

КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



ЛИСЕНКО ВІТАЛІЙ ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 351.777.81

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Запоріжжя – 2020

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано в Класичному приватному університеті, м. Запоріжжя.

Науковий керівник – доктор наук з державного управління, професор
ПОКАТАЄВ Павло Сергійович,
Класичний приватний університет, м. Запоріжжя,
перший проректор.

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, доцент
ДЕГТЯР Олег Андрійович,
Харківський національний університет ім.
О.М. Бекетова,
професор кафедри менеджменту
і публічного адміністрування;

кандидат наук з державного управління
ХАРЕЧКО Дмитро Олексійович,
Львівський національний університет ветеринарної
медицини та біотехнологій ім. С. З. Гжицького,
старший викладач кафедри публічного управління
та адміністрування.

Захист відбудеться «12» листопада 2020 р. о 9⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 17.127.03 у Класичному приватному університеті за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б, ауд. 125.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Класичного приватного університету за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б.

Автореферат розісланий «12» жовтня 2020 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



К. О. Набока

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Протягом останніх десятиліть важливу роль у розбудові країни відіграє містобудівна діяльність, під час провадження якої вкрай важливим є її державне регулювання як гаранта ефективного та збалансованого розвитку інфраструктури для громадян України. В умовах глобалізації проблеми містобудування в Україні пошук основних напрямів та виявлення тенденцій регулювання містобудівної діяльності є актуальними, особливо, якщо розглядати це питання крізь призму соціально-економічних, політико-правових та інших процесів.

Повноваження державних органів влади у сфері організаційно-господарських відносин вивчали К. Апанасенко, М. Баймуратов, О. Батанов, О. Віхров, Р. Гринюк, П. Гураль, Р. Джабраїлов, Д. Задихайло, В. Кампо, В. Кравченко, В. Куйбіда та ін. Проблематику державного регулювання містобудівної діяльності висвітлювали Ю. Асеев, М. Бархін, Р. Бойко, М. Болдуєв, А. Воробйов, О. Дегтяр, Д. Ісаєнко, І. Ігнатенко, О. Ігнатенко, О. Кондрашов, М. Латинін, С. Майстро, В. Мамонова, З. Надюк, П. Покатаєв, Д. Харечко. Нормативно-правове регулювання будівельної діяльності проаналізували в своїх наукових працях А. Асаула, Н. Доценко-Білоус. Є. Ключниченко, М. Кудрявцева, В. Попандопуло, В. Яковлева.

Проте все ще потребують уваги фахівців питання визначення сучасних тенденцій і напрямів державного регулювання містобудівної діяльності. Відсутність комплексних наукових досліджень з проблематики повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування в напрямі здійснення державного й самоврядного контролю за містобудівною діяльністю; можливості адаптації досвіду країн Євросоюзу до українських реалій з урахуванням особливостей процесу управління, соціально-економічної та політичної ситуації; підвищення якості регулювання містобудівної діяльності зумовили вибір теми дисертації, її мету й завдання.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано в межах науково-дослідних робіт Класичного приватного університету: «Теоретико-методологічні та філософсько-історичні основи розвитку й перспективи реформування державного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0113U000589), «Теорія і практика публічного управління й адміністрування в Україні та зарубіжних країнах» (номер державної реєстрації 0116U002645). Внесок здобувача полягає у виявленні особливостей формування державної політики у сфері містобудування в різних напрямках її реалізації.

Мета й завдання дослідження. Метою дослідження є поглиблення теоретико-методичних засад формування та реалізації державної політики у сфері містобудування.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі завдання:

– уточнити зміст поняття «сфера містобудування»;

- уточнити періодизацію становлення містобудівної діяльності в Україні та впровадження регуляторної політики в цій сфері;
- обґрунтувати загальні підходи до планування територій на всіх рівнях, особливості розробки Генерального плану міст;
- окреслити сучасні тенденції та пріоритетні напрями державного й самоврядного контролю у сфері містобудування;
- запропонувати шляхи вдосконалення громадського контролю у сфері містобудування;
- розробити заходи з імплементації закордонного досвіду у сфері здійснення містобудівної діяльності;
- окреслити напрями розвитку державної політики забезпечення якості у сфері містобудування.

Об'єкт дослідження – процес формування та реалізації державної політики у сфері містобудування.

Предмет дослідження – теоретичні та прикладні основи вдосконалення управлінських дій при реалізації державної політики у сфері містобудування.

Методи дослідження. У ході дослідження використано загальнонаукові та спеціальні методи: *абстрактно-логічний* – для аналізу літературних джерел, теоретичного узагальнення й формування висновків; *декомпозиції* – для формування мети та постановки завдань дослідження; *ретроспективного аналізу* – для вивчення процесу становлення державної політики у сфері містобудування; *системно-структурного аналізу* – для з'ясування структури побудови містобудівної документації різного рівня; *функціонального аналізу* – для визначення компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування щодо здійснення політики у сфері містобудування; *синтезу* – для побудови вектора розвитку державної політики у сфері містобудування із використанням позитивного закордонного досвіду.

Нормативну основу дослідження становлять положення Конституції України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, нормативно-правові акти, закони та підзаконні нормативні акти України, проекти нормативних актів, державні будівельні норми.

Емпіричною базою дослідження є узагальнена практика діяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в розробленні теоретичних та практичних рекомендацій з удосконалення державної політики у сфері містобудування, зокрема:

вперше:

- теоретично обґрунтовано доцільність узгодження ДСТУ-Н Б Б.1-1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території» зі ст. 35 ЗК України, ч. 1 ст. 14 ЗУ «Про фермерське господарство» та ст. 6 ЗУ «Про особисте селянське господарство» в частині надання права фізичній особі мати нерухоме майно поза межами населеного пункту, що передбачає внесення змін до ДСТУ-Н Б Б.1-1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території» щодо включення до основних типів зон «приміської»;

удосконалено:

– систему обміну даних між містобудівним та державним земельним кадастрами шляхом усунення суперечностей між ч. 3 ст. 15 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» та ч. 10 ст. 46 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо строків оприлюднення інформації відповідними розпорядниками стосовно затвердження Генерального плану забудови населеного пункту;

– складові механізму здійснення державного контролю за містобудівною діяльністю, а саме запропоновано зміну підходів до комплектування органів у цій сфері (вибірка повинна базуватися на функціях і кінцевих результатах виконання функціональних зобов'язань); налагодження внутрішніх організаційних зв'язків між рівнями державних органів влади, що реалізують свою політику у сфері містобудування; визначення шляхів захисту службової та конфіденційної інформації;

– методичний підхід до розробки містобудівної документації на основі застосування ревіталізації, що передбачає підготовку програми оживлення території населеного пункту з діагностикою проблем її розвитку та виявленням її потенціалу. Діагностику рекомендовано проводити, зокрема, шляхом опитування жителів відповідної території, щодо якої будуть розробляти містобудівну документацію, зі встановлення їх потреб у побудові будівель і споруд на цій території відповідного призначення, розвитку інфраструктури;

набули подальшого розвитку:

– модель реалізації державного та самоврядного контролю за містобудівною діяльністю з виокремленням пріоритетних напрямів державного регулювання містобудівної діяльності, що надасть змогу не лише покращити природне середовище, а й підвищити рівень комфорту життя громадян, удосконалити інфраструктуру міст, села, селищ, зробить поштовх до залучення нових інвестицій у сферу містобудування, а найголовніше – зміцнить довіру громадян до органів державної влади у сфері містобудівної діяльності;

– схема взаємодії органів публічної влади з організаціями громадського контролю у сфері містобудування, до компонентів якої належать: громадські організації як основні представники громадських інститутів; проблематика громадського контролю (основні моменти функціонування громадського контролю за виникненням перепон); форми здійснення громадського контролю, тобто основний інструментарій впливу населення містобудування; підконтрольні чинники (елемент впливу громадськості, що може спричинити як зростання, так і нівеляцію місцевої громади при високому та низькому волевиявленні);

– класифікація нормативно-правових документів, що регулюють сферу містобудування: *до першої групи* належать Конституція України, в якій закладено основи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб у межах виконання своїх повноважень у сфері містобудування; *до другої* – акти загальної дії, тобто ті, що регулюють загальні питання, які мають стосунок до сфери містобудування; *до третьої* – акти, спрямовані на регулювання питань, пов'язаних із правовим статусом

земель, які використовують для здійснення містобудівної діяльності; до четвертої – спеціальні нормативно-правові акти, які безпосередньо регулюють містобудівну діяльність. Підзаконні нормативно-правові акти згруповано за напрямками містобудування.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки й пропозиції автора можуть бути використані для підготовки та узгодження державних управлінських і суспільно-політичних рішень у напрямі вдосконалення державної політики у сфері формування й реалізації політики з благоустрою населених пунктів як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях.

Результати дослідження використано в діяльності Департаменту архітектури та містобудування Запорізької міської ради (довідка про впровадження від 23.12.2019 № 12-23/2019) та Департаменту державної архітектурно-будівельної інспекції у Запорізькій області (довідка про впровадження від 08.01.2020 № 01-0035).

Теоретичні положення дисертації використано в навчальному процесі Класичного приватного університету при розробці та викладанні навчальних дисциплін: «Державне управління», «Містобудівний кадастр», «Публічна політика і управління» (довідка про впровадження від 09.01.2020 № 10/20).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є одноосібно виконаною працею, в якій викладено авторський підхід до розробки теоретичних положень та надано практичні рекомендації щодо вдосконалення державної політики у сфері містобудування. У дисертації використано лише ті ідеї та положення, які одержані автором самостійно.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дослідження доповідались та обговорювались на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Державне управління в Україні: виклики та перспективи» (м. Запоріжжя, 2018 р.); «Naukowa Przestrzen Europy 2018» (м. Пшемишль, 2018 р.); «Європейські перспективи сенсу життя» (м. Запоріжжя, 2018 р.); «Наука і інновації – 2018» (м. Пшемишль, 2018 р.).

Публікації. Результати дослідження викладено в 11 наукових працях, з них: 7 – статті в наукових фахових виданнях України, що включені до міжнародних наукометричних баз даних, 4 – матеріали конференцій. Загальний обсяг публікацій – 3,8 д. а.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та чотирьох додатків. Загальний обсяг дисертації становить 208 сторінок, з них основний текст – 163 сторінки. Робота містить 5 рисунків, 5 таблиць. Список використаних джерел включає: до першого розділу – 74 найменування, до другого розділу – 75 найменувань, до третього розділу – 81 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації; вказано зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначено мету, завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження; вказано наукову новизну й практичне значення одержаних результатів; наведено дані щодо апробації та публікацій.

У **першому розділі** – «Теоретико-методичні підходи до формування та реалізації державної політики у сфері містобудування» – уточнено зміст поняття сфери містобудування; розглянуто історико-правовий аспект становлення містобудівної діяльності в Україні; уточнено аспекти впровадження регуляторної політики в цій сфері.

Досліджено зміст поняття «сфера містобудування». Порівняння понять «містобудування» та «архітектурна діяльність», які представлені в ЗУ «Про основи містобудування» та ЗУ «Про архітектурну діяльність», свідчить про відмінність, зокрема, щодо суб'єктів правовідносин, які вступають у відносини між собою в процесі здійснення діяльності з проектування та будівництва об'єктів інфраструктури. У процесі містобудівної діяльності однією зі сторін є органи публічної влади, які здійснюють державне регулювання, серед яких: місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері містобудування, і державного архітектурно-будівельного контролю. Виявлено колізію в законодавстві між нормами ст. 1 ЗУ «Про архітектурну діяльність» та ст. 8 ЗУ «Про основи містобудування» в частині координації взаємодії суб'єктів містобудівної та архітектурної діяльності.

У контексті дослідження історичного досвіду становлення містобудівної діяльності зроблено висновок, що для ефективної діяльності державних органів влади потрібно адаптувати норми окремих законодавчих актів, зокрема Господарського кодексу України, з урахуванням впливу сучасних соціально-економічних та соціально-політичних факторів на цю діяльність. Однак варто зважати на те, що містобудівна діяльність повинна здійснюватися під пильним наглядом органів державної влади, зокрема центральних виконавчих у цій сфері, оскільки вчинення правопорушення забудовників, перш за все, може спричинити шкоду здоров'ю та життю громадян, призвести до нераціонального використання земельних ділянок, пошкодження зовнішнього вигляду населеного пункту, руйнування пам'яток культурної спадщини тощо.

Доведено, що реалізація регуляторної політики повинна мати як політичний, економічний, так і соціальний вплив на містобудівну діяльність. Таким чином, важливим моментом щодо містобудівної діяльності повинно стати чітке визначення шляхів реалізації майбутніх проєктів. Правові регламенти мають стати одним з інструментів регуляторної політики на рівні місцевого самоврядування. Усі правовідносини повинні бути відображені в регламентах для запобігання довільному їх тлумаченню посадовцями в містобудівній діяльності.

За результатами дослідження нормативно-правової бази побудовано схему імплементації регуляторної політики в містобудівній діяльності (рис. 1).

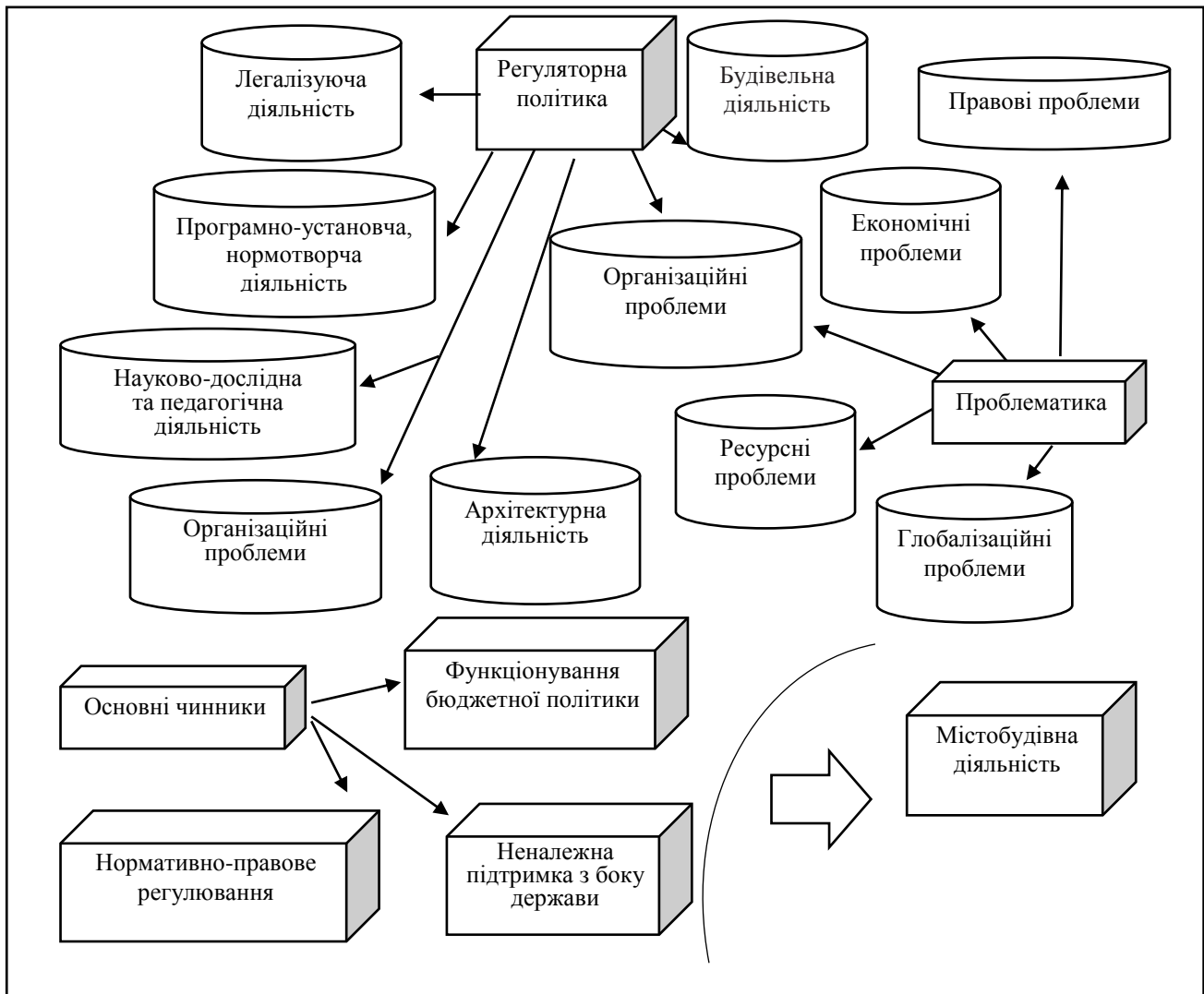


Рис. 1. Схема імплементації регуляторної політики в містобудівній діяльності

У другому розділі – «Сучасні підходи до реалізації державної політики у сфері містобудування» – розкрито загальні підходи до планування територій на всіх рівнях; визначено особливості розробки Генерального плану населеного пункту; уточнено порядок здійснення зонування територій населених пунктів.

У процесі дослідження виділено загальні підходи до планування територій на всіх рівнях, зокрема:

- система розселення має сприяти реалізації життєвих інтересів, прав та свобод української нації;
- під час планування території охоронної зони повинен бути дотриманий режим використання, спрямований на забезпечення збереження історичного

середовища пам'ятки й можливість відтворення його втрачених цінних елементів;

– рекреаційна діяльність має організовуватися відповідно до функціонального зонування та проєктів організації території національних природних і регіональних ландшафтних парків, охорони, відтворення й рекреаційного використання їхніх природних комплексів та об'єктів;

– під час проєктування інженерної інфраструктури потрібно враховувати доцільність її кооперування, незалежно від відомчої належності об'єктів, а також технічну, економічну й санітарну оцінку споруд.

Виявлено проблеми щодо обміну інформацією між містобудівним та державним земельним кадастрами, які полягають у відсутності чіткого регламентованого механізму обміну. Також не визначений механізм передачі інформаційних даних містобудівного кадастру з місцевого рівня на регіональний та державний. Потребують інвентаризації об'єкти природно-заповідного фонду. Запропоновано розглянути питання вдосконалення системи обміну даних між містобудівним і державним земельним кадастрами як важливий крок у напрямі розвитку національної системи геопросторових даних.

Доведено, що Генеральний план є пріоритетним документом для життєдіяльності кожної територіальної громади, оскільки він містить інформацію, яка є суспільно значущою для жителів територіальної громади. Крім того, він враховує побажання інвесторів з погляду економічного розвитку населеного пункту та окремих його частин. Встановлено суперечливість норм ч. 3 ст. 15 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» та ч. 10 ст. 46 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо строків оприлюднення інформації відповідними розпорядниками стосовно затвердження Генерального плану забудови населеного пункту. Запропоновано узгодити норми цих нормативних актів між собою.

Встановлено, що більшість розроблених Генеральних планів застаріла. Лише 72,2% сіл та селищ мають генеральні плани, причиною цього є відсутність спеціалістів-архітекторів у громадах; погана комунікація голів об'єднаних територіальних громад з районними архітекторами; відсутність фінансування розробки документації. Вирішенням проблеми з фінансування розроблення оновлених генеральних планів може бути надання з державного бюджету об'єднаним територіальним громадам субвенції на виконання інвестиційних проєктів, яка може надаватися з урахуванням рівня забезпеченості об'єктами виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, що підвищує інвестиційну привабливість такої території.

Виявлено, що метою зонування є створення умов та обмежень використання території населених пунктів в імплементації міських просторових процесів. Зонування виступає елементом диференціації територіальної належності до процесів господарюючих суб'єктів, вирішуючи економічні, інноваційно-технічні і соціальні проблеми. На підставі проведеного аналізу

нормативної бази встановлено, що у ДСТУ-Н Б Б.1-1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території» серед основних типів зон, визначених у п. 5.8, немає «приміської», що, у свою чергу, суперечить ст. 35 ЗК України, ч. 1 ст. 14 ЗУ «Про фермерське господарство» та ст. 6 ЗУ «Про особисте селянське господарство», де надано право фізичній особі мати нерухоме майно поза межами населеного пункту, тоді як умови плану зонування на територію, на якій розташоване таке майно, не розповсюджуються. Враховуючи те, що в приміській зоні будуть відрізнятися дозволений та допустимий види використання, запропоновано внести зміни до ДСТУ-Н Б Б.1-1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території» щодо додання як типу зон «приміської зони» та включення її до основних типів зон.

У третьому розділі – *«Напрями вдосконалення державної політики у сфері містобудування»* – виокремлено сучасні тенденції та пріоритетні напрями державного та самоврядного контролю у сфері містобудування; запропоновано шляхи вдосконалення громадського контролю в цій сфері; розглянуто можливість запровадження закордонного досвіду у сфері здійснення містобудівної діяльності; запропоновано напрями розвитку державної політики забезпечення якості у сфері містобудування.

Зазначено, що контроль у містобудівній діяльності виступає одним з ключових елементів, належна реалізація якого забезпечує збалансований розвиток інфраструктури міст, села, селищ України. Результати вивчення проблематики державного контролю у сфері містобудування свідчать про необхідність адаптації нормативно-правової бази до сучасних умов господарювання, що надасть змогу всім суб'єктам містобудівної діяльності вести активну розбудову місцевої інфраструктури. Наразі посилюються головні мотиви правового поля, що може вплинути на різні процеси у сфері містобудування, а саме: логістика будівництва, дозвільно-узгоджувальна документація та інші процеси, процедури, які можна об'єднати терміном «містобудування». Виявлення основних чинників, що можуть спонукати до розробки нових нормативно-правових актів та механізмів у сфері містобудування, повинно стати одним з головних напрямів державного регулювання фінансування містобудівної діяльності.

Встановлено, що найефективніший механізм здійснення державного контролю у сфері містобудівної діяльності передбачає зміну підходів до комплектування органів у сфері містобудівництва в Україні (вибірка повинна базуватися з урахуванням функцій та кінцевих результатів, що можуть бути досягнуті завдяки виконанню функціональних зобов'язань у цій сфері, налагодженню внутрішніх організаційних зв'язків між ієрархією державних органів влади, що реалізують свою політику у сфері містобудування, водночас повинні бути передбачені шляхи захисту службової та конфіденційної інформації) (рис. 2).

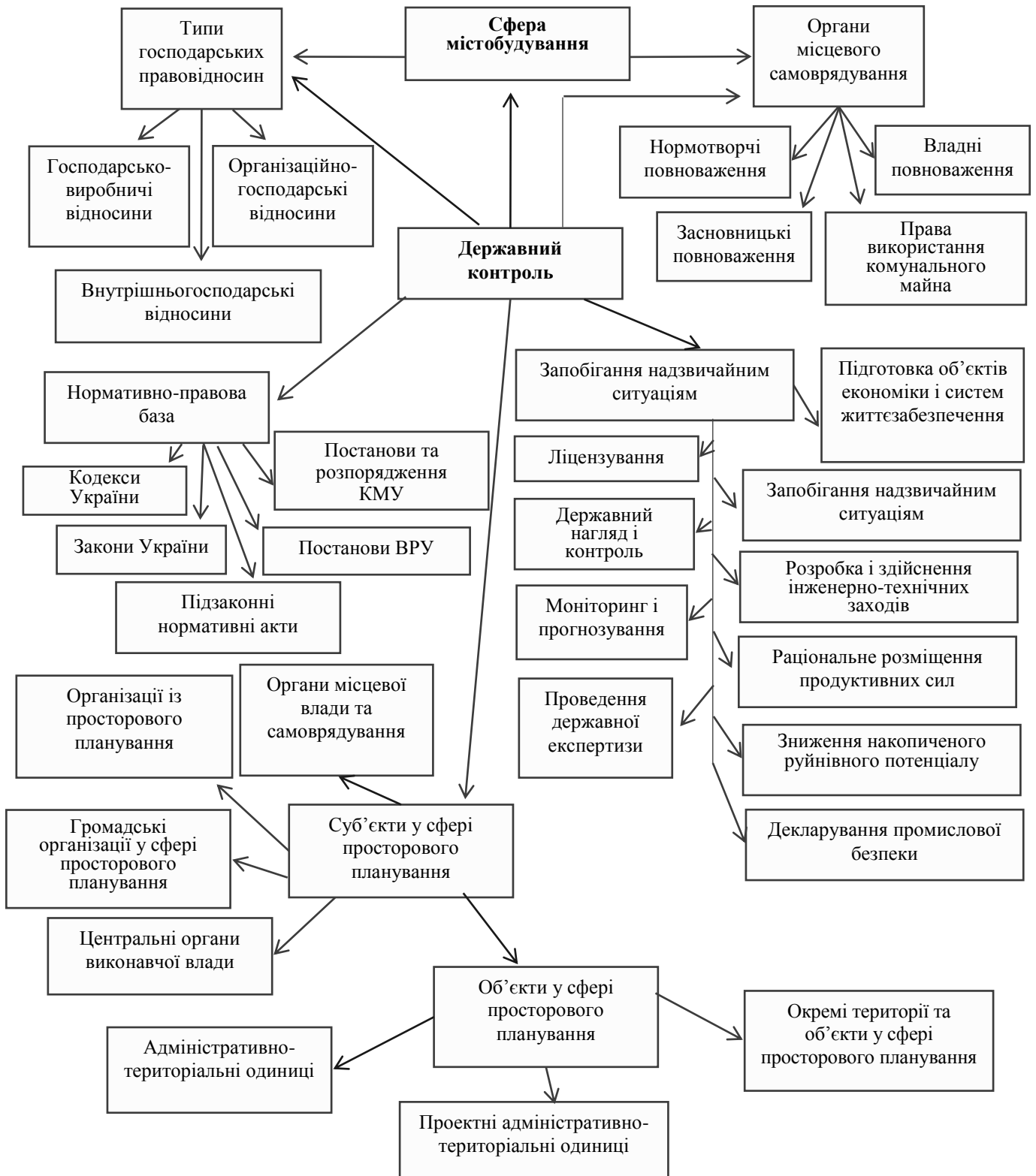


Рис. 2. Механізм здійснення державного контролю за містобудівною діяльністю
(удосконалено автором)

На основі моделі реалізації державного та самоврядного контролю за містобудівною діяльністю (рис. 3) визначено сучасні тенденції й пріоритетні напрями регулювання містобудівної діяльності державою, які залежать, передусім, від історико-культурних особливостей, санітарно-епідеміологічного стану, інженерних особливостей населених пунктів, природоохоронних факторів тощо.

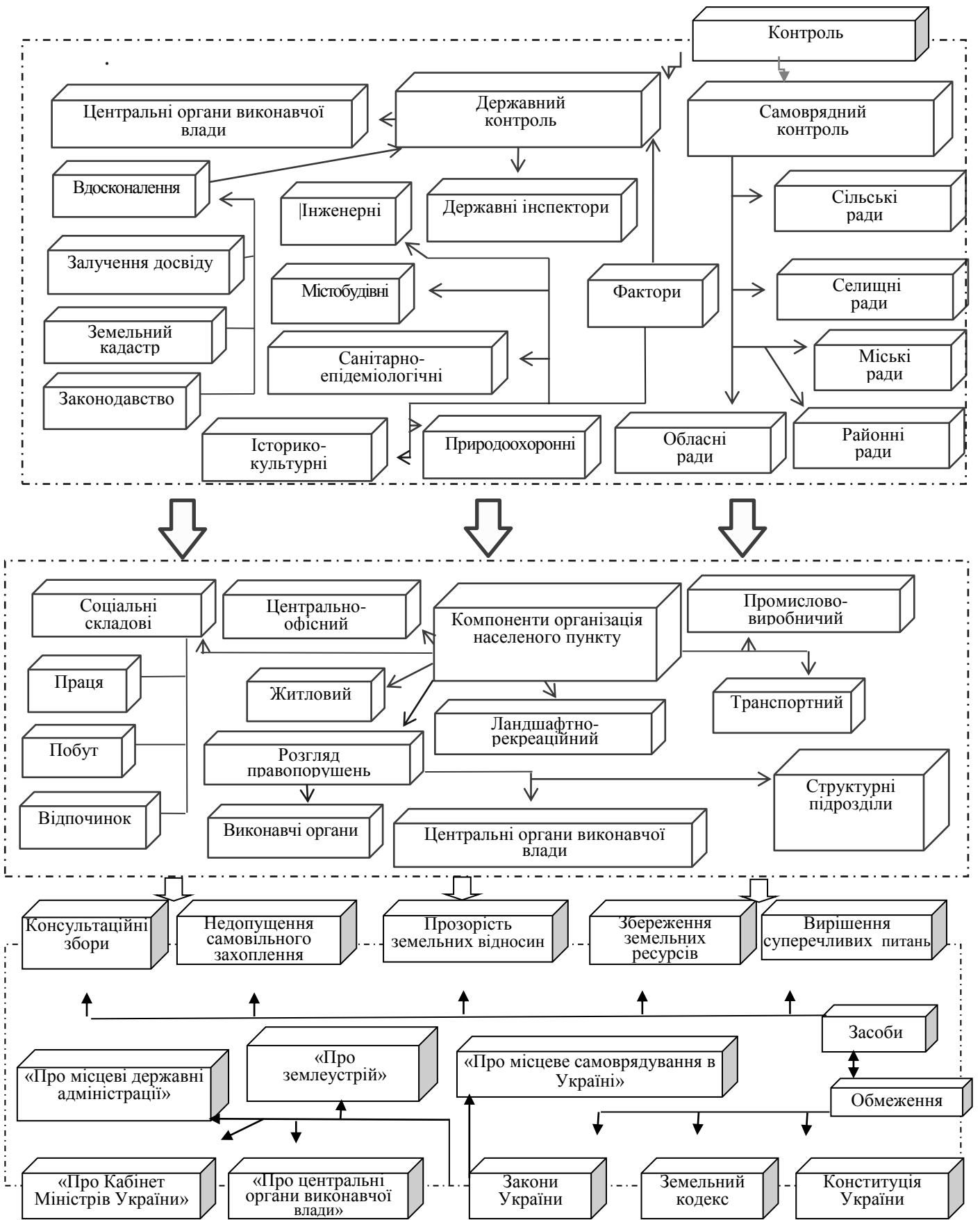


Рис. 3. Модель реалізації державного та самоврядного контролю у сфері містобудівної діяльності (удосконалено автором)

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

Встановлено, що роль громадського контролю полягає у впровадженні та підтримці процесів демократичного державотворення. Основною формою громадського контролю у сфері містобудування є громадські слухання, громадська експертиза, участь громадськості в колегіальних органах при владі. Розуміння основних детермінант без громадського контролю на здійснення містобудівної діяльності має передувати запровадженню різноманітних підходів у сфері містобудівної діяльності на державному, регіональному й місцевому рівнях, що відповідає суспільним запитам на місцях. Тому вдосконалення повноважень і комунікації між державними органами влади та громадським контролем за сферою будівельної діяльності має відповідати загальнонаціональним уніфікованим підходам. Громадський контроль має реалізовуватися з дотриманням принципів контролю, що забезпечують максимальний потенціал і релевантність дії у сфері містобудівної діяльності.

На рис. 4 подано схему впливу громадського контролю на сферу містобудування, що була сформована на основі проаналізованого наукового матеріалу та власних досліджень й окреслена як комплексна система, що функціонує в різних напрямках у сфері містобудування, а також зазначено основні компоненти громадського контролю. Виділено компоненти та напрями громадського контролю за сферою містобудування, такі як: громадські організації як основні представники громадських інститутів; проблематика громадського контролю (основні моменти функціонування громадського контролю за виникненням перепон); форми здійснення громадського контролю, тобто основний інструментарій впливу населення містобудування; підконтрольні чинники як елемент впливу громадськості, що може спричинити як зростання, так і нівеляцію місцевої громади при високому та низькому волевиявленні.

У процесі дослідження досвіду Євросоюзу встановлено, що національними органами зі стандартизації здебільшого є недержавні структури, тоді як в Україні, відповідно до ч. 1 ст. 8 ЗУ «Про стандартизацію», до суб'єктів стандартизації належать: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у цій сфері (державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» (ДП «УкрНДНЦ»)); національний орган стандартизації; технічні комітети стандартизації й підприємства, установи та організації, що здійснюють стандартизацію.

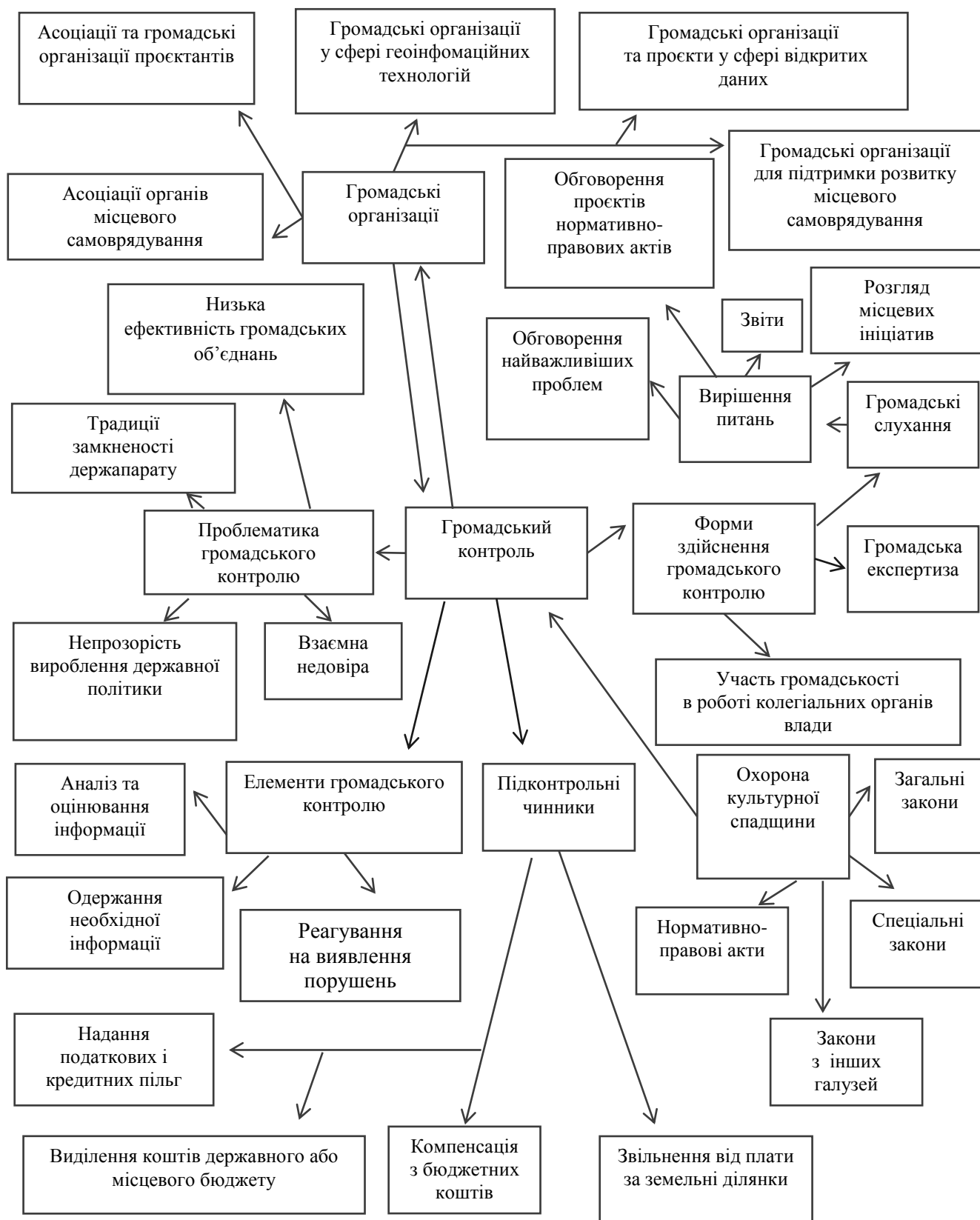


Рис. 4. Схема впливу громадського контролю на сферу містобудування

Підприємства, установи й організації мають право: розробляти, приймати, перевіряти, переглядати, застосовувати та скасовувати стандарти; видавати їх і розповсюджувати. Але такі стандарти передбачають застосування тільки на добровільній основі. Запропоновано скористатися досвідом Євросоюзу та

надати більше повноважень суб'єктам господарювання, незалежно від форми власності, розробляти стандарти якості, із визначенням центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики в цій сфері, обов'язковості їх застосування суб'єктами, що здійснюють містобудівну діяльність.

Встановлено, що державна політика забезпечення якості містобудівної діяльності являє собою комплексну систему, що має такі складові: необхідність ліцензування видів діяльності у сфері містобудування, відповідно до чинного законодавства; погодження або надання дозволів на здійснення будівельної діяльності; авторський та технічний нагляд; сертифікація фахівців, які здійснюють авторський і технічний нагляд. Проте, в українській системі забезпечення якості у сфері містобудування існують проблеми, однією з яких є невідповідність української системи технічного регулювання системі технічного регулювання країн Євросоюзу; використання формального та застарілого підходу. Запропоновано вдосконалений комплексний підхід до реалізації державної політики забезпечення якості у сфері містобудування, який ґрунтується на узгодженості дій усіх учасників процесу з урахуванням вимог чинного законодавства.

Доведено, що важливим аспектом здійснення державної політики регулювання якості у сфері містобудування є атестація й сертифікація відповідних фахівців. До кваліфікаційних характеристик професій працівників було внесено Зміну № 8, яка відтепер передбачає наявність кваліфікаційного сертифіката на виконання відповідних робіт щодо об'єктів будівництва відповідного класу наслідків (відповідальності). Але це суперечить чинному законодавству, зокрема ст. 17, 19 ЗУ «Про архітектурну діяльність», де вказано, що професійну атестацію повинні проходити лише особи, які є відповідальними виконавцями окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури. Здійснення фахівцями проектних робіт під керівництвом архітектора чи іншого фахівця, який має кваліфікаційний сертифікат на виконання робіт відповідного профілю, не потребує наявності у фахівців відповідного кваліфікаційного сертифіката на виконання проектних робіт зі створення об'єктів архітектури. Тоді як аналіз Зміни № 8 до розділу 1 «Керівники, професіонали, фахівці» Випуску 64 «Будівельні, монтажні та ремонтно-будівельні роботи» Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників надає змогу зробити висновки щодо здійснення масової сертифікації інженерів-проектувальників.

Запропоновано привести Зміну № 8 у відповідність до ЗУ «Про архітектурну діяльність» та інших нормативно-правових актів. Встановлено відсутність нормативно визначеного порядку обрання спеціалізації інженерами-проектувальниками, що ставить під сумнів прозорість процедури здійснення сертифікації відповідних фахівців. Запропоновано розробити та прийняти підзаконний нормативно-правовий акт, який буде визначати: порядок обрання

відповідної спеціалізації, порядок проведення іспиту за обраною спеціалізацією; встановлювати критерії оцінювання знань осіб, що претендують на проходження професійної атестації за відповідною спеціалізацією. Ці заходи сприятимуть якості надання послуг у сфері містобудування та забезпечать безпечні умови перебування жителів на відповідній території.

ВИСНОВКИ

Отримані в ході дослідження результати в сукупності розв'язують важливе науково-практичне завдання поглиблення теоретико-методичних засад формування та реалізації державної політики у сфері містобудування і надають змогу сформулювати такі висновки.

1. За результатами дослідження змісту поняття «сфера містобудування», яке зазвичай ототожнюють з поняттям «архітектурна діяльність», встановлено відмінність між ними, зокрема за суб'єктами правовідносин, які вступають у відносини між собою в процесі здійснення діяльності з проектування та будівництва об'єктів інфраструктури. Виявлено колізію в законодавстві між нормами ст. 1 ЗУ «Про архітектурну діяльність» та ст. 8 ЗУ «Про основи містобудування» в частині координації взаємодії суб'єктів містобудівної та архітектурної діяльності. Запропоновано узгодити між собою норми ст. 8 ЗУ «Про основи містобудування» зі ст. 1 ЗУ «Про архітектурну діяльність».

2. Сформовано схему історичного становлення сфери містобудування в Україні, складовими якої є історія становлення будівельної галузі; адміністративного права, що впливає на публічні відносини між державними органами влади та суспільством; основні історичні підходи до визначення розвитку сфери містобудування; риси еволюційного процесу охорони культурної спадщини; риси сучасної містобудівної сфери; систематизація містобудівних формацій. Досліджено нормативно-правові документи, що регулюють сферу містобудування, та здійснено їх класифікацію: *до першої групи* належать Конституція України, в якій закладено основи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб у межах виконання своїх повноважень у сфері містобудування; *до другої* – акти загальної дії, тобто ті, що регулюють загальні питання, які мають стосунок до сфери містобудування; *до третьої* – ті, що спрямовані на регулювання питань, пов'язаних із правовим статусом земель, які використовують для здійснення містобудівної діяльності; *до четвертої* – спеціальні нормативно-правові акти, які безпосередньо регулюють містобудівну діяльність. Зазначено, що містобудівну діяльність регулює велика кількість підзаконних нормативно-правових актів, але через це виникають труднощі щодо їх застосування під час здійснення господарської діяльності, що призводить до ненавмисного вчинення правопорушень у сфері містобудування. Нормативно-правові акти згруповано за напрямками містобудування.

3. Розкрито загальні підходи до здійснення планування територій на всіх рівнях. Виявлено проблеми обміну інформацією між містобудівним та

державним земельним кадастрами, які полягають у відсутності чіткого регламентованого механізму обміну. Запропоновано розглянути питання вдосконалення системи обміну даних між містобудівним і державним земельним кадастрами. Встановлено суперечливість норм ч. 3 ст. 15 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» та ч. 10 ст. 46 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо строків оприлюднення інформації відповідними розпорядниками стосовно затвердження Генерального плану забудови населеного пункту. Запропоновано узгодити норми цих нормативних актів між собою. Виявлено, що у ДСТУ-Н Б Б.1-1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території» серед основних типів зон, визначених у п. 5.8, немає «приміської зони», що, у свою чергу, суперечить ст. 35 ЗК України, ч. 1 ст. 14 ЗУ «Про фермерське господарство» та ст. 6 ЗУ «Про особисте селянське господарство». Запропоновано внести зміни до ДСТУ-Н Б Б.1-1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території» щодо додання як типу зон «приміської зони» й додання її до основних типів зон.

4. Запропоновано механізм здійснення державного контролю за містобудівною діяльністю, в якому визначено його призначення; встановлено коло суб'єктів з виокремленням їх повноважень; виділено перелік об'єктів. Механізм передбачає зміну підходів до комплектування органів у цій сфері (вибірка повинна базуватися на функціях та кінцевих результатах виконання функціональних зобов'язань); налагодження внутрішніх організаційних зв'язків між ієрархією державних органів влади, що реалізують свою політику у сфері містобудування; визначення шляхів захисту службової та конфіденційної інформації.

5. За результатами дослідження запропоновано модель реалізації державного та самоврядного контролю за містобудівною діяльністю, в основі якої сучасні тенденції й пріоритетні напрями регулювання містобудівної діяльності державою. Це надає змогу заявити органам державної влади про необхідність удосконалення здійснення контролю в містобудівній діяльності, що, у свою чергу, не лише покращить природне середовище (з урахуванням історичної складової), а й підвищить рівень комфорту життя громадян, розвине інфраструктуру міст, села, селищ, надасть поштовх до залучення нових інвестицій у сферу містобудування, а найголовніше – зміцнить довіру громадян до органів державної влади у сфері містобудівної діяльності.

6. Запропоновано схему впливу громадського контролю на сферу містобудування, що була сформована на основі проаналізованого наукового матеріалу та власних досліджень і окреслена як комплексна система, що функціонує в різних напрямках у сфері містобудування. Зазначено основні компоненти громадського контролю. Підкреслено компоненти та напрями громадського контролю за сферою містобудування, а саме: громадські організації як основні представники громадських інститутів; проблематика громадського контролю (основні моменти функціонування громадського контролю за виникненням перепон); форми здійснення громадського контролю,

тобто основний інструментарій впливу населення містобудування; підконтрольні чинники як елемент впливу громадськості, що може спричинити як зростання, так і нівеляцію місцевої громади при високому та низькому волевиявленні.

7. Запропоновано скористатися досвідом Польщі щодо ревіталізації, який передбачає підготовку програми оживлення території населеного пункту з діагностикою проблем розвитку території та виявленням її потенціалу. Діагностику рекомендовано проводити, зокрема, шляхом опитування жителів відповідної території, щодо якої буде розроблятися містобудівна документація, для встановлення їх потреб у побудові будівель і споруд на цій території відповідного призначення, розвитку інфраструктури. Вивчення досвіду Євросоюзу надало змогу встановити, що національними органами зі стандартизації здебільшого є недержавні структури. В Україні підприємства, установи та організації, що здійснюють стандартизацію, мають право: розробляти, приймати, перевіряти, переглядати, застосовувати й скасовувати стандарти; видавати їх та розповсюджувати лише на добровільній основі. Запропоновано скористатися досвідом країн Євросоюзу й надати більше повноважень суб'єктам господарювання, незалежно від форми власності, у розробці стандартів якості, із визначенням центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики в цій сфері, обов'язковості їх застосування суб'єктами, що здійснюють містобудівну діяльність.

8. Доведено, що важливим аспектом здійснення державної політики регулювання якості у сфері містобудування є атестація й сертифікація відповідних фахівців. Встановлено, що до кваліфікаційних характеристик професій працівників внесено Зміну № 8, яка відтепер передбачає наявність кваліфікаційного сертифіката на виконання відповідних робіт щодо об'єктів будівництва відповідного класу наслідків (відповідальності). Але це суперечить чинному законодавству, зокрема ст. 17, 19 ЗУ «Про архітектурну діяльність». Запропоновано привести Зміну № 8 у відповідність до ЗУ «Про архітектурну діяльність» та інших нормативно-правових актів. Встановлено відсутність нормативно визначеного порядку обрання спеціалізації інженерами-проектувальниками, що ставить під сумнів прозорість процедури здійснення сертифікації відповідних фахівців. Запропоновано розробити та прийняти підзаконний нормативно-правовий акт, який буде встановлювати: порядок обрання відповідної спеціалізації, порядок проведення іспиту за обраною спеціалізацією; встановлювати критерії оцінювання знань осіб, що претендують на проходження професійної атестації за відповідною спеціалізацією. Ці заходи сприятимуть якості надання послуг у сфері містобудування та забезпечать безпечні умови перебування жителів на відповідній території.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Статті в наукових фахових виданнях України,
що включені до міжнародних наукометричних баз даних*

1. Лисенко В. В. Історичний аспект становлення містобудівної діяльності в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 4 (60). С. 239–243.
2. Лисенко В. В. Аспекти впровадження регуляторної політики в сфері містобудування. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 3 (59). С. 38–43.
3. Лисенко В. В. Громадський контроль у сфері містобудівної діяльності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 13. С. 113–117.
4. Лисенко В. В. Державний контроль за виконанням фінансування у сфері містобудування. *Держава та регіон. Серія: Державне управління*. 2018. № 1. С. 215–219.
5. Лисенко В. В. Закордонний досвід здійснення містобудівної діяльності: *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 4 (68). С. 136–140.
6. Лисенко В. В. Сучасні тенденції та пріоритетні напрямки державного та самоврядного контролю у сфері містобудівної діяльності. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2020. № 1. С. 150–160.
7. Лисенко В. В. Державна політика забезпечення якості у сфері містобудування. *Право та державне управління* : зб. наук. пр. 2020. № 1. Т. 2. С. 140–147.

Матеріали конференцій

8. Лисенко В. В. Основні напрямки нормативно-правового забезпечення містобудівної діяльності. *Dynamika naukowych badan : materialy XIV Miedzynarowej naukowo-praktycznej konferencji (07–15 lipca 2018 r.)*. Przemysl : Nauka i studia, 2018. Vol. 5. P. 33–35.
9. Лисенко В. В. Громадський контроль як один з напрямків розвитку відносин в містобудівній діяльності. *Державне управління в Україні: виклики та перспективи* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (11 травня 2018 р.). Запоріжжя : КПУ, 2018. С. 46–49.
10. Лисенко В. В. Зонування як механізм забезпечення раціонального використання територій населених пунктів. *Державне управління в Україні: виклики та перспективи* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (1–2 березня 2019 р.). Запоріжжя : КПУ, 2019. С. 84–87.
11. Лисенко В. В. Проблемні питання розробки генерального плану населеного пункту. *Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (20–21 вересня 2019 р.). Львів : Західноукр. орг. «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 71–73.

АНОТАЦІЯ

Лисенко В. В. Державна політика у сфері містобудування. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2020.

В дисертаційній роботі уточнено зміст поняття сфери містобудування; розглянуто історико-правовий аспект становлення містобудівної діяльності в Україні; уточнено аспекти впровадження регуляторної політики в цій сфері.

Розкрито загальні підходи до здійснення планування територій на всіх рівнях; виявлено особливості розробки Генерального плану населеного пункту; уточнено порядок здійснення зонування територій населених пунктів.

Виокремлено сучасні тенденції та пріоритетні напрями державного й самоврядного контролю у сфері містобудування. Запропоновано шляхи вдосконалення громадського контролю у сфері містобудування. Розглянуто можливість запровадження закордонного досвіду у сфері здійснення містобудівної діяльності. Запропоновано напрями розвитку державної політики забезпечення якості у сфері містобудування.

Ключові слова: державна політика, сфера містобудування, містобудівна діяльність, планування територій, зонування територій, контроль у сфері містобудування.

АННОТАЦИЯ

Лысенко В. В. Государственная политика в сфере градостроительства. – Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук по государственному управлению по специальности 25.00.02 – механизмы государственного управления. – Классический приватный университет, Запорожье, 2020.

В диссертации разработаны предложения по усовершенствованию системы обмена данными между градостроительным и государственным земельным кадастром путем устранения противоречий между ч. 3 ст. 15 ЗУ «О доступе к публичной информации» и ч. 10 ст. 46 ЗУ «О местном самоуправлении в Украине» относительно сроков обнародования информации соответствующими распорядителями об утверждении Генерального плана застройки населенного пункта.

Представлен механизм осуществления государственного контроля за градостроительной деятельностью, который заключается в изменении подходов к комплектованию органов в этой сфере, выборка должна основываться на функциях и конечных результатах, которые могут быть в результате выполнения функциональных обязательств в данной сфере, налаживание

внутренних организационных связей между иерархией государственных органов власти, реализующих свою политику в сфере градостроительства, одновременно должны быть предусмотрены пути защиты служебной и конфиденциальной информации.

Рекомендован подход к разработке градостроительной документации путем применения ревитализации, который должен предусматривать подготовку программы оживления территории населенного пункта с диагностикой существующих проблем развития территории и выявлением ее потенциала. Диагностику рекомендуется проводить, в частности, путем опроса жителей соответствующей территории, в отношении которой будет разрабатываться градостроительная документация, по установлению их потребностей в построении зданий и сооружений на этой территории соответствующего назначения, развития инфраструктуры.

Уточнены понятия «градостроительная деятельность» и «архитектурная деятельность» за субъектами правоотношений, которые вступают в отношения между собой в процессе осуществления деятельности по проектированию и строительству объектов инфраструктуры.

Представлена модель реализации государственного и самоуправленческого контроля за градостроительной деятельностью, в основе которой указаны современные тенденции и приоритетные направления ее регулирования, что позволит не только улучшить природную среду, но и повысить уровень комфорта жизни граждан, инфраструктуру городов, сел, поселков, даст толчок к привлечению новых инвестиций в сферу градостроительства, повысит доверие граждан к органам государственной власти в сфере градостроительной деятельности.

Представлена схема воздействия общественного контроля на сферу градостроительства, к компонентам которой относятся: общественные организации как основные представители общественных институтов; проблематика общественного контроля (определяет основные моменты функционирования общественного контроля и возникновением препятствий); формы осуществления общественного контроля, то есть основной инструментарий влияния населения градостроительства; подконтрольные факторы, отмечается как элемент влияния общественности, что может привести как к росту, так и к нивелированию местной общины при высоком и низком волеизъявлении.

Предложена классификация нормативно-правовых документов, регулирующих сферу градостроительства: к первой группе отнесена Конституция Украины, в которой заложены основы функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц в рамках выполнения своих полномочий в сфере градостроительства; ко второй – акты общего действия, то есть регулирующие общие вопросы, имеющие отношение к сфере градостроительства; к третьей – акты, направленные на регулирование вопросов, связанных с правовым статусом земель, используемых для осуществления градостроительной деятельности; к четвертой – специальные

нормативно-правовые акты, которые непосредственно осуществляют регулирование градостроительной деятельности.

Ключевые слова: государственная политика, сфера градостроительства, градостроительная деятельность, планирование территорий, зонирование территорий, контроль в сфере градостроительства.

SUMMARY

Lysenko V. V. State policy in the field of urban planning. – Qualified scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of sciences in public administration on a specialty 25.00.02 – mechanisms of public administration. – Classical Private University, Zaporozhye, 2020.

The dissertation specifies the content of the concept of urban planning; the historical and legal aspect of formation of town-planning activity in Ukraine is considered, the aspects of introduction of regulatory policy in this sphere are specified.

The paper reveals general approaches to the implementation of spatial planning at all levels; features of development of the General plan of the settlement are revealed; the order of zoning of settlements is specified.

The author of the dissertation singles out modern tendencies and priority directions of state and self – government control in the field of urban planning. Ways to improve public control in the field of urban planning are proposed. The possibility of introducing foreign experience in the field of urban planning is considered. The directions of development of the state policy of quality assurance in the field of town – planning are offered.

Key words: state policy, sphere of town – planning, town – planning activity, planning of territories, zoning of territories, control in the field of town – planning.

ЛИСЕНКО ВІТАЛІЙ ВОЛОДИМИРОВИЧ

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Підписано до друку 08.10.2020.

Формат 60×84/16. Папір офсетний. Друк різнографний. Гарнітура Times.
Умовн.-друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 0,9. Тираж 150 пр. Зам. № 25-2020/21АБ.

Видавець та виготовлювач
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
серія ДК, № 3321 від 25.11.2008 р.