення державного контролю; відкритість, прозорість та системність державного контролю; відповідальність органу державного контролю та його посадових осіб за заподіяну суб'єкту господарювання шкоду та ін. [20].

Особливої уваги слід приділити державній програмі Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [4], що має важливі кроки відносно до дерегуляції господарської діяльності та спрощення дозвільних процедур, орієнтованих на європейські стандарти використовуваних у політиці України, що спрямовані подолати наслідків кризи шляхом побудови прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики, що здатна на значно вплинути на містобудівну діяльність.

Доцільно приділити увагу дослідженню архітектурно-будівельної діяльності. З набуттям незалежності, в Україні розроблено Положення про Держархбудконтроль, яке затверджене Постановою КМУ № 225 від 25 березня 1993 року з урахуванням цілісної системи архітектурної діяльності (архбудконтроль діяв у межах структури Мінбудархітектури та окремих підрозділів виконавчої влади – органах містобудування і архітектури). Прийнятим у 1999 році ЗУ „Про архітектурну діяльність” така система Інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю була закріплена. Суть архітектурно-будівельного контролю визначено частиною першою статті 10 цього Закону: «забезпечення під час забудови територій, розміщення і будівництва об'єктів архітектури додержання суб'єктами архітектурної діяльності затвердженої містобудівної та іншої проектної документації, вимог вихідних даних, а також з метою захисту державою прав споживачів будівельної продукції». Держава контролювала будівництво як частину «архітектурної діяльності» – будівлі називались об'єктами архітектури, а планувальна докумен-

тація (довгострокової перспективи та середньострокової дії) називалась містобудівною документацією, і містобудування відносилось виключно до компетенції адміністративної влади. Проте, згодом підходи до розуміння та здійснення державного архітектурно-будівельного контролю змінювалися, і коло правовідносин, які підпадали під вплив такого контролю, постійно збільшувалось [32, с. 213].

Водночас, розглядаючи містобудівну та архітектурно-будівельну діяльність, та узагальнюючи дослідження вчених, можна стверджувати, що архітектурно-будівельний контроль має ґрунтуватися на таких принципах:

- плановість проведення;
- періодичність проведення;
- законність;
- обмеженість;
- створення зручних умов для проведення перевірки;
- тісна взаємодія з іншими суб'єктами контролю.;
- чіткої ідентифікації суб'єктів контролю;
- взаємодія суб'єктів та об'єктів контролю.;
- можливість судового захисту об'єкта контролю;
- відповідальності органу архітектурно-будівельного контролю та його посадових осіб за заподіяну шкоду;
- чітке дотримання соціальних стандартів щодо суб'єктів контролю [19; 28].

Ефективність містобудівельної діяльності залежить, перш за все, від державних підходів в управлінні землекористуванням, екологічності впровадження проектів містобудування, сталого розвитку містобудівних і природоресурсних систем, архітектурних напрямів розбудови населених пунктів. Визначення ролі основних заходів щодо використання земельних ресурсів у державному будівництві та управлінні ним може трансформувати загальнонаціональну та регіональну систему відносин у суспільстві. Основними питаннями, які потребують подальшого визначення, є висвітлення імплементації державних будівельних норм, їх приналежності до одного з видів контролю. Значні обмеження земельних ресурсів та зростання їх вартості потребують змін у підходах до управління земельними відносинами з боку центральних і місцевих органів влади.

Згідно статті 188 Земельного кодексу України державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним

органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю), а за додержанням вимог законодавства про охорону земель - центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Відповідно до ст. 189 Земельного кодексу України суб'єктами самоврядного контролю за використанням та охороною земель можуть бути: сільські, селищні, міські, районні та обласні ради [9].

Сам державний контроль варто розглядати, як одну з функцій державного управління, виконання якої має корелюватись із іншими державно-управлінськими функціями. Державний контроль надає інформацію про стан та ефективність виконання цих функцій, дає змогу корегувати заходи органів державного управління у різних сферах суспільного життя з метою досягнення визначених результатів [5]. Але якщо звернутися до чинних нормативно-правових документів то це – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі - органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [20]. Згідно ст. 24 ЗУ «Про основи містобудування» «державний контроль у сфері містобудування здійснюється органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими спеціально уповноваженими на це державними органами» [21].

Суб'єктами містобудування є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, а об'єктами містобудування на державному та регіональному рівнях є планувальна організація території, система розселення, система взаємопов'язаного комплексного розміщення основних об'єктів промисловості, транспорту, інженерної та соціальної інфраструктури, функціональне зонування території України, її частин (груп областей),

областей, адміністративних районів(ст. 4 Закону [19]).

На думку А.В. Матвійчука, під державним контролем в галузі будівництва розуміються спостереження й перевірка стану галузі будівництва та її елементів за визначеними законодавством напрямками, з метою встановлення відповідності між завданнями планування, проектування, здійснення забудови територій і будівництва об'єктів, та досягнутими при цьому результатами, а також запобігання, припинення та виправлення помилок і неправомірних дій з боку суб'єктів господарювання, досягнення максимально ефективних результатів, дослідження перспектив і напрямків розвитку галузі будівництва [8].

На думку Є.О. Юрченко, проблемою державного архітектурно-будівельного контролю – є відсутність реальної системи контролю виконавської дисципліни, що виражається у відсутності оперативного контролю керівного складу за поточною діяльністю працівників державного архітектурно-будівельного контролю (ДАБК) за виконанням завдань та заходів. Вказана проблема призводить до порушення термінів проведення планових та позапланових перевірок, невчасного надання відповідей на звернення громадян, юридичних осіб та правоохоронних органів [1].

Згідно дослідженням Юрченка Є.О., який систематизував та виділив низку проблем державного контролю у сфері містобудування в Україні, основними проблемами виступають: погіршення стану навколишнього середовища, впровадження новітніх технологій будівництва та виробництва будівельних матеріалів, недостатнє визнання українських фахівців з будівництва провідними країнами світу. Внутрішніми проблемами є: організаційні проблеми (кадрові, внутрішньої комунікації, відсутність належної взаємодії з правоохоронними органами, низька мотивація кадрів у сфері містобудування), правові проблеми (недосконалість чинного законодавства, наявність протиріч в нормативно-правових актах, відсутність адаптації технічних нормативно-правових актів до світових), ресурсні (матеріально-технічні) проблеми (неналежний рівень фінансового забезпечення органів, які опікуються містобудівною діяльністю); проблеми економічного характеру: недостатні темпи розвитку реального сектору економіки, наявність корупції, висока відсоткова ставка по кредитах, дисбаланс у визначенні зовнішньо-

економічному векторі державної політики, відсутність стратегії розвитку містобудування на національному рівні [1, с. 2-3].

Проте, однією з ключових проблем, що мають місце у сфері містобудування – є корупційні явища.

Як зазначено у Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності «... причиною реформування органів державного архітектурно-будівельного контролю стало те, що Україною був взятий курс на інтегрування до Європейського союзу, і, як наслідок, здійснення децентралізації державної влади в цілому, тобто передачі окремих повноважень державних органів органам місцевої влади» [32, с. 215].

Держава користується при регулюванні містобудівної діяльності наступним інструментами як:

- нормативне регулювання;
- планування: 1) діяльності суб'єктів господарських відносин, які функціонують за державною формою власності або контролюються державою в особі уповноважених органів; 2) фінансування інвестиційних проектів будівництва за рахунок державних коштів, кредитів, отриманих під гарантію Уряду України); управління поточними справами у сфері капітального будівництва (ліцензування; надання дозволів, пов'язаних з будівництвом об'єктів; забезпечення державної експертизи інвестиційних проектів будівництва та ін.);
- контроль за дотриманням учасниками інвестиційної діяльності встановлених державою вимог у сфері капітального будівництва [6].

На основі моделі реалізації державного контролю за містобудівною діяльністю (рис. 1) зазначено сучасні тенденції і пріоритетні напрями регулювання містобудівної діяльності державою, які залежать перш за все від історико-культурних особливостей, санітарно-епідеміологічного стану, інженерних особливостей населених пунктів, природоохоронних факторів та інших.

Суб'єктами самоврядного контролю за містобудівною діяльністю, виступають сільські, селищні, міські, районні та обласні ради. Відповідно до ст. 31 ЗУ „Про місцеве самоврядування в Україні” місцеві ради можуть припиняти права користування у випадку наявності порушень законодавства, звернення до правоохоронних органів із заявами про перевірку фактів порушень землевласниками. ЗУ „Про місцеве самоврядування” торкається одного з напрям-

ків містобудівної діяльності, як контроль землекористування місцевими радами до делегованих повноважень їх виконавчих органів.

Важливе місце в державному регулюванні містобудівної діяльності займає Державна архітектурно-будівельна інспекція України (Держархбудінспекція), що виконує такі основні завдання, як: здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил; виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, ліцензування у визначених законодавством випадках, тощо [9].

Сучасні тенденції та напрями державного регулювання містобудівної діяльності залежить, перш за все, від потреб громадян країни – праці, побуту, їх відпочинку, однак треба також керуватися загальними характеристиками населеного пункту, а саме: його ландшафтно-рекреаційним станом, наявності приміщень, транспорту (зокрема муніципального), промислово-виробничих факторів (кількість промислових підприємств; кількість викидів в атмосферне повітря та водні об'єкти, що ними вчиняються, тощо); кількість правопорушень у сфері містобудування та екологічній сфері (їх виявлення та притягнення винних осіб до відповідальності).

У квітні 2015 року було прийнято ЗУ „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства”, яким було розширено перелік повноважень органів місцевої влади в частині надання дозвільних документів на початок будівельних робіт та прийняття об'єктів в експлуатацію [23].

Наділення більшими правами щодо здійснення контролю у сфері містобудівної діяльності органи місцевого самоврядування розпочалося з 2014 р. із прийняттям Концепції Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Згідно положень Концепції до основних повноважень самоврядування віднесено: планування розвитку території громади; місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); територіальної доступності отримання послуг на території громади, де проживає особа тощо. Згідно Розпорядження КМУ № 333-р від 01.04.2014 р. було поставлено завдання протягом 2015-2017 років забезпечити всі об'єднані територіальні громади схемами

планування та генеральними планами населених пунктів, а також запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень щодо питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, розробки нових та оновлення існуючих містобудівних документів, підвищення ефективності використання ендегенних ресурсів, покращення інвестиційної привабливості територій, зниження соціальної напруги, залагодження низки земельних конфліктів тощо [24].

Важливим етапом у визначенні функцій місцевого самоврядування з контролю – є внесення змін до ст. 17 Земельного кодексу України щодо розширення повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин, до яких було віднесено: належить внесення пропозицій до Кабінету Міністрів України щодо встановлення та зміни меж районів, міст, що дає змогу вирішувати проблеми, пов'язані з утворенням об'єднаних територіальних громад на територіях суміжних районів [6]. Також заслуговує уваги бізнес доступ до інформації з питань містобудування архітектури та планування територій на рівні місцевого самоврядування. Дане питання, що стосується містобудівної інформації створює прецедент монопольного становища основних провайдерів послуг містобудівної діяльності. Тому місцеве самоврядування має знаходити компроміси щодо надання містобудівної інформації як інструменту, який відображає діяльність місцевого самоврядування як прозорого органу влади [25].

Розглядаючи питання контролю у сфері містобудування не можливо не торкнутися громадського контролю, оскільки Україна обрала шлях демократичних перетворень. І це не лише в межах політичних дій, а є вимогами громадянського суспільства, яке розвивається з урахуванням вимог сьогодення та спираючись на закордонний досвід розбудови держави, яка є неможливою без удосконалення методів державного управління. Таким чином, постають нові виклики перед громадським контролем у сфері містобудування. Оскільки в останні роки в містах України спостерігається безконтрольна забудова та порушення архітектурно-будівельних норм, та, як зазначає Т. Чернишенко: «при плануванні територій влада не ставить у пріоритет забезпечення державних та громадських

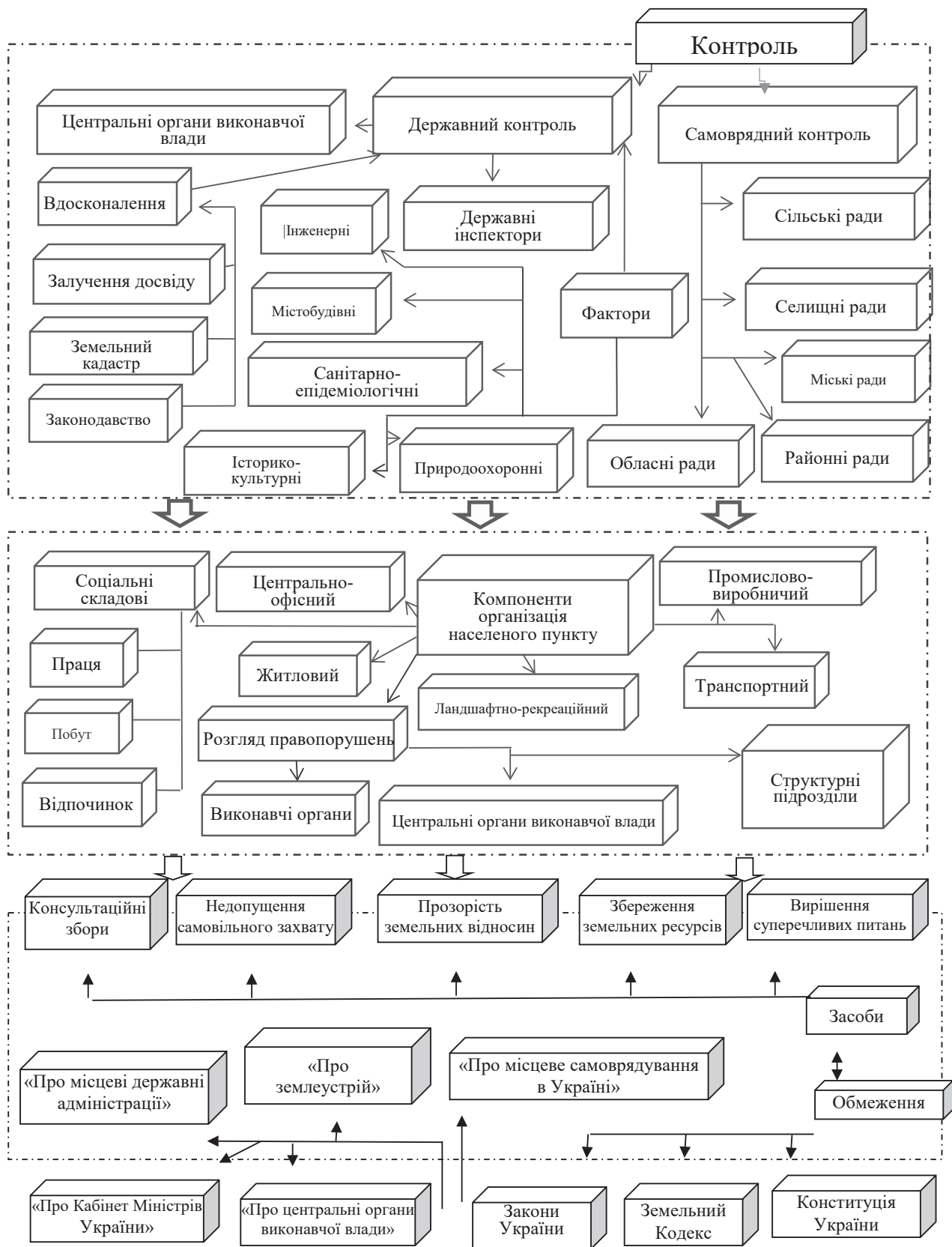


Рис. 1. Модель реалізації контролю у сфері містобудівної діяльності (вдосконалено автором)

інтересів, а найвищим пріоритетом є інтереси інвесторів та надприбуток» [32, с. 227].

Отже, враховуючи дослідження законодавчої бази щодо громадського контролю у сфері містобудування, встановлено, що вона є дещо заплутаною та не передбачає реальних механізмів участі громадськості в процесах прийняття рішення з питань містобудування [32, с. 227].

Одним із основних видів громадського контролю у сфері містобудування, який закріплений законодавчо, є участь громадян у процесів розробки й прийняття містобудівної документації. Ст. 31 ЗУ „Про місцеве самоврядування” вказує про громадські обговорення містобудівної документації, проведення яких забезпечують виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.

Водночас ЗУ „Про регулювання містобудівної діяльності” та Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затверджений Постановою КМУ від 25 травня 2011 р. № 555 вказують про необхідність проведення громадських слухань у разі розробки та прийняття містобудівної документації. Тобто вказані закони передбачають різні форми участі громадськості в процесі розробки та прийняття містобудівної документації. Більше того, навіть ЗУ „Про регулювання містобудівної діяльності” та Порядок № 555, хоч і встановлюють однаковий спосіб участі – громадські слухання – вони визначають різні стадії, на яких такі слухання проводяться. Відповідно до вимог ЗУ „Про регулювання містобудівної діяльності”, громадським слуханням в обов’язковому порядку підлягають *вже розроблені* в установленому порядку проекти містобудівної документації, а Порядок № 555 врегульовує проведення громадських слухань *під час розроблення* відповідних проектів містобудівної документації. Неузгодженість законодавства між собою та відсутність зрозумілого й чітко виписаного порядку участі громадськості в процесах прийняття містобудівної документації, негативно впливає на саму містобудівну документацію та сприйняття її громадськістю, а також свідчить про відсутність реального механізму участі в процесах створення такої документації та врахування громадських інтересів [32, с. 227-228].

Аналіз ступеня залучення громадськості до процесу прийняття рішень та практика проведення громадських слухань містобудівної документації виявили такі проблеми [32, с. 228-231]:

1. Залучення громадськості на пізніх стадіях (наприклад, коли проект вже розроблено).

2. Ігнорується та не має сили бачення громадськості щодо планів розвитку території, пропозиції та зауваження носять консультативний характер. В більшості випадків громадськість тільки заслуховують, а органи публічної влади паралельно приймають діаметрально протилежне рішення.

3. Відсутність інформації та неможливість ознайомитися з проектами рішень, що унеможливує подання пропозицій та зауважень.

4. Проекти містобудівної документації не надаються в повному обсязі.

5. Порушення порядку реєстрації та реагування на пропозиції громадськості.

6. Консультативний характер висновків навіть фахового середовища від громадськості.

7. Відсутність відповідальності органів та посадових осіб публічної влади за недотримання процедур участі громадськості в процесах прийняття рішень та не запровадження принципу невідворотності негативних наслідків у вигляді скасування рішень у випадку недотримання вказаних процедур.

8. Відсутність доступу до тексту змін, які вносяться до проекту містобудівної документації за наслідками громадських слухань та висновків експертного середовища

9. У випадку фінансування розроблення містобудівної документації за кошти інвестора, дотримання його інтересів та намірів є пріоритетним, водночас громадські та державні інтереси часто відходять на другорядний план або й ігноруються взагалі

10. Питання розміщення тимчасових споруд є абсолютно поза громадським контролем.

11. Інститут громадських інспекторів у сфері архітектурно-будівельного контролю не діє на практиці.

12. Відсутність публічних реєстрів містобудівної документації та інших документів у сфері містобудування [32, с. 228-231]:

Проте, заохочення участі громадськості та реальна участь громадськості й окремих її членів у процесах містобудування з початкових стадій забезпечить найменшу конфліктність всього процесу в цілому, та буде на користь усім: органам влади, бізнесу громаді. Адже лише за умов врахування громадських інтересів можливе безконфліктне будівництво, що сприятиме розвитку економіки та забезпечить комфортність проживання [32, с. 231]. Тому

необхідно перемістити акценти на громадянина як учасника планування розвитку населеного пункту.

Висновки.

На основі проведеного наукового дослідження варто зазначити, що контроль у містобудівній діяльності виступає одним з ключових елементів, належна реалізація якого забезпечує збалансований розвиток інфраструктури міст, села, селищ України.

Державний контроль за містобудівною діяльністю реалізується в Україні, проте існують проблеми, які унеможливають та гальмують удосконалення цього процесу, а саме: глобальні, економічні, організаційні, правові проблеми. Проте, одним з болючіших питань та ключових проблем виступає корупція.

В ході дослідження запропоновано модель реалізації державного контролю за містобудівною діяльністю, в основі якої зазначено сучасні тенденції і пріоритетні напрями регулювання містобудівної діяльності державою.

Вищезазначене дозволяє заявити органам державної влади про необхідність удосконалення здійснення контролю у містобудівній діяльності, що, в свою чергу, покращить не тільки історичне і природне середовище, а й підвищить рівень комфорту життя громадян, інфраструктуру міст, села, селищ, надасть поштовх до залучення нових інвестицій у сферу містобудування, а найголовніше, підвищить довіру громадян до органів державної влади у сфері містобудівної діяльності.

Список літературної літератури:

1. Юрченко Є. О. Актуальні проблеми державного контролю у сфері містобудівної діяльності в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_35
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020». Президент України; Наказ, Стратегія від 12.01.2015 № 5/2015.
3. Селезньова О. О. Дослідження проблем розвитку державного регулювання будівельних підприємств в Україні. 2015. URL: <http://www.vestnik-ekonom.mgu.od.ua/journal/2015/12-2015/29.pdf>.
4. Чепелевський Ю. Л. Вплив державного регулювання на розвиток містобудівної діяльності. *Молодий вчений*. 2017. № 3. С. 155-159. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2017_3_40
5. Пушко-Цибуляк Є. Теоретичні засади побудови системи державного контролю. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2011. Вип. 1. С. 265-271.
6. Вінник О. М. Господарське право : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. — 2-ге вид., змін. та допов. К. : Правова єдність, 2009. 766 с.
7. Коваль Л. В., Домбровська В. В. Облік в управлінні земельними ресурсами. *Науково-практичний журнал „Економіка та держава“*. 2019. № 5. С. 89-94. URL: <http://www.economy.in.ua/?op=1&z=4332&i=17>.
8. Латинін М., Юрченко Є. Теоретичні основи державного нагляду у сфері будівництва в Україні. 2012. *Публічне управління: теорія і практика*. 2012. № 2(10) С. 119-124. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/4/01.pdf>.
9. Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <https://dabi.gov.ua/pro-dabi/polozhennya-pro-dabi/>.
10. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 № 858-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
11. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 № 963-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.
12. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 № 962-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
13. Земельний кодекс України від 25.10.2001. Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page8>.
14. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. 1996. №30. Ст. 141.
15. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 №794-VII / Відом. Верхов. Ради України. 2014. №13. С. 828. Ст. 222.
16. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відом. Верхов. Ради України. 2011. №38. С. 1696. Ст. 385.
17. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. 1999. №20. Ст. 190.
18. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. 1997. №24. Ст. 170.
19. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.11.2011, № 2768-III, ст.343 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
20. Про основні засади державного нагляду

- (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007, № 877-V, ст.389 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
21. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.92N 2781-XII (в редакції від 10.06.2017), ст. 24 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>
22. Борщ Г. А., Вакуленко В. М. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / [Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович]. К. : 2017. 107 с.
23. Брусенцова Я. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері містобудування. Х. : Фактор, 2016. 72 с. ISBN 978-966-180-687-9
24. Щеглюк С. Просторове планування об'єднаних територіальних громад в умовах другого етапу децентралізації [Електронний ресурс] / С. Щеглюк. Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього. 2019. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/e20190302.pdf>.
25. Системний звіт «Зменшення корупційних ризиків та створення умов для залучення інвестицій в будівництві». 2016. URL: <https://boi.org.ua/recommendations/filter/report-9/organisation-21/?pdf=1>.
26. Возна О. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері господарювання: удосконалення законодавчого забезпечення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 2 (81). С. 121–129.
27. Теліпка В.Е., Панасюк С.А. Науково-практичний коментар Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». К. : Центр учбової літератури, 2011. 400 с.
28. Покатаєв П.С. Регулювання сфери благоустрою населених пунктів: адміністративно-правовий аспект: монографія. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2019. 430 с.
29. Об утверждении Инструкции об основаниях назначения и порядке технической инвентаризации недвижимого имущества, а также проверки характеристик недвижимого имущества при совершении регистрационных действий : Постановление от 24 марта 2015 г. № 11 / Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=W21529886>.
30. Пузирний В., Зливко С. Принципи контролю в адміністративній діяльності органів та установ державної кримінально-виконавчої служби України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 8. С. 117–120. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/8/25.pdf>.
31. Про затвердження Порядку та умов обов'язкового державного страхування посадових осіб інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю : Постанова від 31 березня 1995 р. № 227 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-95-%D0%BF>.
32. Збірник аналітичних матеріалів «Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності». Київ. 2019. 369 с.
33. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с. (Вища освіта XXI століття). URL: https://www.pravo.vuzlib.su/book_z811_page_1.html.

Lysenko V.V. Modern trends and priority directions of state and self-governing control in the field of city building activities.

The article deals with the formulation of the problem of finding the main directions and tendencies of regulation of town-planning activity. The definition of term control is given. Particular attention is paid to architectural and construction activities. The basic control principles are distinguished, the main ones are: permanence and efficiency; combination of top check and bottom control; objectivity; publicity; planning; mass; effectiveness; economy; science. The principles of architectural and construction control are highlighted and characterized. The main features of control in the field of architectural and construction activities are outlined. The conceptual and categorical apparatus of the terms state control and self-government control is defined. The key legal documents that influence the state regulation of urban development and the documents that empower self-government to control urban development are outlined. The Land Code of Ukraine is considered - state control over land use and protection is exercised by the central body of executive power, which implements state policy in the sphere of state supervision (control). The principles of state and self-government control are stated. The problems of state control in the field of urban development in Ukraine are systematized and highlighted. All the problems are interconnected and require a systematic approach to solve them. The model of state control of town-planning activity is offered. The purpose of it is to clarify ways of searching for modern trends and priority directions of state control of town-planning activity. The basic powers of local self-government bodies in the sphere of management are highlighted. Priorities, powers and tools at each hierarchical level of local self-government are identified.

The peculiarities of public control realization are considered. Its main problems are highlighted. The legal framework regulating the public control is specified. It is found that the legal framework is imperfect and does not provide for real mechanisms of public participation in decision-making processes in urban planning.

Key words: *state policy, state regulation, state (governmental) control, self-government control, town-planning activity, executive authorities, integrated territorial community, decentralization, local self-government.*