

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
БІЛОЦЕРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ  
УНІВЕРСИТЕТ**

Кваліфікована наукова  
праця на правах рукопису

**КУРЧИН Олег Геннадійович**

Прим. № \_\_\_\_\_

**УДК 342.25 – 048.74 (043.3)**

**ДИСЕРТАЦІЯ  
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ:  
ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

81 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело  
\_\_\_\_\_ О.Г. Курчин

Науковий консультант: **ВОЛОШИН Юрій Олексійович**, доктор юридичних наук, професор

Київ – 2020

## АНОТАЦІЯ

Курчин О. Г. Конституційно-правове забезпечення органами місцевого самоврядування містобудівної діяльності: проблеми теорії та практики. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Білоцерківський національний аграрний університет, Київ, 2020.

Дисертація присвячена комплексному дослідженню проблем теорії та практики конституційно-правового забезпечення містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування. Проаналізовано історико-правові аспекти становлення та розвитку містобудування як сфери муніципально-правового регулювання. Визначено основні онтологічні та аксіологічні підходи до регулювання містобудівної діяльності на локальному рівні.

Досліджено теоретико-методологічні специфічні особливості функціонування технічних норм як регулятора містобудівної діяльності.

Зазначається, що феномен «техніко-юридична норма» досі залишається недостатньо дослідженим. Разом з тим, більш пильне і глибоке дослідження техніко-юридичних норм, що грають певну роль у правовому регулюванні суспільних відносин, сприяє не тільки поглибленню знань про сутність техніко-юридичних, а й взагалі норм права як таких. Воно має значення, по-перше, для розробки загальнотеоретичних положень (вчення про співвідношення, взаємодію та взаємозв'язок різних соціальних норм, вчення про структуру правових норм та форму їх вираження, вчення про джерела права). По-друге, воно може служити подальшому розвитку галузевих наук. По-третє, дослідження специфіки цих норм має і певне практичне значення, бо дає практичним працівникам більш глибокі знання

про сутність і роль техніко-юридичних норм, сприяє правильному їх застосуванню до конкретних життєвих обставин і здійсненню контролю за їх виконанням. По-четверте, багато техніко-юридичних норм сприяють підвищенню рівня стандартизації суспільних відносин в значущих сферах соціального життя, що підвищує їх значимість власне у правовому регулюванні. По-п'яте, в умовах міжнародної міждержавної інтеграції, такі норми стають міжнародними техніко-правовими стандартами, що створює загальне правове та процесуальне поле їх застосування та використання.

Доводиться, що феномен місцевого самоврядування включає до себе не тільки здійснення відповідною спільнотою людей (територіальною громадою) відповідних публічно-владних функцій, а й створення відповідного середовища проживання, тобто телеологічно спрямовану діяльність зі створення місць проживання і перетворення території в залежності від екзистенційних потреб та інтересів населення.

Центральне місце в такій діяльності займає містобудування як комплексна багатогранна діяльність суспільства, що спрямована на створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини в поселеннях та районах розселення.

Визначено, що місцеве самоврядування створює відповідні внутрішньо-екзистенційні організаційні та нормативні умови для життя членів територіальної громади, реалізуючи їх потреби і інтереси, а містобудівна діяльність створює зовнішньо-екзистенційні умови матеріально-просторового середовища такої життєдіяльності людини та саме таке ординарне середовище на відповідній території де саме й функціонує людина в контексті реалізації таких потреб і інтересів. Звідсіля у організаційно-функціональному аспекті виникає відповідна «мотрійка» – місцеве самоврядування виступає в якості великої мотрійки, що включає до себе мотрійку маленьку – містобудівну діяльність. Але у аспекті

онтологічному таку мотрійку можна розглядати й у зворотному вигляді – місцеве самоврядування виступає в якості ядра містобудівної діяльності, в той час як сама така діяльність є результатом функціонування інституту місцевого самоврядування, що покликаний реалізовувати потреби та інтереси локального співтовариства.

Зазначається те, що компетенція місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності концептуально знаходить свій онтологічний не в існуванні якоїсь окремої, муніципальної або комунальної влади, а у його бутті як специфічного політико-правового явища, внутрішньо (інклюзивно) інтегрованого зі сферою державного управління.

При цьому вбачається, що головний обсяг завдань та функцій місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності реалізується виборними (представницькими) органами місцевого самоврядування. Водночас поряд з органами місцевого самоврядування як опосередкованими виразниками інтересів та волі територіальної громади не менш важливу роль відіграє ефективно й розвинуте громадянське суспільство на рівні локального соціуму (територіальної громади), що ґрунтується на свідомій зацікавленості членів громади у вирішенні питань життєдіяльності територіальної громади, одним з найважливіших з яких є проблематика належного практичного здійснення містобудівної діяльності.

Досліджено сучасні підходи до визначення конституційно-правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів правового регулювання містобудівної діяльності, визначено основні тенденції їх законодавчої нормативізації як складової частини комплексної муніципальної реформи.

Визначено, що система органів місцевого самоврядування, що здійснюють регулювання містобудівної діяльності, включає: сільські, селищні та міські ради; виконавчі комітети сільських, селищних, міських, районних у містах рад; органи державного архітектурно-будівельного

контролю, створені міськими, селищними та сільськими радами; служби містобудівного кадастру, сільські, селищні міські, голови; постійні депутатські комісії міських, селищних, сільських рад з питань містобудівної діяльності; комісії з питань самочинного будівництва та інші утворені відповідно до законодавства локальні інституції.

Досліджено юридичний зміст та сучасні тенденції впливу міжнародних (універсальних та регіональних) стандартів на формування ефективної моделі містобудівної діяльності органів місцевого самоврядування.

Визначено, що імплементація європейських правових стандартів містобудівної діяльності місцевого самоврядування має діалектично поєднуватися з загальною адаптацією українського земельного, містобудівного, архітектурного законодавства до універсальних та європейських принципів і норм, зокрема – в частині належного унормування державного архітектурно-будівельного контролю з передаванням переважної частини відповідних повноважень на рівень виконавчих органів місцевого самоврядування.

Зазначається, що значний вплив на формально-юридичний зміст комплексу повноважень органів місцевого самоврядування в сфері містобудівної діяльності у сучасних умовах конституційної модернізації спричиняють тенденції децентралізації компетенції публічної влади, що передбачає делегування переважної більшості повноважень від системи органів виконавчої влади до локальних інституцій, утворених безпосередньо територіальними громадами.

Наголошується, що у сучасних умовах розуміння децентралізації розширилось та торкається не тільки питання розподілу владних повноважень в сфері містобудування між центральними та місцевими органами публічної влади, але й стану забезпечення життєвоважливих містобудівних інтересів кожного члена локального соціуму.

Показано, що одним із аспектів секторальної децентралізації, що визначає основні напрями взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності, є просторове планування як поняття, що означає розширені можливості територіальних громад відносно більш усталеного у вітчизняному законодавстві та правозастосовчій практиці поняття «містобудування».

Зазначається, що онтологічний зв'язок сталого місцевого розвитку і розвитку місцевого господарства з активізацією містобудівної діяльності в територіальній громаді у сучасних умовах знаходить свій прояв, насамперед, у формуванні належної концепції просторового планування населених пунктів, що поєднує у собі як архітектурно-будівельні, так і земельні, екологічні, соціокультурні аспекти забудови.

Визначено, що удосконалення потребує, перш за все, система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території, включаючи предметну сферу містобудування.

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених

реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

**Ключові слова:** містобудування, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, європейські стандарти, конституційна децентралізація.

### **СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

1. Курчин О. Г. Децентралізація повноважень публічної влади та її зв'язок з компетенцією органів місцевого самоврядування в сфері містобудівної діяльності. *Юридична наука*. 2019. № 2. С.54-58
2. Курчин О. Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності в умовах просторової децентралізації. *Юридична наука*. 2019. № 3. С. 67-74
3. Курчин О. Г. Сталий місцевий розвиток як стратегічний вектор розвитку містобудівної компетенції органів місцевого самоврядування. *Юридична наука*. 2019. № 4. С. 112-117
4. Курчин О. Г. Концепція сталого розвитку в сфері містобудівної діяльності. *Юридична наука: науково-практичний журнал*. 2019. № 5. С.76-81.
5. Курчин О. Г. Просторове планування, як основний напрям взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності в умовах децентралізації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1. Т. 4. С.54-62.
6. Курчин О. Г. Вдосконалення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності в умовах муніципальної реформи. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2. Т. 4. С. 134-138.
7. Курчин О. Г. Вплив децентралізації на повноваження органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності в сучасних умовах

конституційної модернізації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2018. № 50. Т. 2 С. 112-115.

8. Курчин О. Г. Поняття компетенції органу місцевого самоврядування в сфері містобудівної діяльності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 2. Том 2. С. 89-94.

9. Курчин О. Г. Становлення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності: історико-правові аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. Випуск 50. Т. 4. С. 84-89.

10. Курчин О. Г. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. Випуск 54. Т. 2. С. 101-105.

11. Курчин О. Г. Міжнародні правові стандарти як джерело регулювання містобудівної діяльності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Випуск 1. Том 2. С. 117-123.

12. Курчин О. Г. Роль та значення містобудівної діяльності в місцевому самоврядуванні: питання онтології та аксіології. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право»*. 2013. Вип. 5. С. 102-107.

13. Курчин О. Г. Технічні норми та їх роль у містобудівній діяльності: онтологічний і аксіологічний підходи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Вип. 28. Том 2. С. 135-140.

14. Курчин О. Г. Містобудівна діяльність як сфера муніципально-правового вимірювання: питання онтології та аксіології. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право»*. 2018. Вип. 16. С. 161-167.

15. Курчин О. Г. Актуальні питання вдосконалення компетенції органів місцевого самоврядування в сфері містобудівної діяльності в умовах муніципальної реформи. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право»*. 2020. Вип. 19. С. 85-92.



16. Курчин О.Г. Роль міжнародних правових стандартів в містобудівній діяльності органів місцевого самоврядування. Порівняльно-аналітичне право. 2020. № 2. – С. 42-46.

17. Курчин О. Г. Кадрова політика органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності: порівняльно-правовий аналіз. *Соціальне право*. 2020. №1. С. 78-83.

18. Курчин О. Г. Транскордонне співробітництво органів місцевого самоврядування як чинник удосконалення містобудівної діяльності. *Соціальне право*. 2019. №4. С. 65-73.

19. Курчин О. Г Система місцевого самоврядування як інституціональна основа містобудівної діяльності на локальному рівні *Соціальне право*. 2019. №3. С. 86-90.

20. Курчин О.Г. Містобудівна діяльність як ключовий елемент компетенції органів місцевого самоврядування / О.Г. Курчин // *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія : Право. – Маріуполь : МДУ, 2019. – Вип. 18. – С. 117-123. (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

21. Курчин О.Г. Місцеве самоврядування як екзистенціальне середовище реалізації містобудівної діяльності / О.Г. Курчин // *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія : Право. – Маріуполь : МДУ, 2019. – Вип. 17. – С. 113-119. (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

22. Курчин О. Г. Містобудівна діяльність як іманентна сфера муніципально-правової діяльності. Модернізація правових інститутів: вимоги часу: *Збірник матеріалів юридичної науково-практичної інтернет-конференції* (м. Київ, 8 грудня 2016р.)

23. Курчин О. Г. Роль містобудівної діяльності у сталому розвитку територіальної громади. Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики : *Збірник матеріалів VII Міжнародної*

*науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених (29 березня 2018 р.) / За заг. редакцією К. В. Балабанова. Маріуполь : МДУ, 2018. С. 42-44.*

24. Курчин О. Г. Удосконалення містобудівної компетенції органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади. Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики : *Збірник матеріалів ІХ Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених (19 травня 2020 р.) / За заг. редакцією К. В. Балабанова. Маріуполь : МДУ, 2020. С. 202-204.*

25. Курчин О. Г. Міжнародно-правові стандарти у містобудівній діяльності органів місцевого самоврядування// *Сучасні міжнародні відносини: актуальні проблеми теорії і практики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції / Факультет міжнародних відносин Національний авіаційний університет. – Київ: Національний авіаційний університет, 2020. – С. 293 – 300.*

## ANNOTATION

Kurchin O. G. Constitutional and legal support of urban planning activities by local government bodies: problems of theory and practice. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Law in the specialty 12.00.02 – constitutional law; municipal law. – Kiev, 2020.

The dissertation is devoted to a comprehensive study of the problems of the theory and practice of constitutional and legal support of urban planning activities by local governments. The historical and legal aspects of the formation and development of urban planning as a sphere of municipal and legal regulation are analyzed. The main ontological and axiological approaches to the regulation of urban planning activities at the local level are determined.

Theoretical and methodological specifics of functioning of technical norms as a regulator of town-planning activity are investigated.

It is noted that the phenomenon of "technical and legal norm" still remains insufficiently studied. At the same time, a more careful and in-depth study of technical and legal norms, which play a role in the legal regulation of social relations, contributes not only to the deepening of knowledge about the essence of technical and legal, but also legal norms as such. It is important, first, for the development of general theoretical provisions (the doctrine of the relationship, interaction and relationship of different social norms, the doctrine of the structure of legal norms and the form of their expression, the doctrine of the sources of law). Secondly, it can serve the further development of branch sciences. Third, the study of the specifics of these norms has some practical significance, because it gives practitioners a deeper knowledge of the nature and role of technical and legal norms, promotes their proper application to specific life circumstances and control their implementation. Fourth, many technical and legal norms contribute to increasing the level of standardization of social relations in important areas of social life, which increases their importance in the actual legal regulation. Fifth, in the context of international interstate integration, such norms become international technical and legal standards, which creates a common legal and procedural field of their application and use.

It is proved that the phenomenon of local self-government includes not only the implementation of the relevant community of people (territorial community) of relevant public functions, but also the creation of appropriate habitat, ie teleologically oriented activities to create habitats and transform the territory depending on existential needs and interests people.

Central in such activities is urban planning as a complex multifaceted activity of society, aimed at creating a material and spatial environment of human life in settlements and settlements.

It is determined that local self-government creates appropriate intra-existential organizational and normative conditions for life of members of the territorial

community, realizing their needs and interests, and urban planning activity creates external-existential conditions of material-spatial environment of such human life and such ordinary environment in the respective territory. It is man who functions in the context of the realization of such needs and interests. Hence, in the organizational and functional aspect, there is a corresponding "motriyka" - local government acts as a large motriyka, which includes a small motriyka - urban planning activities. But in the ontological aspect, such a motto can be considered in reverse - local government acts as the core of urban planning, while such activity is the result of the functioning of the institution of local government, designed to meet the needs and interests of the local community.

It is noted that the competence of local self-government in the field of urban planning conceptually finds its ontological not in the existence of any separate, municipal or communal power, but in its existence as a specific political and legal phenomenon, internally (inclusively) integrated with public administration.

It can be seen that the main scope of tasks and functions of local self-government in the field of urban planning is implemented by elected (representative) local governments. At the same time, along with local self-government bodies as indirect representatives of the interests and will of the territorial community, an effective and developed civil society at the level of local society (territorial community) plays no less important role. Of which there are issues of proper practical implementation of urban planning activities.

Modern approaches to determining the constitutional and legal status of local governments as subjects of legal regulation of urban planning activities, the main trends of their legislative standardization as part of a comprehensive municipal reform.

It is determined that the system of local self-government bodies that regulate urban planning activities includes: village, settlement and city councils; executive committees of village, settlement, city, district councils in cities; bodies of state architectural and construction control established by city, settlement and village

councils; town-planning cadastre services, village, settlement city heads, mayors; standing deputy commissions of city, settlement, village councils on issues of town-planning activity; commissions on spontaneous construction and other local institutions established in accordance with the legislation.

The legal content and modern tendencies of influence of the international (universal and regional) standards on formation of effective model of town-planning activity of local governments are investigated.

It is determined that the implementation of European legal standards of urban planning of local government should be dialectically combined with the general adaptation of Ukrainian land, urban planning, architectural legislation to universal and European principles and norms, in particular - in terms of proper standardization of state architectural and construction control. level of executive bodies of local self-government.

It is noted that the formal and legal content of the set of powers of local governments in the field of urban planning in the current conditions of constitutional modernization is caused by the tendency of decentralization of public authority, which involves delegating the vast majority of powers from the executive to local institutions .

It is emphasized that in modern conditions the understanding of decentralization has expanded and concerns not only the issue of distribution of power in the field of urban planning between central and local public authorities, but also the state of ensuring vital urban interests of each member of local society.

It is shown that one of the aspects of sectoral decentralization, which determines the main directions of interaction between local governments and urban planning entities, is spatial planning as a concept that means expanded opportunities for local communities in relation to more established in domestic law and law enforcement concept of "urban planning".

It is noted that the ontological connection of sustainable local development and local economic development with the intensification of urban planning activities in

the territorial community in modern conditions is manifested primarily in the formation of a proper concept of spatial planning of settlements, combining both architectural and construction and land, ecological, socio-cultural aspects of construction.

It is determined that the system of territorial organization of power needs to be improved, first of all, in order to increase the efficiency of social development management in the respective territory, including the subject sphere of urban planning.

Preservation of disproportion of the administrative-territorial system as the basis for the existence of irrational territorial organization of power (lack of an integral territory of the administrative-territorial unit of the basic level, the presence of the territorial community of a village, settlement, city in another territorial community or in another administrative-territorial unit city) leads to a conflict of competence both between local governments and between local governments and local executive bodies.

Carrying out structural reforms will make it possible to achieve a sustainable economic effect, provided that the priorities and stages of these reforms are harmonized with the reform of local self-government and territorial organization of power.

**Key words:** urban planning, local government, local government bodies, territorial community, European standards, constitutional decentralization.

#### **LIST OF ARTICLES PUBLISHED ON THE TOPIC OF THE THESIS:**

1. Kurchin O. Decentralization of public authority and its connection with the competence of local governments in the field of urban planning. *Legal science*. 2019. № 2. P.54-58
2. Kurchin O. Interaction of local governments and subjects of urban planning in terms of spatial decentralization. *Legal science*. 2019. № 3. P. 67–74

3. Kurchin O. Sustainable local development as a strategic vector for the development of urban competence of local governments. *Legal science*. 2019. № 4. P. 112–117
4. Kurchin O. The concept of sustainable development in the field of urban planning. *Jurisprudence: scientific and practical journal*. 2019. № 5. P.76-81.
5. Kurchin O. Spatial planning as the main direction of interaction between local governments and urban planning entities in terms of decentralization. *Prykarpattya Legal Bulletin*. 2018. № 1. V. 4. P .54-62.
6. Kurchin O. Improving the competence of local governments in the field of urban planning in the context of municipal reform. *Prykarpattya Legal Bulletin*. 2018. № 2. V. 4. P. 134–138.
7. Kurchin O. The impact of decentralization on the powers of local governments in the field of urban planning in the modern conditions of constitutional modernization. *Scientific Bulletin of Uzhhorod National University*. Series: Right. 2018. № 50. V. 2 .P. 112–115.
8. Kurchin O. The concept of competence of local government in the field of urban planning. *Prykarpattya Legal Bulletin*. 2018. Issue 2. V. 2. P. 89-94.
9. Kurchin O. Formation of the competence of local governments in the field of urban planning: historical and legal aspects. *Scientific Bulletin of Uzhhorod National University*. Law series. 2018. Issue 50. V. 4. P. 84–89.
10. Kurchin O. Powers of local governments in the field of urban planning. *Scientific Bulletin of Uzhhorod National University*. Law series. 2019. Issue 54. V. 2. P. 101-105.
11. Kurchin O. International legal standards as a source of regulation of urban planning. *Prykarpattya Legal Bulletin*. 2019. Issue 1. V. 2. P. 117-123.
12. Kurchin O. The role and importance of urban planning in local government: issues of ontology and axiology. *Bulletin of Mariupol State University*. Law series. 2013. Issue 5. P. 102-107.

13. Kurchin O. Technical standards and their role in urban planning: ontological and axiological approaches. *Scientific Bulletin of Uzhhorod National University*. Law series. 2014. Issue. 28. V. 2. P. 135-140.

14. Kurchin O. Urban planning activity as a sphere of municipal legal measurement: issues of ontology and axiology. *Bulletin of Mariupol State University*. Law series. 2018. Issue. 16. P. 161-167.

15. Kurchin O. Topical issues of improving the competence of local governments in the field of urban planning in terms of municipal reform. *Bulletin of Mariupol State University*. Law series. 2020. Issue. 19. P. 85-92.

16. Kurchin O. The role of international legal standards in the urban planning activities of local governments. *Comparative and analytical law*. 2020. № 2. -P. 42-46.

17. Kurchin O. Personnel policy of local governments in the field of urban planning: a comparative legal analysis. *Social law*. 2020. №1. P. 78-83.

18. Kurchin O. Cross-border cooperation of local governments as a factor in improving urban planning. *Social law*. 2019. №4. P. 65-73.

19. Kurchin O. The system of local self-government as an institutional basis of urban planning activities at the local level. *Social law*. 2019. №3. P. 86-90.

20. Kurchin O. Urban planning activity as a key element of competence of local self-government bodies / O.Г. Kurchyn // *Bulletin of Mariupol State University*. Series: Right. - Mariupol: MSU, 2019. - Issue. 18. - P. 117-123. (the publication is included in the international scientometric database "Index Copernicus International" (Poland)).

21. Kurchin O. Local self-government as an existential environment for the implementation of urban planning / OG Kurchyn // *Bulletin of Mariupol State University*. Series: Right. - Mariupol: MSU, 2019. - Issue. 17. - P. 113-119. (the publication is included in the international scientometric database "Index Copernicus International" (Poland)).



22. Kurchin O. Urban planning activity as an immanent sphere of municipal law. *Modernization of legal institutions: the requirements of the time*: Proceedings of the legal scientific-practical Internet conference (Kyiv, December 8, 2016).

23. Kurchin O. The role of urban planning activity in the sustainable development of the territorial community. Modern development of state-building and law-making in Ukraine: problems of theory and practice: *Proceedings of the VII International scientific-practical conference of students, graduate students and young scientists* (March 29, 2018) / For the general. edited by K.V. Balabanov. Mariupol: MSU, 2018. P. 42-44.

24. Kurchin O. Improving urban planning competence of local governments in the context of decentralization of public power. Modern development of state-building and law-making in Ukraine: problems of theory and practice: *Proceedings of the IX International scientific-practical conference of students, graduate students and young scientists* (May 19, 2020) / For the general. edited by K.V. Balabanov. Mariupol: MSU, 2020. S. 202-204.

25. Kurchin O. International legal standards in urban planning activities of local governments // *Modern international relations: current issues of theory and practice: materials of the international scientific-practical conference* / Faculty of International Relations National Aviation University. - Kyiv: National Aviation University, 2020. - P. 293 - 300.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	20
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ РОЛІ ТА ЗМІСТУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ</b> .....	29
1.1. Онтологічні та аксіологічні підходи до визначення містобудівної діяльності як об'єкта правового регулювання у сфері місцевого самоврядування.....	29-43
1.2. Роль і значення правового регулювання містобудівної діяльності в місцевому самоврядуванні.....	43-61
1.3. Теоретико-методологічні засади визначення містобудівної діяльності як сфери муніципально-правового регулювання.....	61-85
Висновки до розділу 1.....	85-91
<b>РОЗДІЛ 2. КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ</b> .....	92
2.1. Поняття компетенції органу місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності.....	92-114
2.2. Нормування та нормативізація повноважень органу місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності.....	114-137
2.3. Роль міжнародних правових стандартів в містобудівній діяльності органів місцевого самоврядування.....	137-179
Висновки до розділу 2.....	179-182
<b>РОЗДІЛ 3. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ</b> .....	183
3.1. Децентралізація повноважень публічної влади та її зв'язок з компетенцією органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності.....	183-221
3.2. Діалектика взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності в умовах децентралізації повноважень публічної влади.....	221-249
3.3. Онтологічний зв'язок сталого місцевого розвитку і розвитку місцевого господарства з активізацією містобудівної діяльності в територіальній громаді.....	249-267
3.4. Актуальні питання вдосконалення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності в умовах муніципальної реформи.....	267-293
Висновки до розділу 3.....	293-299

<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>300-313</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>314-341</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Децентралізація повноважень у сфері містобудування є одним з найважливіших та суспільно актуалізованих напрямів конституційної децентралізації та муніципалізації публічного управління архітектурно-будівельною галуззю, що пояснюється з декількох концептуально-онтологічних та практично-праксіологічних позицій.

По-перше, посилення реальних можливостей територіальних громад та сформованих ними представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування є одним з основних способів налагодження принципово нової діалектики взаємовідносин системи публічної влади з суб'єктами містобудівної діяльності, а крім того – максимально наближає адміністративні послуги у даній галузі до їх споживачів – мешканців конкретного локального соціуму, дозволяючи до того ж і мінімізувати корупційні чинники у здійсненні дозвільної компетенції.

По-друге, надання муніципальним утворенням максимального обсягу повноважень та реальних можливостей їх реалізації у містобудівній сфері дає можливість найширше врахувати життєво важливі інтереси членів територіальної громади при здійсненні просторового планування подальшого розвитку відповідних територій, що потребує застосування комплексного підходу до формування ефективної землевпорядної, економічної, екологічної, соціальної, архітектурно-будівельної моделі забудови (урбанізації) населених пунктів.

По-третє, враховуючи стратегічний курс України на вступ до Європейського Союзу, слід враховувати виключну важливість та ключовий характер імплементації універсальних та регіональних (європейських) стандартів визначення місця і ролі органів місцевого самоврядування у регулюванні містобудівної діяльності.

Крім того, необхідно також наголосити на сучасних тенденціях реформування державного архітектурно-будівельного контролю, що знаходить прояв у створенні трьох принципово нових контрольно-наглядових інституцій у вказаній сфері замість єдиної Державної архітектурно-будівельної інспекції, діяльність якої стала джерелом досить високих корупційних ризиків, значна частина з яких переходила у скоєні корупційні правопорушення, що означає зміну загальної парадигми державного нагляду за діяльністю місцевих архітектурно-будівельних рад як органів, уповноважених видавати дозволи та здійснювати інші визначені чинним законодавством повноваження у сфері містобудування.

Виходячи з означених позицій, дослідження проблем теорії і практики конституційно-правового забезпечення органами місцевого самоврядування містобудівної діяльності являє собою важливе, своєчасне і вкрай актуальне науково-практичне завдання у сучасних умовах поглибленої конституційної децентралізації публічно-владних повноважень.

Необхідно відзначити, що різноманітні аспекти здійснення місцевого самоврядування, децентралізаційних процесів, імплементації європейських правових стандартів публічного управління та містобудування як предметної сфери місцевого самоврядування розглядалися у працях багатьох вчених, серед яких слід окремо назвати таких, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Ю. М. Бисага, Д. М. Белов, В. І. Борденюк, Ю. О. Волошин, П. Ф. Гураль, О. В. Зайчук, Б. В. Калиновський, А. М. Колодій, О. Л. Копиленко, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, В. С. Куйбіда, Я. В. Лазур, П. М. Любченко, М. В. Оніщук, М. П. Орзіх, М. В. Пітцик, В. Ф. Погорілко, Х. В. Приходько, М. О. Пухтинський, А. Ф. Ткачук, Ю. М. Тодика, М. В. Савчин, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, А. О. Янчук та ін.

Водночас у наявних дослідженнях відсутній комплексний аналіз конституційно-правового забезпечення містобудівної компетенції органів місцевого самоврядування у новітніх умовах конституційної децентралізації та

інтенсифікації сприйняття європейських муніципально-правових принципів і стандартів.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане в рамках відповідно до затвердженої на кафедрі цивільно-правових дисциплін Білоцерківського національного аграрного університету «Удосконалення інформаційно-правового забезпечення сфери АПК та захисту прав суб'єктів агробізнесу» (номер державної реєстрації 0119U100902)

**Мета і задачі дослідження.** Мета роботи полягає в дослідженні комплексних міжгалузевих проблем теорії і практики конституційного та муніципально-правового забезпечення органами місцевого самоврядування містобудівної діяльності.

Для досягнення вказаної мети у дослідженні було розв'язано такі задачі:

- визначити онтологічні та аксіологічні підходи до визначення містобудівної діяльності як об'єкту правового регулювання в сфері місцевого самоврядування;
- розглянути роль та значення правового регулювання містобудівної діяльності в місцевому самоврядуванні;
- окреслити теоретико-методологічні засади визначення містобудівної діяльності як сфери муніципально-правового регулювання;
- дослідити поняття компетенції органу місцевого самоврядування в сфері містобудівної діяльності;
- проаналізувати нормування та нормативізацію повноважень органу місцевого самоврядування в сфері містобудівної діяльності;
- охарактеризувати роль міжнародних правових стандартів в містобудівній діяльності органів місцевого самоврядування;
- визначити особливості децентралізації повноважень публічної влади та встановити її зв'язок з компетенцією органів місцевого самоврядування в сфері містобудівної діяльності;

- розглянути діалектику взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності в умовах децентралізації повноважень публічної влади;

- встановити онтологічний зв'язок сталого місцевого розвитку і розвитку місцевого господарства з активізацією містобудівної діяльності в територіальній громаді;

- дослідити актуальні питання вдосконалення компетенції органів місцевого самоврядування в сфері містобудівної діяльності в умовах муніципальної реформи.

**Об'єктом дослідження** є конституційно-правові та муніципально-правові відносини, пов'язані з реалізацією органами місцевого самоврядування своєї компетенції у сфері містобудування.

**Предметом дослідження** є проблеми теорії і практики конституційно-правового забезпечення органами місцевими самоврядування містобудівної діяльності.

**Методи дослідження.** Теоретико-методологічною основою дослідження є система загальнонаукових та спеціальних юридичних методів дослідження, призначених для отримання об'єктивних достовірних результатів. Діалектичний метод став підґрунтям для розкриття єдності публічної влади та системи публічного управління в державі. Формально-юридичний метод дозволив проаналізувати конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні, а також нормативно-правову основу взаємовідносин між різними рівнями публічного управління, включаючи контрольно-наглядові повноваження. Формально-догматичний метод сприяв дослідженню міжнародних стандартів містобудівної діяльності органів місцевого самоврядування. Застосування порівняльного методу дозволило порівняти особливості здійснення містобудівної компетенції органами місцевого самоврядування України та зарубіжних держав. Історико-правовий метод застосовувався для з'ясування особливостей реалізації містобудівної діяльності

на локальному рівні протягом різних конкретно-історичних періодів. За допомогою методів системно-структурного та структурно-функціонального аналізу було визначено місце і роль органів місцевого самоврядування у процесах конституційної модернізації в Україні у управлінні сферою містобудування. Використання формально-логічного та логіко-семантичного методів дало змогу удосконалити категорійно-понятійний апарат децентралізаційних процесів у сучасному суспільстві, зокрема обґрунтовано доцільність використання дефініції «просторове планування» у законодавстві та правозастосуванні. Прогностичний метод було використано для визначення оптимальних шляхів реформування містобудівної компетенції органів місцевого самоврядування. Комплексне застосування зазначених методів дозволило отримати певні висновки та зробити науково-доктринальні узагальнення щодо визначення особливостей та основних тенденцій конституційно-правового забезпечення органами місцевого самоврядування містобудівної діяльності в межах населених пунктів.

**Наукова новизна одержаних результатів** обумовлена тим, що дисертаційна робота є першим у вітчизняній науці комплексним дослідженням особливостей та подальших тенденцій розвитку конституційно-правового забезпечення органами місцевого самоврядування містобудівної діяльності. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення і висновки, які виносяться на захист, зокрема:

*вперше:*

- сформульовано цілісний комплекс ознак техніко-юридичних норм, що відрізняють їх від правових норм;
- запропоновано авторську інтерпретацію місцевого самоврядування як екзистенціального середовища здійснення містобудівної діяльності;
- визначено наявність аксіологічного зв'язку між місцевим самоврядуванням та містобудівною діяльністю, що виникає та є результатом їх взаємодії, і носить як безпосередній, так й опосередкований характер;



- запропоновано авторське дефінітивне визначення компетенції органу місцевого самоврядування в сфері містобудівної діяльності, під якою розуміється сукупність його конкретних функцій та повноважень, встановлених нормативно на рівні законів та підзаконних актів з метою забезпечення повноцінного життєвого середовища локального соціуму (територіальної громади), що включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури;

- визначено оптимальну у сучасних умовах конституційної децентралізації форму імплементації європейських правових стандартів містобудівної діяльності органів місцевого самоврядування, якою є трансформація основних принципів сталого розвитку міст, втілених в універсальних та регіональних (європейських) джерелах рекомендаційного характеру;

- узагальнено основні напрями публічного управління у сфері містобудівної діяльності, до яких віднесено;

*удосконалено:*

- гносеологічні підходи до дослідження сутності та змісту поняття «техніко-юридичні норми»;

- положення про синергетичну взаємодію місцевого самоврядування та містобудівної діяльності;

- положення про комплексний структурно-інституціональний характер нормативізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності;

- теоретико-методологічні уявлення про імплементацію європейських правових стандартів містобудівної діяльності місцевого самоврядування, яка має діалектично поєднуватися з загальною адаптацією українського

земельного, містобудівного, архітектурного законодавства до універсальних та європейських принципів і норм, зокрема – в частині належного унормування державного архітектурно-будівельного контролю з передаванням переважної частини відповідних повноважень на рівень виконавчих органів місцевого самоврядування;

*отримали подальший розвиток:*

- загальна характеристика техніко-юридичних норм як регулятора містобудівної діяльності;

- положення про структуру компетенції органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності, що одночасно поєднує в собі як державні, так і громадські (муніципально-локальні) елементи;

- положення про рамковий характер європейських стандартів містобудівної діяльності;

- уявлення про ключові суспільно-правові причини децентралізації містобудівних повноважень та відповідальності;

- положення про основні напрями реалізації транскордонного співробітництва органів місцевого самоврядування як представників спільних життєво важливих інтересів членів відповідних територіальних громад, включаючи суб'єктів містобудівної діяльності;

- практичні підходи до вирішення проблем, що безпосередньо впливають на реальні можливості реалізації органами місцевого самоврядування своєї компетенції у сфері містобудування.

**Теоретичне та практичне значення отриманих результатів.**

Сформульовані в дисертації пропозиції і висновки можуть бути використані:

- у науково-дослідній роботі – для подальшого опрацювання конституційно-правової теоретичної та практичної проблематики реалізації містобудівної компетенції органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади;

- у правовій практиці – при розробці пропозицій щодо подальшого удосконалення містобудівної компетенції органів місцевого самоврядування;
- у навчальному процесі й навчально-методичній роботі – при викладанні навчальних курсів із муніципально-правової спеціалізації, підготовці та вдосконалення відповідних розділів підручників і навчальних посібників з конституційного та муніципального права України.

**Апробація результатів дослідження.** Результати дослідження оприлюднені у доповідях на міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: «Модернізація правових інститутів: вимоги часу» (8 грудня 2016 р., м. Київ) (тези опубліковано); «Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики» (29 березня 2018 р., м. Маріуполь) (тези опубліковано); «Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики» (19 травня 2020 р., м. Маріуполь) (тези опубліковано); Сучасні міжнародні відносини: актуальні проблеми теорії і практики (квітень, 2020) (тези опубліковано); круглого столу комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування «Удосконалення законодавства у містобудівній діяльності. Адаптація будівельного законодавства України до європейських стандартів (березень, червень 2020); під час засідань кваліфікаційної комісії Держгеокадастру України; комісії комітету з будівельного права Національної асоціації адвокатів України;

**Публікації результатів.** Основні положення дисертації знайшли відображення у 1 монографії, 21 наукових статтях, які опубліковані у фахових виданнях із юридичних наук, у тому числі 7 з яких надруковані у виданнях, що включені до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща), та 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації** обумовлена метою і предметом дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять десять підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 341 сторінка, з них основного тексту – 313 сторінок. Кількість використаних джерел – 252 найменування на 28 сторінках.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ РОЛІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

### 1.1. Онтологічні й аксіологічні підходи до визначення технічних норм та їх ролі у містобудівній діяльності

Розглядаючи місце та роль технічних норм у містобудівній діяльності, слід у першу чергу зосередитись на їх іманентній соціальній природі, яка знаходить свій практично-праксіологічний прояв у здатності регулювати життєдіяльність локального соціуму в частині технічного забезпечення належного середовища його повсякденного буття та подальшого прогресивного розвитку.

В рамках муніципальної діяльності містобудівна діяльність, об'єктами якої на місцевому рівні є комплекси об'єктів будівництва, об'єднані спільною планувальною структурою, об'ємно-просторовим рішенням, інженерно-транспортною інфраструктурою в межах населеного пункту, його функціональної зони (сільської, промислової, центру, курортної, рекреаційної тощо), планувального, житлового району, мікрорайону (кварталу), приміської зони (ст. 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. [1]) – уявляється визначальною щодо формування просторового середовища проживання людини та його обслуговуючої інфраструктури.

Виходячи з цього, містобудівна діяльність є соціальною (поліоб'єктною і різнорівневою), телеологічно, нормативно та процесуально обґрунтованою, технологічною (в т.ч. включає технічну діяльність уповноважених суб'єктів, серед яких важливе місце посідають органи

місцевого самоврядування щодо планування і забудови територій). Цей висновок підтверджується і тим, що відповідно до ст. 2 профільного Закону України, планування і забудова територій – це діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, яка передбачає: 1) прогнозування розвитку територій; 2) забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій; 3) обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням; 4) взаємоузгодження державних, громадських і приватних інтересів під час планування та забудови територій; 5) визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів; 6) встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено проведення містобудівної діяльності; 7) розробку містобудівної та проєктної документації, будівництво об'єктів; 8) реконструкцію існуючої забудови та територій; 9) збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень; 10) створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури; 11) проведення моніторингу забудови; 12) ведення містобудівного кадастру; 13) здійснення контролю у сфері містобудування [1].

При цьому, як зазначається в літературі та у профільному законодавстві, закріплюється нормативна основа державного регулювання планування територій. Її інструментом є містобудівна документація, яка поділяється на документацію державного, регіонального та місцевого рівнів. Така документація розробляється на паперових і електронних носіях, на оновленій картографічній основі у цифровій формі як набори профільних геопросторових даних у державній геодезичній системі координат УСК-

2000, єдиній системі класифікації та кодування об'єктів будівництва для формування баз даних містобудівного кадастру [1; 36].

Систематичний аналіз наведених законодавчих положень свідчить, що правове регулювання містобудівної діяльності в теоретичному аспекті стикається з однією із актуальних проблем сучасного правознавства – співвідношенням правових і технічних норм та визначенням природи останніх.

Слід зазначити, що проблематика дослідження техніко-юридичних норм демонструється працями як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Проблеми співвідношення технічних і юридичних норм, поняття та тлумачення техніко-юридичних норм розглядали, серед інших, С. С. Алексєєв, О. Б. Венгеров, А. І. Денисов, В. В. Лазарєв, М. І. Матузов, А. Михальська, П. Т. Полежай, В. Д. Попков, Г. І. Шатков, В. С. Шелестов. У зв'язку з вивченням взаємодії права і науково-технічного прогресу, техніко-юридичні норми досліджували І. Ф. Казьмін, М. І. Лазарєв, Р. О. Халфіна. Техніко-юридичні норми вивчалися і в рамках дослідження проблеми джерел права, зокрема такими правознавцями-теоретиками, як Р. М. Романов, І. С. Самощенко, М. О. Тузов, С. М. Юсупов [2, с. 46–47; 6].

Варто зауважити, що проблематика виділення технічних норм та їх взаємозв'язку з нормами соціальними перебувала у фокусі уваги ще радянських вчених [2, с. 46–47], але знайшла своє закріплення лише на доктринальному рівні, без виходів на конкретні рішення в практичній площині. Разом з тим, саме їм належить науковий пріоритет щодо співвідношення юридичних норм не лише з соціальними (етичними, релігійними, політичними нормами, нормами-стандартами мови, моди, звичаями, традиціями), але й з технічними нормами. При порівнянні з технічними нормами, вони основним критерієм розмежування традиційно називали предмет регулювання. А також вважали, що технічні норми

регулюють виключно відносини між людиною і предметами (явищами) зовнішнього світу, в той час як юридичні норми є регуляторами суспільних відносин, в яких одному соціальному суб'єкту протистоїть один або декілька інших соціальних суб'єктів. У зв'язку з цим у правознавстві надовго і міцно затвердилась думка, згідно з якою технічні норми не є соціальними, а отже не можуть бути правовими [2, с. 47-48].

Однак з бурхливим розвитком науки і техніки та впровадженням у виробництво досягнень науково-технічної революції, в нормативно-правових актах об'єктивно з'явилися приписи, які мають технічний характер, що поставило перед правознавцями проблему вивчення природи норм, виражених такими приписами. При її вирішенні було висловлено доктринальну позицію про можливість існування юридичних норм з технічним змістом. Більш того, в юридичній науці такі норми отримали назву «техніко-юридичних» (О. Ф. Черданцев), а в окремих джерелах – «юридико-технічних» (О. Б. Венгеров) [3, с. 5]. Отже, з одного боку, раніше панували погляди на несоціальний характер технічних норм, які останнім часом все менше знаходять своїх апологетів, а з іншого – така позиція все ж існує, і це, на думку О. В. Пчолкіна, свідчить про недостатню переконливість аргументів, які приводяться на користь зворотного [3, с. 5]. Крім того, не спостерігається єдності навіть у лавах апологетів щодо однозначної належності технічних норм до розряду соціальних – частина з них стверджує, що технічні норми можуть мати соціальний характер [4, с. 14], інші – що завжди його мають [5, с. 140].

У зв'язку з цим об'єктивується дослідження регулятивної ролі технічних норм та їх значення у повсякденному житті людини, в тому числі й у сфері містобудівної діяльності. Ці завдання знаходять особливу гостроту й актуалізуються у зв'язку з недостатньою розробленістю даної проблематики – фактично єдиним монографічним дослідженням техніко-



юридичних норм є робота О. Ф. Черданцева, написана ним на початку 60-х років минулого століття [6]. У 1979 р. дослідником А. С. Сиротіним була захищена кандидатська дисертація з теорії права на тему «Право і технічні норми у розвитку соціалістичному суспільстві» [7]. У 1984 р. М. О. Тузовим була захищена дисертація з державного права і управління на тему «Техніко-юридичні акти в системі державного управління» [8]. У 2004 р. О. В. Пчолкіним була захищена кандидатська дисертація з теорії права на тему «Техніко-юридичні норми в сучасній Росії: проблеми теорії і практики» [3].

Отже, ретельний аналіз онтологічних і аксіологічних аспектів ролі й значення технічних норм у регулюванні містобудівної діяльності є необхідним і невід'ємним елементом комплексного дослідження теоретико-доктринальних підходів до визначення місця містобудівної діяльності у функціонуванні місцевого самоврядування як специфічної форми організації локального соціуму та забезпечення належного середовища його життєдіяльності й розвитку [229, с. 135-140].

Відтак необхідно зауважити, що досить значне поширення в сучасному праві України нормативно-правових актів, які містять приписи технічного характеру, ставить досліджувану проблематику в розряд соціально актуальних і практично значущих. Звідси об'єктивується необхідність з'ясування механізму соціалізації технічних приписів, доцільність їх існування саме в правовій формі взагалі [9 с. 66].

Уже зазначалося, що феномен «техніко-юридична норма» досі залишається недостатньо дослідженим. Водночас більш пильне і глибоке дослідження техніко-юридичних норм, які грають певну роль у правовому регулюванні суспільних відносин, сприяє поглибленню знань не тільки про сутність техніко-юридичних норм, але й взагалі про норми права як такі. Воно має значення, по-перше, для розробки загальнотеоретичних положень

(вчення про співвідношення, взаємодію та взаємозв'язок різних соціальних норм, вчення про структуру правових норм і форму їх вираження, вчення про джерела права). По-друге, воно може слугувати подальшому розвитку галузевих наук. По-третє, дослідження специфіки цих норм має і певне практичне значення, бо дає практичним працівникам більш глибокі знання про сутність і роль техніко-юридичних норм, сприяє правильному їх застосуванню до конкретних життєвих обставин і здійсненню контролю за їх виконанням. По-четверте, багато техніко-юридичних норм сприяють підвищенню рівня стандартизації суспільних відносин у значущих сферах соціального життя, що підвищує їх значимість власне у правовому регулюванні. По-п'яте, в умовах міжнародної міждержавної інтеграції такі норми стають міжнародними техніко-правовими стандартами, що створює загальне правове та процесуальне поле їх застосування й використання.

Звідси зростає роль і значимість технічних норм у правовому регулюванні різного рівня (локального, регіонального, національного, міжнародного, універсального), а також актуалізується доктринально-науковий інтерес до визначення їх правової природи [9, с. 66].

Визначаючи технічні норми, професор О. В. Малько вважає, що це «...правила найбільш раціонального поведження людей із знаряддями праці і предметами природи» [9, с. 66]. Такий підхід зумовлює можливість появи певних висновків:

- технічні норми регулюють відносини між людьми і зовнішнім світом – природою, технікою (онтологічний фактор. – *Авт.*);

- технічні норми демонструють відносини «людина – машина», «людина і виробництво» (суб'єктний фактор. – *Авт.*);

- технічні норми – це правила найбільш раціонального поведження людей із знаряддями праці та предметами природи (інтелектуальний фактор. – *Авт.*);

- вони не мають соціального змісту, але при цьому об'єктивуються їх важливим соціальним призначенням – їх дотримання є важливим, оскільки інакше неминучі аварії, техногенні катастрофи, подібні чорнобильській (екзистенційно-телеологічний фактор. – *Авт.*)

Співвідношення технічних і соціальних норм має важливе принципове значення, зумовлено певними чинниками конвергенційної властивості:

а) причиною появи технічних норм, – вони з'являються в умовах науково-технічного прогресу – соціального, науково-технічного явища, відмінного від науково-технічної революції, який О. Б. Венгеров визначив в якості «...процесу, яким сучасна соціалістична держава керує за допомогою законодавчих заходів, точно так само, як вона управляє господарським, соціально-культурним будівництвом, іншими сферами життя суспільства, хоча в цій області є і певна специфіка» [10, с. 44];

б) місцем їх виникнення, – вони виникають в людському соціумі та в його межах діють, але регулюють не суспільні відносини, а відносини специфічного характеру, що виникають у процесі виробництва. Так, А. С. Сиротін пояснює соціальну природу техніко-юридичних норм впливом на них права [11, с. 7–8];

в) суб'єктом їх виникнення, – технічні норми створюються людьми і їх не можна ототожнювати із законами природи як об'єктивно існуючими, стійкими, повторюваними зв'язками між явищами. Звідси, технічні норми залежать від волі людини, а закони природи не залежать;

г) телеологією їх виникнення, – вони грають свою особливу роль у виробничих процесах, реалізація яких безпосередньо впливає на економічний рівень існування соціуму і держави, тобто на соціальне благополуччя людей;

д) об'єктивація і розвиток феномена технічних норм детерміновані потужними процесами конвергенції та консолідації науки, техніки й

виробництва; вони виникають і реалізуються в соціумі в єдину систему, єдиний соціальний комплекс, який розвивається за своїми внутрішніми законами, що, безсумнівно, повинно стати самостійним предметом дослідження суспільних наук, в тому числі (враховуючи високий рівень нормативізації та управлінського «наповнення») предметом дослідження юридичної науки. Хоча деякі вчені й стверджують, що правознавці як гуманітарії не вивчають технічні норми – це не їх завдання. Вони стикаються з ними лише остільки, оскільки це необхідно в їх галузі знань. Але їм важливо чітко відмежовувати технічні норми від соціальних, встановити тут об'єктивні критерії, відмінні риси, особливості [9, с. 66];

є) технічні норми, виходячи з вищевикладеного, є основою для виникнення промислового виробництва, виступаючого потужним економічним фундаментом людського соціуму. Ще К. Маркс в «Економічних рукописах» розглядав спільне застосування науки і машин у виробництві як потужний фактор розвитку продуктивних сил, котрі у своїй системній впорядкованості представляють певний технологічний спосіб виробництва або матеріальну форму виробництва [12, с. 90]. Саме така форма виробництва в кожному історично конкретному епоху слугує базисом розвитку суспільних відносин. Матеріально-речова форма виробництва є також громадською формою виробництва, оскільки вона виражає суспільний характер праці;

ж) відмітною особливістю технічних відносин є те, що на другому їх боці – неживі предмети, тому вони носять не суто соціальний, а так би мовити, «напівсоціальний» характер. І це теж фактор, який наближує їх до соціальних норм. Технічні норми визначають науково обґрунтовані методи, прийоми, способи поводження з природними і штучними об'єктами, технологічними операціями і процесами;

з) соціальні та технічні норми відрізняються одна від одної за багатьма підставами: за предметами регулювання, за їх змістом, конструкцією (архітектонікою), способами фіксації, ступенем спільності, формальною визначеністю та деякими іншими параметрами. Спільне у технічних і соціальних норм – те, що вони мають справу з людською діяльністю, а відмінності – в об'єктах і методах регулювання;

і) технічні норми певним чином інтегруються в правову систему держави – деякі з них отримують закріплення в правових актах і таким чином набувають юридичної сили. Їх можна назвати техніко-правовими. Це переважно норми, що діють в матеріально-виробничій та управлінській сфері (правила протипожежної безпеки, експлуатації всіх видів транспорту, атомних станцій, будівельних робіт, енергопостачання, збереження і переміщення вибухових і токсичних речовин, поводження зі зброєю, особливо ядерною, різного роду держстандарти і т. п.). Деякі з них забезпечені санкціями, тому не випадково їх іноді іменують підвидом соціальних норм [6, с. 5];

ї) виходячи з цього, спостерігається суттєве поглиблення телеологічної домінанти технічних норм, – враховуючи їх загальнообов'язковий характер і силу примусу, що забезпечує їх виконання, вони здійснюють свою регламентну функцію в сукупності з іншими правовими нормами і в цьому сенсі відіграють додаткову (акцесорну) роль. На думку радянського дослідника О. Ф. Черданцева, найтісніше вони пов'язані з бланкетними нормами [6, с. 5];

к) слід враховувати, що інші технічні норми, зокрема такі, що діють у побутовій сфері, не підтримуються правом, і отже їх порушення не веде до будь-якої юридичної відповідальності (наприклад, правила поводження з різними домашніми приладами – телевізорами, холодильниками, магнітофонами, стереосистемами і т. д., правила прийому ліків);

л) в процесі дослідження правової природи технічних норм у правовій доктрині спостерігалися різні девіації та дихотомії – починаючи від абсолютизації незалежності технічних норм від норм соціальних, виявлення суто класової природи технічних норм, і закінчуючи визнанням їх соціальної природи та фактично юридичної значимості, – що робить цю проблематику надзвичайно актуальною і в даний час, в умовах глобалізації наукової думки і створення єдиного всесвітнього наукового поля [6, с. 5].

Узагальнюючи зазначені підходи, О. Ф. Черданцев вважає, що технічні норми є сукупністю правил поведінки, «...які визначають міру поведінки людей по відношенню до природи, знарядь і засобів виробництва та інших предметів зовнішнього світу, регламентують виробничі процеси, встановлюють прийоми і методи технічних дій, вимоги до конструкцій знарядь виробництва, якісним показникам виробленої продукції, сировини, матеріалів і т. д.» [6, с. 5]. Такий підхід відрізняється не тільки широтою охоплення, а й просторовою суб'єктно-об'єктною характеристикою, яка має виходи на парадигмальні дії людей у сфері нормативізації та стандартизації комунікацій з технікою та вимог до таких комунікацій. Фактично, тут мова йде про формування масиву правових норм з технічним змістом. Недарма один із найвизначніших радянських теоретиків права, С. С. Алексєєв, підкреслює важливе теоретичне значення сформульованого в процесі обговорення висновку про технічні норми як про правові [13, с. 19].

У цьому зв'язку методологічно важливою і праксеологічно обґрунтованою видається доктринальна позиція О. В. Пчолкіна, що техніко-юридичні норми з'являються тоді, коли технічна діяльність та її результати перестають бути виключно інтересом приватних осіб [3, с. 7].

Важливе значення для розуміння онтології техніко-юридичних норм має доктринальна позиція О. Ф. Черданцева, який виділяє основні ознаки, що роблять їх схожими з правовими нормами:

- а) вони походять від держави (етатистський фактор. – *Авт.*);
  - б) в них виражається державна воля (імперативний фактор. – *Авт.*);
  - в) їх дотримання забезпечується можливістю застосування державного примусу (деліктно-превенційний фактор. – *Авт.*);
  - г) вони об'єктивуються в спеціальних нормативних актах, які видаються компетентними державними або суспільними (з санкції держави) органами, тобто мають і свою форму вираження (формалізований фактор. – *Авт.*);
  - д) вони регулюють суспільні відносини (регулятивний фактор. – *Авт.*)
- [14, с. 134].

Але слід мати на увазі, що техніко-юридичні норми володіють і своєю специфікою:

- зміст їх диспозиції відбивається в нормативному акті за допомогою технічного припису;
- на відміну від правових приписів, виражених у реченнях, такі приписи можуть бути виражені математичними знаками, формулами, таблицями, графічними зображеннями [3, с. 7];
- нормативні акти, що містять техніко-юридичні норми, є техніко-юридичними актами.

Визначаючи зміст техніко-юридичного акту, М. О. Тузов вважає, що він уявляє собою сукупність викладених в ньому правових та технічних приписів і норм. Але при цьому зміст не може бути простою сукупністю елементів або сторін, що складають річ, – він є процесом, в якому всі ці елементи й сторони перебувають у постійній взаємодії, русі, переходять один в одного, з одного стану в інший і проявляють то одну, то іншу свої властивості. Ось чому в змісті техніко-юридичних актів слід виділити також і ті властивості й відносини, які проявляються в результаті взаємодії

правових і технічних приписів між собою, а також в процесі їх впливу на своїх адресатів (об'єкти) [15, с. 27].

Слід зазначити, що така позиція демонструє, по-перше, нестійкий стан змісту техніко-юридичного акту; по-друге, його досить широку верифікацію та варіабельність; по-третє, його складну та в деякому аспекті антагоністичну структуру (стикаються правові й технічні норми. – *Авт*); по-четверте, його комплексний характер; по-п'яте, інтегративну властивість змісту такого акту; по-шосте, що важливою властивістю змісту техніко-юридичного акту та його самого є й те, що в його основі лежить технічний припис.

Поняття технічного припису є досить суперечливим, особливо в юриспруденції, яка базується суто на правових нормах. Поняття цієї термінологічної зв'язки є синтетичним і складається з двох понять, опорним із яких є термін «припис» [16, с. 34].

Слід зазначити, що визначення поняття «припис» було сформульовано А. В. Міцкевичем, який вважав, що «...правовий (нормативний) припис – це сам текст статей, пунктів або інших граматично і логічно завершених частин нормативних актів» [16, с. 34], тобто приписом є сам текст статей і пунктів, а не самі ці статті й пункти в цілому, – саме внутрішній вираз-зміст нормативного акту, а не його зовнішня, формально-структурна «оболонка».

При цьому треба мати на увазі, що поняття «припис» не співпадає з поняттям «правова норма». Між ними існує співвідношення, яке полягає в тому, що правовий припис – це змістовна частина правової норми, її будівельний елемент, який є відносно самостійним утворенням. Таким чином, можна констатувати, що припис – це відносно самостійне, логічно й граматично завершене положення, яке має певне призначення (характер) [15, с. 27-28]. Водночас слід зауважити, що в теоретичних дослідженнях досі поняття «припис» є різноплановим і вживається в різних значеннях.



Визначення поняття «припис» дає можливість перейти і до визначення поняття «технічний припис». Останнє пов'язано з поняттям «техніка». Взагалі «техніка» – це сукупність засобів, прийомів, навичок діяльності людей, яка розуміється в широкому сенсі. У філософській літературі цьому поняттю дана наступна функціонально-телеологічна характеристика: «Під технікою ми розуміємо штучно створені засоби діяльності людей [17, с. 61]. Люди створюють і застосовують техніку з метою отримання, передачі і перетворення енергії, впливу на предмети праці, при створенні матеріальних і культурних благ, збору, зберігання, переробки і передачі інформації, дослідження законів і явищ природи і суспільства, пересування, управління товариством, побуту, ведення війни» [17, с. 61]. А до «штучно створених засобів діяльності» людей можна включати як засоби виробництва, так і вироблені способи, прийоми дій, з яких складається діяльність людей. Інакше кажучи, поняття «техніка» включає різні елементи: машини, механізми, знаряддя праці, прийоми, способи дії, ставлення людей до матеріального світу, що їх оточує, а також об'єкти останнього. І саме в цьому значенні ми використовуємо поняття «техніка» при дослідженні змісту та природи техніко-юридичних актів .

Таким чином, можна стверджувати, що техніко-юридичні акти можуть прийматися щодо широкого кола питань, котрі торкаються будь-якої форми людської діяльності, але мають істотний інтерес для держави, виходячи з особливої соціальної значущості такої діяльності [229, с. 135-140].

Виходячи з того, що в містобудівній діяльності об'єктами містобудування на державному, регіональному та місцевому рівнях (ст. 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р.) виступає системний комплекс заходів з суто технічного облаштування території (її планування, система розселення та комплексного розміщення основних об'єктів промисловості, транспорту, інженерної та

соціальної інфраструктури, функціональне зонування території України тощо), регулювання такої діяльності є можливим на різних рівнях правотворчості тільки із застосуванням техніко-юридичних актів, які виступають основними профільними актами у цій сфері [1]. Звідсіля зростають вимоги до якості таких актів у контексті ефективності їх нормативно-правового регулювання, належного формулювання і повноти відповідних повноважень суб'єктів містобудівної діяльності [229, с. 135-140].

Резюмуючи викладене вище, можна дійти наступних висновків:

- правове регулювання містобудівної діяльності в теоретичному аспекті стикається з однією із актуальних проблем сучасного правознавства – співвідношенням правових і технічних норм та визначенням природи останніх;

- незважаючи на те, що феномен «техніко-юридична норма» досі залишається недостатньо дослідженим, його існування та підвищення ролі в соціальному регулюванні актуалізує необхідність подальшого дослідження, оскільки сприяє не лише поглибленню знань про сутність техніко-юридичних норм, але й взагалі норм права як таких. Таке дослідження: а) має значення для розробки загальнотеоретичних положень у праві; б) може слугувати подальшому розвитку галузевих наук; в) дослідження специфіки цих норм має і певне практичне значення, оскільки сприяє правильному їх застосуванню до конкретних життєвих обставин і здійсненню контролю за їх виконанням; г) багато техніко-юридичних норм сприяють підвищенню рівня стандартизації суспільних відносин у значущих сферах соціального життя, що підвищує їх значимість власне у правовому регулюванні; д) в умовах міжнародної міждержавної інтеграції такі норми стають міжнародними техніко-правовими стандартами, що створює загальне правове та процесуальне поле їх застосування й використання;

- основними ознаками техніко-юридичних норм, що роблять їх схожими з правовими нормами, є такі: а) вони походять від держави (етатистський фактор. – Авт.); б) в них виражається державна воля (імперативний фактор. – Авт.); в) їх дотримання забезпечується можливістю застосування державного примусу (деліктно-превенційний фактор. – Авт.); г) вони об'єктивуються в спеціальних нормативних актах, виданих компетентними державними або суспільними (з санкції держави) органами, тобто мають і свою форму вираження (формалізований фактор – Авт.); д) вони регулюють суспільні відносини (регулятивний фактор. – Авт.);

- техніко-юридичні норми мають і свою специфіку: а) зміст їх диспозиції відбивається в нормативному акті за допомогою технічного припису; б) на відміну від правових приписів, виражених у реченнях, такі приписи можуть бути виражені математичними знаками, формулами, таблицями, графічними зображеннями; в) нормативні акти, що містять техніко-юридичні норми, є техніко-юридичними актами.

- виходячи з особливостей містобудівної діяльності, багато аспектів котрої врегульовуються техніко-юридичними нормами, об'єктивно зростають вимоги до якості техніко-юридичних актів у контексті ефективності їх нормативно-правового регулювання, належного формулювання і повноти (оптимальності) відповідних повноважень суб'єктів містобудівної діяльності [229; 230; 237; 238].

## **1.2. Роль і значення містобудівної діяльності в місцевому самоврядуванні**

Феномен місцевого самоврядування включає не тільки здійснення певною спільнотою людей (територіальною громадою) відповідних

публічно-владних функцій, але й створення відповідного середовища проживання, тобто телеологічно спрямовану діяльність зі створення місць проживання і перетворення території в залежності від екзистенційних потреб та інтересів населення.

Центральне місце в такій діяльності посідає містобудування як комплексна багатогранна діяльність суспільства, спрямована на створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини в поселеннях і районах розселення [238].

Водночас наведена дефініція потребує свого уточнення. По-перше, у містобудуванні головну роль відіграє локальне суспільство, тобто територіальна спільнота людей – територіальна громада, яка сама здійснює комплексну багатогранну й цілеспрямовану діяльність, направлену на створення матеріально-просторового середовища для своєї життєдіяльності. По-друге, таку діяльність територіальна громада об'єктивно може здійснювати лише в колективістському розумінні, за допомогою відповідних організаційних і структурно-нормативних чинників, тобто тільки у рамках місцевого самоврядування.

Таким чином, місцеве самоврядування становить інституціональну основу містобудівної діяльності, і саме з таких позицій слід розглядати зазначену проблематику в сучасних умовах становлення та розвитку децентралізованого підходу до здійснення публічного управління.

Дослідження основних тенденцій розвитку системи місцевого самоврядування визначають, що на процеси розвитку МС впливають як зовнішні, так і внутрішні фактори. До зовнішніх доцільно віднести розвиток тенденцій світового рівня на міжнародній арені, співпрацю з іншими міжнародними акторами щодо питань розвитку місцевого самоврядування, підтримку центральним урядом системи МС тощо. Серед внутрішніх факторів визначимо політику кадрового забезпечення органів місцевого

самоврядування, реалізацію потреб громадян, якісне здійснення працівниками органів МС своїх посадових зобов'язань та ін. Захищаючи та реалізуючи інтереси населення, органи МС здійснюють певний вплив на державну політику в цілому [238].

У кожній країні існує певна модель місцевого самоврядування, тому доцільно розглянути існуючі типи організації та функціонування місцевих установ у зарубіжних країнах. Найбільш поширеними моделями є муніципальна (англосаксонська) та континентальна (французька) [18]. Представлені моделі істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характером їх взаємовідносин із органами державної влади, за формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування [19, с. 28].

Так, англосаксонська моделі охоплює Великобританію, Канаду, США, Австралію та інші держави, переважно колишні британські колонії. Характерними рисами для даного типу самоврядування є високий ступінь автономії місцевого самоврядування, виборність і контроль з боку населення, відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня). Крім того, відсутнє пряме підпорядкування нижчестоящих органів вищестоящим, на місцях немає уповноважених центрального уряду [19, с. 28].

Протилежною першій моделі стала континентальна концепція, що застосовується у країнах континентальної Європи (у тому числі в Україні. – *Авт.*), у франкомовній Африці, Латинській Америці та державах Близького Сходу. Характерні особливості цієї моделі: 1) порівняно з англо-американською моделлю тут є наявним більш високий ступінь централізації та вертикальне підпорядкування; 2) поєднання місцевого самоврядування та прямого державного управління на місцях, а також створення інституції, яка

буде здійснювати наглядову функцію за діяльністю муніципальних органів; 3) органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом, – це є негативним принципом правового регулювання [20]. Тобто, модель ґрунтується на поєднанні прямого державного управління на місцях і місцевого самоврядування, де присутня підпорядкованість нижчестоящих ланок вищим.

Виділяють ще декілька моделей місцевого самоврядування. Іберійська система місцевого самоврядування використовується в країнах Латинської Америки, де населення адміністративних одиниць (муніципій) обирає раду та головну посадову особу. Радянська система використовувалася в колишніх і використовується в нинішніх країнах соціалізму (КНР, В'єтнам, Куба) [21, с. 186].

Існує ще п'ята модель, так звана змішана, котра характеризується ознаками англо-американської та континентальної моделі й набула поширення в Австрії, Російській Федерації, ФРН.

Вивчаючи моделі місцевого самоврядування, можна виділити скандинавську модель, оскільки вона має відмінності від класичних і є наслідком формування муніципальної політики Норвегії на основі історичних традицій ще від XIX століття. Характерною відмінністю муніципалітету в Норвегії від інших Скандинавських держав є той факт, що положення про місцеве самоврядування не прописані в головному законі країни – Конституції. Виходячи з розвитку історичних традицій у країні, розвиток політики місцевого самоврядування відбувається також на основі традиційних принципів.

Були спроби внесення змін, поправок та ініціатив з питань місцевого самоврядування у Конституцію Норвегії ще в 1814 р., але вони виявились недовірливими, нові ініціативи не отримали підтримки більшості. Тому на даному етапі основним документом, що регламентує розвиток

муніципалітету в європейських державах, є Європейська хартія місцевого самоврядування, яка підкріплюється національними законами з даної сфери [22].

Можна також зауважити про відносну самостійність органів місцевого самоврядування Норвегії, оскільки вони відділені від органів державної влади і не знаходяться під їх безпосереднім керівництвом. Таким чином, можна спостерігати розвинену децентралізацію муніципальної системи в країні.

У Норвегії, як і в більшості сучасних держав, управління справами локального рівня здійснюється органами місцевого самоврядування, що формується на засадах прямого, рівного і загального виборчого права за допомогою тайного голосування.

Важливо зазначити, що розвиток внутрішньої політики держави безпосередньо формує критерії зовнішньої політики, зовнішня політика є провадженням внутрішньої, тому важливо провадити збалансовану політику всередині країни для її успішної реалізації на міжнародній арені. Тобто на світовому рівні забезпечуються основні національні інтереси країни, які забезпечують безпеку держави та її внутрішній розвиток.

Для характеристики внутрішньої політики Норвегії, в рамках питання дослідження розглянемо реалізацію цієї політики на міжнародному рівні, яка є продовженням основоположних національних інтересів країни, котрі своєю чергою мають вплив і на розвиток державних та місцевих органів влади.

Тож акцентуючи увагу на процесах, які відбуваються на міжнародній арені в останні роки, можна виділити основні задачі зовнішньої політики Норвегії на сучасному етапі. Головною метою є захист інтересів країни (цінностей, безпеки, добробуту) [23]. Своєю чергою, зовнішня політика базується на пріоритетних цінностях, які Норвегія поділяє зі своїми союзниками та міжнародними партнерами.

Основні цілі та засади зовнішньої політики Норвегії містяться в законодавчих актах уряду країни (Стортінгу) та визначають напрямки розвитку і здійснення політики держави на міжнародній арені. Окрім державних актів, основні положення зовнішньої політики містяться в міжнародних документах, які укладені Норвегією з іншими країнами у сфері політичних, військових і економічних відносин, а також у документах, які були укладені між Норвегією і світовими організаціями (ООН, НАТО, ОБСЄ, Рада Європи, МВФ, ЄАВТ, Північна Рада).

Слід зазначити, що за останні 20 років відбулися значні зміни у сфері розвитку норвезьких національних інтересів. Це пов'язано зі зміною політичного стану на міжнародній арені наприкінці ХХ століття. Тобто дані зміни стосуються іноземних політичних елементів (урядів інших країн), які можуть бути використані для захисту інтересів Норвегії [24].

На сучасному етапі можна виділити два шляхи зовнішньополітичної діяльності. Перший шлях – спостереження за міжнародною ситуацією (в якій основними учасниками подій є інші держави й недержавні суб'єкти – союзи, альянси) з метою швидкого реагування й вироблення відповідних заходів, щоб не допустити погіршення певної ситуації.

Другий шлях полягає в тому, що на основі загальних державних цінностей урядом розробляються нові стратегії для вирішення завдань, які визначають зовнішню політику держави [25, с. 26-30].

У державних актах простежується п'ять головних завдань зовнішньої політики держави:

1. Забезпечення політики безпеки Норвегії – спрямовано на запобігання розгортання нових війн і появи інших факторів, які можуть спричинити загрозу норвезьким інтересам. Основою зовнішньої політики й політики безпеки Норвегії є трансатлантичні відносини, тобто активне співробітництво з НАТО. З цього випливає, що рішення США як важливого



політичного актора на міжнародній арені мають велике значення для Норвегії в процесі вирішення політичних і економічних питань. Питання щодо майбутнього розвитку відносин Норвегії та НАТО: уряд Норвегії прагне до укріплення даного співробітництва задля забезпечення своєї національної оборони. Своєю чергою, Норвегія гарантує підтримку у вирішенні міжнародних конфліктів і сприяння підтриманню системи колективної оборони.

2. Розвиток базових цінностей держави. Базові цінності визначаються для того, щоб знати, в якому напрямку державі рухатись на міжнародній арені. Так, основними напрямками зовнішньої політики є забезпечення прав людини, підтримка демократії й розвиток міжнародно-правового порядку. В рамках даного фактору Норвегія хоче ще більше активізувати співробітництво з Радою Безпеки ООН з метою підтримки організації у проведенні заходів, які сприяють підтриманню миру та безпеки.

3. Розвиток економічних інтересів країни. Норвегія прагне забезпечити ефективний економічний ріст, створюючи сприятливі умови для економіки, яка є дуже вразливою під дією зовнішніх факторів міжнародних відносин. Розвинена багатостороння система економічних відносин є дуже важливим елементом норвезької зовнішньої політики. Зокрема, Норвегія здійснює свою торгову політику, беручи участь у таких світових економічних організаціях, як ВТО, ЄЕЗ, ЄАВТ.

4. Гуманітарна політика стосовно країн, що розвиваються. Норвегія бере участь у забезпеченні миру та створенні примирення у країнах Азії, Африки і Латинської Америки. Інколи вона виступає як посередник між країнами, які мають суперечки між собою, намагається сприяти розв'язанню таких проблем і запобігати переростанню незначних конфліктів у більш серйозні. Цілі даного зовнішньополітичного напрямку полягають у зміцненні

зв'язків з розвиненими країнами і в прагненні побудувати дружні відносини з країнами, які перебувають на стадії розвитку.

5. Політика, спрямована на боротьбу проти зміни клімату. Уряд проводить активну кліматичну політику, яка полягає у зменшенні викидів парникових газів у атмосферу не менше ніж на 40%. Даний напрям розвитку зовнішньої політики є актуальним для Норвегії, оскільки за останні роки спостерігається велика кількість руйнувань, викликаних несприятливими погодними умовами, внаслідок чого велика кількість громадян вимушена змінювати місце свого проживання у зв'язку з неможливістю жити в природно небезпечних регіонах. Норвегія є країною-виробником енергоресурсів, багатою на природні ресурси, тобто має великі можливості для того, щоб зробити свій вклад у всесвітню боротьбу проти зміни клімату [26, с. 74].

Крім цього, уряд Норвегії підтримує та розвиває політичне, економічне й культурне співробітництво як зі світовими провідними країнами, так і з країнами-сусідами. У своїй зовнішньополітичній доктрині Норвегія дотримується поглядів щодо мирного врегулювання спорів за допомогою підтримання системи колективної безпеки. Задля реалізації даних поглядів країна бере активну участь в Організації Північноатлантичного альянсу (НАТО) і підтримує співробітництво з Організацією Об'єднаних Націй (ООН). Крім світових міжнародних організацій Норвегія активно співпрацює в рамках економічного, соціального й культурного співробітництва з країнами Північної Європи (Данією, Фінляндією, Швецією та Ісландією) за допомогою участі в Північній раді [27, с. 454].

Отже, на підставі проведеного аналізу особливостей формування та реалізації моделей місцевого самоврядування в Україні й зарубіжних державах, як інституціонального середовища й основи здійснення містобудівної діяльності, можна дійти до загального висновку

концептуального характеру, що посилення ролі місцевого самоврядування (муніципалізації публічної влади) є основним напрямом сучасної конституційної реформи у сфері децентралізації, оскільки дає можливість поєднати передачу значного обсягу функцій і повноважень на рівень територіальної громади, з наданням відповідної такому обсягу фінансово-економічної, матеріально-технічної та бюджетно-фіскальної основи для ефективного вирішення питань місцевого значення, що має стати належною основою для реалізації містобудівної діяльності в межах відповідних локальних соціумів (територіальних громад).

Слід зазначити, що вся історія людської цивілізації безпосередньо пов'язана з діяльністю людини щодо перетворення середовища її проживання. Більше того, деякі елементи такої діяльності, що спочатку носила виключно екзистенційно-функціональний характер і була спрямованою на забезпечення виживання людської істоти в складних умовах оточуючого природного середовища, згодом перетворилася на телеологічно обґрунтовану та свідому технологічну діяльність з організації життєвого простору шляхом побудови людських поселень – містобудівну діяльність, і досі визначає та характеризує етапи існування й розвитку людства (Парфенон у Афінах, Форум у Римі, Собор святої Софії у Стамбулі, організація водопостачання і водовідведення, будівництво доріг у Стародавньому Римі тощо) [28].

Отже, містобудівна діяльність безпосередньо пов'язана з організацією людських поселень. Згідно В. І. Далю, поселення – це заселене місце, житловий простір, де поселені люди [28]. Населений пункт, населене місце чи поселення – це первинна одиниця розселення людей в межах одної забудованої земельної ділянки (місто, селище, село), використовувана як місце тривалого (з року в рік, хоча б сезонно) проживання [29, с. 1021].

Таким чином, в онтологічному аспекті людське поселення (населений пункт) – це відповідний системний комплекс матеріальних і нематеріальних, групових і індивідуальних, екзистенційних і повсякденних відносин, що характеризуються наявністю відповідних матеріально-процесуальних аспектів:

- по-перше, це земельна ділянка (предметна основа містобудівної діяльності, відповідний Номос Землі. – *Авт.*);

- по-друге, забудована земельна ділянка (відповідне характерне «наповнення», невід’ємна й основна «матрична» ознака містобудівної діяльності. – *Авт.*);

- по-третє, земельна ділянка, на якій проживають люди («антропологічна загрузка» території як прояв основної телеологічної домінанти містобудівної діяльності. – *Авт.*);

- по-четверте, земельна ділянка із забудовою, що тривалий термін використовується для проживання (часова, хронологічна ознака містобудівної діяльності. – *Авт.*) [30, с. 22].

Водночас слід розуміти, що зміст і реалізація містобудівної діяльності характеризується локальним підходом, він здійснюється в рамках функціонування територіальної громади, в її інтересах, для реалізації індивідуально-групових і соціально-функціональних життєвих устремлінь її членів, тобто в межах території, де виникає, конститується, інституціоналізується, функціонує та реалізується місцеве самоврядування як локальний інститут публічної влади, що формується самою територіальною громадою.

Звідси, містобудівна діяльність є іманентною ознакою та характерною рисою місцевого самоврядування, оскільки завдяки їй формується, впорядковується та модернізується життєвий простір людини-члена

територіальної громади у відповідності до її інтересів, інтересів її референтної групи (мікрогромади) або всієї громади (макрогромади) [31].

Діяльність навколо організації та будівництва людських поселень має багатоаспектний характер, вона торкається не лише первинного будівництва, але й всього розмаїття відносин, котрі виникають та є пов'язаними з цими процесами. Дійсно, коли в суспільстві відбуваються соціально-економічні зміни, вони викликають об'єктивну необхідність перетворення середовища проживання людини на локальному рівні її функціонування, тобто в рамках територіальної громади (будівництво, реконструкція місць проживання, житлових, громадських будівель, виробничих об'єктів, інженерних пристроїв, вулиць, місць відпочинку та ін.) [31].

Але таке оптимальне перетворення середовища існування можливе лише в процесі розробки різного виду проєктної документації, яка розробляється компетентними суб'єктами по заказу відповідних замовників та за згодою і погодженням відповідних владних суб'єктів у сфері містобудівної діяльності.

У цьому аспекті уявляє інтерес нормативне визначення містобудівної діяльності, що міститься в ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 року. Під містобудуванням (містобудівною діяльністю) розуміється цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян зі створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проєктування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів

культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури [31].

Наведена законодавча дефініція носить системний і методологічний характер, вона включає наступні ознаки:

а) телеологічну спрямованість профільної діяльності – цілеспрямована діяльність відповідних суб'єктів права держави;

б) полісуб'єктний склад містобудівної діяльності – державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадяни, об'єднання громадян;

в) мегаоб'єктний склад містобудівної діяльності – створення та підтримання повноцінного життєвого середовища;

г) основні телеологічні доміанти – функції містобудівної діяльності, за рахунок яких досягається вирішення мегаоб'єктного завдання:

- прогнозування розвитку населених пунктів і територій;
- планування, забудова та інше використання територій;
- проектування об'єктів містобудування;
- будівництво об'єктів містобудування;
- спорудження інших об'єктів;
- реконструкція історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища;
- реставрація та реабілітація об'єктів культурної спадщини;
- створення інженерної та транспортної інфраструктури [32].

Разом з тим вважаємо, що підхід, використаний законодавцем, не є оптимальним, в ньому не врахована низка позицій, які мають сутнісне значення для визначення містобудівної діяльності [214].

У цьому аспекті може допомогти нормативне визначення профільної діяльності, зафіксоване в ст. 1 Містобудівного кодексу Російської Федерації від 7 травня 1998 р., що на цей час втратив чинність [32]. Так, тут під

містобудівною діяльністю (містобудування, градоустрій) розуміється діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб в області містобудівного планування розвитку територій і населених пунктів, визначення видів використання земельних ділянок, проєктування, будівництва та реконструкції об'єктів нерухомості з урахуванням інтересів громадян, суспільних і державних інтересів, а також з урахуванням національних, історико-культурних, екологічних і природних особливостей територій [32].

Телеологічний аналіз наведеної дефініції дає змогу насамперед виявити систему інтересів, згідно з якими та для задоволення яких реалізується містобудування – з урахуванням інтересів громадян, суспільних і державних інтересів [214].

Крім того, тут зафіксовано низку особливостей, з урахуванням яких має здійснюватися містобудівна діяльність – з урахуванням національних, історико-культурних, екологічних і природних особливостей територій.

Слід акцентувати увагу на особливій важливості наведених нормативних новацій, які мають велике значення саме для місцевого самоврядування, в межах та у сфері діяльності органів якого здійснюється профільна діяльність.

Тут також слід звернути увагу на фіксації дуже оптимального суб'єктного складу містобудування: державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, – який є ширшим ніж той, що міститься в нормативному визначенні досліджуваної діяльності в профільному законі України [33].

Водночас існує необхідність більш детального уточнення суб'єктного складу містобудування в контексті сполучення його з інтересами суб'єктів досліджуваної сфери. Так, діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб в області містобудування

здійснюється з урахуванням інтересів громадян, суспільних і державних інтересів, що суттєво звужує сферу інтересів фізичних осіб, які мають інший правовий статус в рамках патримоніальної держави, а саме – іноземних громадян, апатридів, біпатридів, біженців, що є членами територіальних громад [33].

Уявляє науковий і практичний інтерес визначення містобудівної діяльності, яке міститься у Постанові Уряду Москви від 20 травня 2008 р. № 417-1111 «Про подальший розвиток системи підготовки та проведення торгів при реалізації інвестиційних проектів у сфері капітального будівництва на території міста Москви» [33]. Тут містобудівна діяльність, особливо у функціонально-діяльнісному аспекті, визначається більш вдало та конкретно – це діяльність з розвитку територій, що здійснюється у вигляді територіального планування, містобудівного зонування, планування території, архітектурного-будівельного проектування, будівництва, капітального ремонту, реконструкції об'єктів капітального будівництва.

Виходячи з наведеного слід зауважити, що містобудівна діяльність – це складний конгломерат функціонально-процесуальних дій компетентних органів, які здійснюються у відповідності до національного законодавства та у спосіб, встановлений національним законодавством.

Але сфера реалізації такої діяльності завжди одна – відповідна територія відповідного населеного пункту (міста, селища, села), тобто територіальний простір, який наповнений матеріальним змістом, призначеним задовольняти потреби людської спільноти, котра постійно мешкає на відповідній території, тобто потреби територіальної громади в цілому та її членів – мешканців відповідної території [214].

Саме в цьому полягає й проявляється внутрішній та органічний зв'язок містобудівної діяльності з місцевим самоврядуванням: для першої – це насамперед сфера реалізації та функціонування; для другого – це форма



задоволення основних потреб населення та кожного з мешканців населеного пункту у створенні належної системи забезпечення життя, що лежить в основі життєвого простору людини, де вона функціонує в ординарних умовах у рамках повсякденності, а також в екстраординарних умовах у випадках кризових явищ у функціонуванні державності.

Важливе значення при цьому має матеріальне наповнення містобудівної діяльності. Житлові, громадські, виробничі будівлі, дороги, інженерні комунікації, інші споруди та природне оточення належать до матеріальних елементів населеного пункту.

Таким чином, планування населених пунктів є облаштуванням місць проживання з певною організацією матеріальних елементів. Планування населених пунктів включає: устрій населеного пункту (міста, селища, села) з оптимальною організацією території та розміщенням житлових, громадських, виробничих будівель, споруд, доріг, інженерних комунікацій, інших об'єктів, раціональним використанням навколишнього природного середовища для задоволення потреб людей, які в ньому проживають [214].

Отже, у широкому розумінні під містобудуванням слід розуміти структурну організацію матеріальних елементів населеного пункту, а також реальне наповнення такої людської агломерації відповідними послугами, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, які ними створюються.

Слід зазначити, що в умовах світової та національної економічної кризи перетворення і реконструкція населених пунктів, як альтернатива існуючому раніше пріоритету будівництва нових, набуває все більшого значення [214].

У зв'язку з цим зростає актуальність розвитку міст та інших населених пунктів, а тому при виконанні планування населеного пункту як проєктного заходу необхідно: розрахувати, підібрати й розмістити в необхідному

порядку його матеріальні елементи; провести архітектурно-просторову організацію території та площі, прилеглий до нього; організувати природне середовище так, щоб найкращим чином задовольнити потреби проживаючих там людей в оптимальних умовах побуту, праці та відпочинку.

Велику роль у наведеній роботі відіграють органи місцевого самоврядування, що формуються безпосередньо територіальними громадами та діють від їх імені. Саме тут вкрай важливим є формування мотивації членів територіальних громад і органів місцевого самоврядування відносно підвищення якості містобудівної діяльності та модифікації її форм і методів, з урахуванням передового світового та національного досвіду організації містобудування й територіального самоврядування.

Кожен із напрямків (функцій) містобудування має системні властивості, оскільки містить великий перелік заходів, спрямованих на здійснення містобудівної діяльності. Однак слід розуміти, що реалізація таких заходів, по-перше, нормується, а по-друге, входить до компетенції відповідних суб'єктів профільної діяльності у вигляді відповідних повноважень.

Наприклад, ст. 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. [1] регулює планування і забудову територій, визначаючи їх як діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, яка передбачає:

- прогнозування розвитку територій;
- забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій;
- обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням;
- взаємоузгодження державних, громадських і приватних інтересів під час планування і забудови територій;

- визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів;
- встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності;
- розроблення містобудівної та проєктної документації, будівництво об'єктів;
- реконструкцію існуючої забудови та територій;
- збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень;
- створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури;
- створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення;
- проведення моніторингу забудови;
- ведення містобудівного кадастру;
- здійснення контролю у сфері містобудування [1].

Слід зазначити, що перелік повноважень суб'єктів містобудування в зазначеній сфері є досить широким, тому в процесі реалізації постають проблеми розмежування компетенції у профільній сфері між ними, з метою припинення процесів виникнення компетенційних спорів і конкуруючої компетенції. Акцентуємо на цьому особливу увагу, бо вважаємо, що органи місцевого самоврядування як повноважні представники територіальної громади повинні володіти відповідними компетенційними повноваженнями у сфері містобудування в достатньому обсязі, для реалізації завдань щодо розвитку територіальних громад і територій, на яких вони функціонують [214].

У цілому, в результаті дослідження ролі та значення містобудівної діяльності в місцевому самоврядуванні можна дійти до наступних найважливіших висновків та узагальнень:

- містобудівна діяльність має екзистенційне значення для існування місцевого самоврядування як територіальної організації територіальних громад, а також не тільки як державно-правового та нормативно-правового феноменів, але й приватно-особистісного феномена, що сприяє та організує повсякденне життя людини, її оточуюче середовище;

- визначення ролі та значення містобудівної діяльності в місцевому самоврядуванні є актуальною проблемою, та такою, що має велике теоретичне й практичне предметне значення для виникнення й організації державності в будь-якій її формі (матеріальний простір державності. – *Авт.*), а також для існування повсякденної діяльності територіальних громад та їх членів;

- містобудівна діяльність оптимально співвідноситься з місцевим самоврядуванням, бо вона здійснюється безпосередньо на локальному рівні функціонування соціуму – там, де формуються і функціонують територіальні громади, що є первинними суб'єктами місцевого самоврядування (ст. 140 Конституції України [34]);

- містобудівна діяльність є телеологічно обґрунтованою діяльністю уповноважених суб'єктів держави та місцевого самоврядування, яка здійснюється з метою реалізації численних інтересів фізичних, юридичних осіб і держави та полягає у створенні відповідної системи життєвого простору людини;

- містобудівна діяльність є іманентною ознакою та характерною рисою місцевого самоврядування, оскільки завдяки їй формується, впорядковується та модернізується життєвий простір людини – члена територіальної громади,

у відповідності до її інтересів, інтересів її референтної групи (мікрогромади) або всієї громади (макрогромади) [214; 229; 233; 234; 239].

### **1.3. Онтологічні та аксіологічні підходи до містобудівної діяльності як до сфери муніципально-правового вимірювання**

Серед значних досягнень людської цивілізації особливо виокремлюється феномен місцевого самоврядування, який включає не лише здійснення відповідною спільнотою людей (територіальною громадою) відповідних публічно-владних функцій, але й створення відповідного середовища проживання – телеологічно спрямовану діяльність зі створення місць проживання і перетворення території в залежності від екзистенційних потреб та інтересів населення [35]. Центральне місце в такій діяльності посідає містобудування – комплексна багатогранна діяльність суспільства, спрямована на створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини в поселеннях і районах розселення [35].

Але наведена дефініція, на наш погляд, потребує свого уточнення. По-перше, у містобудуванні головну роль відіграє локальне суспільство, тобто територіальна спільнота людей – територіальна громада, яка сама здійснює комплексну багатогранну та цілеспрямовану діяльність, спрямовану на створення матеріально-просторового середовища для своєї життєдіяльності. По-друге, таку діяльність територіальна громада об'єктивно може здійснювати тільки в колективістському розумінні, за допомогою відповідних організаційних і структурно-нормативних чинників, тобто лише у рамках місцевого самоврядування [238].

Вважаємо, що саме тут треба визначити основоположну екзистенційну основу синергетичної взаємодії місцевого самоврядування та містобудівної діяльності, яка полягає в тому, що місцеве самоврядування є ефективним

організаційним і організаційно-правовим засобом створення місць проживання людей і перетворення території в залежності від їх екзистенційних потреб та інтересів, а містобудівна діяльність – виступає як телеологічно обґрунтована діяльність щодо створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини в поселеннях і районах розселення.

Таким чином, місцеве самоврядування створює відповідні внутрішньо-екзистенційні організаційні та нормативні умови для життя членів територіальної громади, реалізуючи їх потреби й інтереси, а містобудівна діяльність створює зовнішньо-екзистенційні умови матеріально-просторового середовища такої життєдіяльності людини та саме таке ординарне середовище на відповідній території, де саме й функціонує людина в контексті реалізації таких потреб і інтересів. Звідси в організаційно-функціональному аспекті виникає відповідна «мотрійка» – місцеве самоврядування виступає в якості великої мотрійки, котра включає в себе мотрійку маленьку – містобудівну діяльність. Але в аспекті онтологічному таку мотрійку можна розглядати й у зворотному вигляді – місцеве самоврядування виступає в якості ядра містобудівної діяльності (маленька мотрійка), в той час як сама така діяльність є результатом функціонування інституту місцевого самоврядування, покликаного реалізовувати потреби та інтереси локального співтовариства (велика мотрійка) [36, с. 22-26].

З позицій телеології, місцеве самоврядування тут виступає в якості статутарно-функціональної мегамети, а містобудівна діяльність – в якості функціонально-діяльнісної мезомети (завдання), при цьому мініметою виступає створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності конкретної людини в поселеннях та районах її розселення.

З позиції комунікативної взаємодії – місцеве самоврядування є тим великим соціальним простором, де здійснюються шляхом масових міжособистісних, групових і колективних комунікацій різні завдання щодо задоволення екзистенційних потреб людини та її соціальних асоціацій – міні-, мезо- та мегагруп (наприклад, родина, трудовий колектив, територіальна громада загалом тощо), з метою вирішення мегазавдання локальної демократії – реалізації питань місцевого значення. При цьому містобудівна діяльність виступає тут не лише як завдання місцевого значення, але й як інструмент і механізм якісного перетворення та облаштування території, з метою її пристосування для середовища проживання жителів [36, с. 24].

У контексті історичної ретроспективи формування містобудівної діяльності завжди супроводжувало процеси становлення самоорганізації та самоврядування груп людей за територіальною ознакою (облаштування міст-полісів Стародавньої Елади, міст і храмів Єгипту та Іудеї (Іерусалим), міст і муніципій Стародавнього Риму, населених пунктів Візантії, міст Середньовічної Європи тощо) [36, с. 24].

Вважаємо, що тут проявляється глибоке та філософське розуміння як місцевого самоврядування, так і містобудівної діяльності, що має свій вихід на онтологічний рівень їх узагальнення: вони є дієвим способом і засобом реалізації системи екзистенційно-об'єктивних та екзистенційно-суб'єктивних інтересів, що продукуються людиною в процесі її життєдіяльності на відповідній території в процесі виконання нею основної ролевої позиції в місцевому самоврядуванні – жителя-члена територіальної громади [36, с. 24], та посилюються з виконанням людиною інших ролевих позицій, що «витікають» з цієї первинної та основоположної позиції «жителя» – члена родини, члена трудового колективу, члена будь-яких соціальних груп, заснованих на інших соціально-індивідуальних і соціально-колективістських інтересах [37, с. 53].

Звідси виникає вельми яскравий аксіологічний зв'язок між самим місцевим самоврядуванням і містобудівною діяльністю, що носить як безпосередній, так і опосередкований характер, а саме:

а) місцеве самоврядування та містобудівна діяльність є безальтернативними факторами існування один одного – вони об'єктивно пов'язані між собою та взаємно один одного детермінують – тобто ці фактори носять антропогенний характер і характеризуються формуванням і наявністю складних системних зв'язків і нормативних систем, що переплітаються та взаємно стимулюють одна одну;

б) місцеве самоврядування є природним іманентним територіально-просторовим середовищем виникнення містобудівної діяльності, саме місцеве самоврядування створює організаційний, організаційно-правовий і нормативний простір для виникнення, існування та функціонування містобудівної діяльності;

в) містобудівна діяльність, беззаперечно, повинна розглядатися лише в муніципальному вимірюванні, адже без свого інтерстиціального (внутрішнього) зв'язку з місцевим самоврядуванням, з його інститутами та місцевим населенням – жителями-членами територіальної громади – воно втрачає телеологічний зміст і соціальне призначення [238].

У праксеологічному аспекті, з наукових позицій містобудівна діяльність уявляє собою галузь науки і техніки, яка веде дослідження інженерно-технічних, соціально-економічних та екологічних проблем формування життєвого середовища, що включає конструювання систем населених місць, їх планування й забудови. Тобто містобудівна діяльність виступає вторинною діяльністю по відношенню до місцевого самоврядування, що здійснюється на відповідних територіях держави територіальними громадами і сформованими ними органами місцевого самоврядування (ст. 140 Конституції України [34]).



У контексті методологічного наповнення містобудівна діяльність уявляє собою складну раціональну, інноваційну, технологічну, організаційну, нормативну діяльність щодо розробки різноманітних типів містобудівних об'єктів (регіонів, міст, сіл та їх структурних елементів), створення відповідних матеріально-просторових форм сучасного містобудування, обґрунтування і розробки, а також нормативізації й легалізації державної містобудівної політики, інформаційного забезпечення містобудівної діяльності [38].

Зазначені напрямки містобудівної діяльності реалізуються у сфері місцевого самоврядування й місцевого управління та мають за мету сприяти забезпеченню процесів управління розвитком населених місць і територій, планування забудови, реконструкції та експлуатації населених місць і регіонів відповідно до потреб населення й виробництва. Слід зазначити, що саме в рамках телеологічних домінант містобудівної діяльності органічно співпадають цільові стратегічні настанови місцевого самоврядування й держави – бо державу в підсумку турбують кінцеві результати такої діяльності – технологічно облаштовані території, оптимально придатні для організації життєдіяльності людей, які відповідають нормативним настановам з позицій архітектури, транспортної логістики, насиченості відповідним набором інфраструктури з послугами та побутом, а також є придатними для функціонування з різних позицій безпеки (екологічної, технологічної, протипожежної, санітарної, епідеміологічної, оборонної тощо) [38].

Але незважаючи на явні державні інтереси у сфері містобудівної діяльності, слід підкреслити її пріоритетний локальний характер і особливе значення для місцевого самоврядування, що, на наш погляд, детермінується феноменом територіальної конотації. Цей термін має комплексний характер і містить в собі два визначення, котрі не тільки мають самостійне значення,

але й в контексті їх комплексного використання набувають системного та кумулятивного значення [38].

Згідно російськомовній Вікіпедії – Вільній енциклопедії, територія (лат. *territorium*) – частина поверхні суші з певними межами. Територією насамперед називається земельний простір, на який поширюється юрисдикція держави або адміністративної одиниці (територіального утворення) в її складі [38]. В українськомовній Вікіпедії – Вільній енциклопедії, територія (лат. *territorium* – область, територія; від *terra* — земля) – це регіон, обмежена частина земної поверхні в природних, державних, адміністративних або умовних межах: визначається протяжністю, як специфічним видом «просторового» ресурсу, площею, географічним розташуванням, природними умовами, господарським освоєнням [39]. Територія є об'єктом конкретної діяльності [40, с. 76].

Нас насамперед цікавить територія держави, на якій і відбувається містобудівна діяльність. Територія держави (державна територія, територія як ознака держави) – одна із частин земної кулі, що правомірно знаходиться під юрисдикцією будь-якої держави, вона виступає як одна із основних ознак держави на відносно пізній стадії соціального розвитку [41].

Слід зазначити, що державна територія в історичному минулому не виступала як основна ознака державності в ранніх державних утвореннях, але стала такою ознакою пізніше. Це було детерміновано тим, що на першій стадії свого існування багато племен і народів вели кочовий спосіб життя, змінюючи місце перебування в залежності від наявності природних ресурсів. При цьому існувала певна система організації влади саме в умовах такого способу життя, тому стосовно деяких племен можна говорити про наявність лише таких основних ознак державності, як народ і суверенна (верховна) державна влада [42, с. 400]. Але з переходом до осілості поступово сформувалася певна державна територія, яка стала головним базисом не

тільки розвитку держави, але й матеріальною основою її суверенітету [42, с. 400].

У цьому аспекті та в контексті дослідження, що нами здійснюється, уявляє значний науковий і методологічний інтерес загальновідома дефініція Ф. Енгельса, що «територія – це держава, яка зайнята населенням, де діє влада еліти» [43, с. 213].

Наведена позиція володіє в контексті нашого дослідження низкою характеристик, а саме:

а) якщо держава визначається через територію, то це означає, що держава володіє відповідною фіксованою територією, яка правомірно знаходиться у її власності;

б) якщо територія є зайнятою населенням, то саме цей статус людей є основним в антропологічному освоєнні території держави, і саме такий статус є визначальним у ролевій позиції людей у сфері місцевого самоврядування;

в) якщо держава має територію, яка зайнята населенням, то це означає, що останнє здійснює на цій території відповідну цілеспрямовану діяльність щодо її облаштування для нормальної, оптимальної і тривалої життєдіяльності – саме за пріоритетними напрямками такої діяльності населення й відбувається містобудівна діяльність на різних стадіях її фактичного історичного прояву та реалізації [44, с. 6];

г) якщо на території держави, де функціонує населення, здійснюється влада еліти (публічна влада. – *Авт.*), то це означає, що така влада повинна вирішувати низку екзистенціальних проблем існування як суспільства, так і держави, – тобто це означає фактичний розподіл функцій держави та функцій соціуму, функціонуючого на локальному рівні в умовах повсякденності. При цьому публічна влада в межах локального соціуму, що функціонує на відповідній території, проявляється у вигляді публічної

самоврядної (муніципальної) влади, тобто влади місцевого самоврядування [44, с. 6].

Вважаємо, що це обумовлює особливу територіальну значущість території для містобудівної діяльності, причому перша виступає матеріальною базою для другої. Але слід враховувати, що на своїй території держава здійснює територіальне верховенство, сукупність вищої і єдиної влади, яка є однією з невід'ємних частин державності. Кордонами державної території встановлюються межі дії вищої державної влади і правових норм, що нею встановлюються. А це означає, що використання території з метою здійснення містобудівної діяльності вже апріорі носить нормативно-технологічний характер. Крім того, тут слід враховувати й складові елементи державної території, на яких можливо здійснювати профільну діяльність, а це насамперед суша – як частина поверхні планети, що не покрита водами та лежить в межах державних кордонів [38].

Найбільш близькими для містобудівної діяльності виступають дефініції, пов'язані з територіями, де мешкає населення або діє публічна самоврядна влада. Так, російськомовна Вікіпедія визначає:

- а) територію міста – як територію, обмежену межами міста;
- б) територію місцевого самоврядування – як територію муніципального утворення, землі міських і сільських поселень, прилеглі до них землі загального користування, рекреаційні зони, інші землі в межах муніципального утворення, незалежно від їх цільового призначення і форм власності;
- в) територію громадського самоврядування – землі міських, сільських поселень, прилеглі до них землі загального користування, рекреаційні зони, землі, необхідні для розвитку поселень, а також інші землі в межах муніципального утворення, незалежно від форм власності та цільового призначення, де організовано громадське самоврядування, наприклад:

територія СНТ, територія ДСК, під'їзд багатоквартирного житлового будинку [38].

Українськомовна Вікіпедія робить наголос на ролі території в містобудуванні, зокрема шляхом виокремлення принаймні її нормативно-формалізованої характеристики. Таким чином визначаються наступні дефініції:

а) планування територій – процес регулювання використання територій, який полягає у створенні та впровадженні містобудівної документації, ухваленні та реалізації відповідних рішень;

б) детальний план території – містобудівна документація, яка розробляється для окремих районів, мікрорайонів, кварталів і районів реконструкції існуючої забудови населених пунктів;

в) схема планування території – містобудівна документація, яка визначає принципові вирішення планування, забудови та іншого використання відповідних територій адміністративно-територіальних одиниць, їх окремих частин;

г) генеральна схема планування території України – містобудівна документація, яка визначає концептуальні вирішення планування та використання території України;

д) проєкт забудови територій – містобудівна документація, яка поєднує властивості містобудівної та проєктної документації, що розробляється для будівництва комплексів будинків і споруд [39].

Вважаємо, що такий підхід акцентує важливість місця, яке посідають у цих відносинах органи місцевого самоврядування, що в якості органів публічної влади, сформованих населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці держави, яке функціонує на відповідній її території у вигляді територіальної громади, характеризуються територіальною конотацією та володіють відповідною профільною компетенцією.

Термін «конотація» (лат. *connotatio* – додаткове значення) означає поняття логіко-філософського дискурсу, яке виражає відношення між змістом (конотат) і несучою його мовною одиницею (ім'я або сукупність імен) [45].

Згідно Словопедії, конотація (лат. *con* – разом, *notatio* – позначати) є одним із основних понять стилістики, яке означає додаткові семантичні та стилістичні відтінки, що накладаються на основне значення слова в процесі комунікації та надають вислову експресивного забарвлення, певного тону, колориту [46].

Великий словник іноземних слів тлумачить конотацію як додаткове значення мовної одиниці або категорії [47, с. 286].

Тобто ми бачимо, що етимологія досліджуваного терміна, на перший погляд, належить до суто лінгвістичних питань, з метою надання актуалізації та акцентуації відповідній мовній одиниці або категорії. Але існують і протилежні підходи.

Так, на нашу думку, треба погодитись з позицією дослідника В. І. Говердовського, який відходить від традиційного суто лінгвістичного розуміння цього терміну і говорить про широку інституціоналізацію та широке розуміння поняття «конотація». Цей автор стверджує: «...конотація почала своє існування в оціночно-стилістичних межах, а тепер містить в собі соціально-політичні, морально-етичні, етнографічні та культурологічні чинники» [48, с. 75].

Тому ми вважаємо, що саме наведені чинники, включаючи й територіальний чинник, фактично детермінують, мотивують, ініціюють і продукують системні інтереси територіальних громад, що лежать в основі поєднання телеологічних настанов місцевого самоврядування та містобудівної діяльності [238].

Звідси можна зробити проміжний висновок про те, що термін «територіальна конотація» досить вдало, ярко, чітко й однозначно (як з позицій семантики, так і з позицій методології) відображає місце і роль містобудівної діяльності в місцевому самоврядуванні.

Також слід зауважити, що перехід до ринкової економіки, різноманітних форм власності на землю та платного характеру її використання не тільки різко підвищує роль містобудівної діяльності, але й актуалізує та об'єктивізує значення її нормативного супроводження й забезпечення, насамперед обов'язковість, якість і законність містобудівних документів у місцевому самоврядуванні як однієї з найважливіших ланок у механізмі регулювання земельних відносин у селі, селищі та місті, а також узгодження державних, приватних і громадських інтересів.

Загальновідомо, що об'єктивна необхідність формування території, де функціонує територіальна громада, особливо міської території як системи з великою кількістю ділянок і споруд на відносно обмеженому просторі, – завжди супроводжується виникненням найрізноманітніших ситуацій, на розв'язання яких спрямована саме містобудівна діяльність. При цьому, загальна сутність проблемних ситуацій – це схрещення та колізія інтересів різних землекористувачів, тому їх містобудівне вирішення – це або узгодження інтересів за рахунок створення інтегрованих планувальних структур, або вибір взаємовиключних можливостей використання території, тобто створення монофункціональних планувальних структур [49, с. 24-25].

Отже, містобудівне регулювання земельних відносин – це перш за все діяльність територіальних громад, сформованих ними органів місцевого самоврядування та інших уповноважених органів щодо дотримання раціональної планувальної організації території та узгодженого взаємного розміщення виробничих комплексів, житлових районів, громадських центрів, зон масового відпочинку та інших об'єктів. Тобто слід підкреслити,

що в основі містобудівної діяльності насамперед лежать інтереси територіальної громади, тісно пов'язані з облаштуванням території її постійного функціонування.

Слід пригадати, що відомий вітчизняний вчений-муніципаліст М. О. Баймуратов запропонував систему інтересів у місцевому самоврядуванні, яка складається з трьох рівнів-груп і містить в собі: а) інтереси територіальної громади; б) інтереси території; в) інтереси жителя-члена територіальної громади [49, с. 24-25]. Вважаємо, що саме така градація інтересів не лише відображає їх значення в місцевому самоврядуванні, але й підкреслює визначальну роль територіального інтересу (інтересу території) в містобудівній діяльності.

Це також обґрунтовується тим, що саме шляхом раціональної планувальної організації території, узгодженого взаємного розміщення об'єктів будівництва формуються умови для праці, побуту й відпочинку населення, організації виробництва, збереження і поліпшення навколишнього природного середовища. Причому, містобудівні методи регулювання діють у всьому світі, незалежно від суспільного ладу, природних, соціальних та економічних процесів, бо всі без виключення територіальні громади мають екзистенційні інтереси, які здебільшого вирішуються за рахунок використання території їх існування та постійного функціонування, в тому числі й за рахунок містобудівної діяльності.

Таким чином, основним завданням містобудування виступає планувальна організація території, на якій функціонує територіальна громада у межах відповідної території. Тому містобудування часто називають ще плануванням населених пунктів, або районним і міським плануванням.

В історичному контексті першим комплексним законодавчим актом, що закріпив наведені завдання та підсумував загальні положення планування й забудови міст, закріпивши надійне і профільне нормативне супроводження



та забезпечення діяльності у сфері містобудування, був закон Великої Британії 1909 року, який увінчав собою всю систему європейських законодавчих актів, запроваджених у дію починаючи з 40-х років ХІХ століття. Відповідно до цього закону, складання генеральних планів міст зосереджувалося в міських радах (містобудування стало предметом відання міських рад. – *Авт.*) і ставилося під контроль міністерства внутрішніх справ (містобудування знаходилось під державним контролем. – *Авт.*). Водночас закон надавав можливість організаціям і приватним особам спостерігати за виконанням проєктів планування (було дозволено і легалізовано громадський контроль за містобудуванням. – *Авт.*) [50].

Особливо важливим положенням закону було право примусової купівлі землі для реконструкції та розширення міст (на законодавчому рівні визнано велике і особливе значення містобудування для розвитку міст. – *Авт.*).

Крім того, муніципальна влада одержала можливість виконувати планування на всій території міста, незалежно від майнових прав на землю, а якщо проєкт передбачав розширення міста, то мав включати і сільськогосподарські угіддя, розташовані за міською межею (уперше було встановлено компетенційні повноваження муніципальної влади у сфері містобудування. – *Авт.*). Не підлягали відчуженню лише землі загального користування (вулиці, площі, сади, місця розташування пам'яток архітектури та мистецтва, а також королівські парки) [50].

Крім того, цим законом було встановлено порядок оцінки землі та вжито заходів проти спекуляції земельними ділянками; території, що передбачалися під проїзд, місто одержувало тепер у приватних землевласників безкоштовно. Для реалізації проєктів планування місту дозволялося випускати позики на термін до 80-ти років [50].

Таким чином, закон 1909 року фактично вперше запровадив до практики містобудування не тільки надійну економічну, але й солідну та ефективну нормативно-правову платформу. Слід зазначити, що аналогічні законодавчі акти з подібними правилами містобудування згодом було прийнято майже в усіх державах світу.

Важливість містобудівної діяльності для існування територіальних громад і муніципальної влади фактично не має альтернативи, адже у системному розумінні сфера містобудівної та територіально-планувальної діяльності включає не лише теорію і практику планування міських, селищних, сільських, рекреаційних та інших поселень, формування, перетворення і розвитку систем розселення, облаштування міжселенних територій різного призначення, але й теоретико-практичні підходи до розвитку соціальної, виробничої, транспортної, інженерно-технічної інфраструктури.

На практиці, містобудування значно впливає і багато в чому визначає розвиток не тільки локального суспільства, але й всього суспільства взагалі, оскільки воно виступає найбільшим сектором реальної економіки, який концентрує величезні матеріальні ресурси у вигляді будівель і споруд, історико-культурних цінностей, земельних ділянок, облаштованих транспортною й інженерно-технічною інфраструктурою та інформаційними системами, що сприяє створенню «полів інвестиційної активності».

Так, на думку І. Ройзмана, І. Гришиної, А. Шахназарова, основою такої інвестиційної активності є «...інвестиційний клімат регіону країни (можна сміливо додати – муніципального поселення, у широкому його розумінні, або території, де постійно функціонує відповідна територіальна громада. – *Авт.*), що є найбільш узагальнюючою характеристикою інвестиційних процесів... і являє собою сформовану протягом ряду років сукупність різних соціально-економічних, природних, екологічних, політичних та інших умов,

що визначають масштаб (обсяг і темпи) залучення інвестицій в основний капітал регіону» [51, с. 3].

Тому інноваційні перетворення, що відбуваються в економіці й соціальній сфері, багато в чому зумовлюють процеси містоформування, а матеріально-просторове середовище поселень, своєю чергою, впливає на процеси соціально-економічного розвитку. Таким чином, тут також виявляється безпосередній зв'язок містобудівної діяльності з місцевим самоврядуванням.

Слід зазначити, що такий зв'язок укріплюється за рахунок розвитку ринку нерухомості, коли значення містобудування істотно підвищується.

По-перше, посилюється соціальна спрямованість містобудівної діяльності: поселення повинні розвиватися як в інтересах всього суспільства, так і жителів конкретних населених місць.

По-друге, при цьому поряд з урахуванням інтересів більшості жителів, повинні враховуватися інтереси соціальних груп і окремих особистостей.

По-третє, цим цілям служать демократичні процедури, які дозволяють досягати балансу суспільних і приватних інтересів під час розроблення, прийняття та реалізації містобудівних рішень.

По-четверте, містобудівна політика повинна формуватися за активної участі населення [52, с. 4].

Таким чином, завдяки містобудівній діяльності місцеве самоврядування: а) вирішує важливі завдання функціонування та розвитку територіальної громади; б) гармонізує відносини між соціальними стратами локального соціуму; в) використовує та вдосконалює демократичні механізми врахування громадської думки в рамках територіальної громади; г) забезпечує гласність і транспарентність у формуванні та реалізації локальної містобудівної політики.

Необхідно підкреслити, що містобудівна діяльність зазнає суттєвого впливу глобалізації, в умовах якої сучасний період розвитку людської цивілізації виступає як період стрімких змін і турбулентності. При цьому перманентно змінюються як умови життя людей-членів територіальної громади, так і їх вимоги до життєвого середовища. Тому об'єктивно детермінується перегляд і філософських основ містобудівного світогляду. Але його обумовленість територіальною конотацією та діалектичний зв'язок з місцевим самоврядуванням, а отже його муніципальне вимірювання, не лише залишається без змін, але й суттєво зростає.

Це обумовлюється розвитком інформаційних технологій, телекомунікацій, транспорту, що веде до активізації процесів глобалізаційного процесу міждержавної інтеграції, а також до об'єктивного посилення взаємозалежності міст, регіонів, країн. Ці процеси спочатку обумовлюються економічно, а потім і політично, а потім вони проявляються та вирішуються в контексті нормативно-правової інтеграції, яка виступає однією з важливих форм правової глобалізації [53, с. 42]. Саме ці процеси сприяють тому, що різні поселення і території різних держав не тільки доповнюють один одного, взаємно виграючи за рахунок своїх відмінностей, але й розвиваються за єдиними правовими нормативами завдяки міжнародно-правовим стандартам містобудівної діяльності [54, с. 59].

Багато проблем, пов'язаних із розвитком поселень, мають глобальний характер, проте органи місцевого самоврядування, країни та їх регіони стикаються й зі специфічними проблемами, які вимагають нестандартних рішень, що фактично реалізуються на рівні локального соціуму в межах територіальної громади. Вони вирішуються за рахунок оптимізації поліпшення умов життя в поселеннях, що здійснюються такими засобами, які відповідають місцевим потребам і реаліям, з урахуванням результатів

аналізу глобальних економічних, соціальних і екологічних тенденцій розвитку.

Звідсіля й випливає основоположна сутність містобудівної та територіально-планувальної діяльності, яку важко переоцінити.

Насамперед вона міститься в екзистенційному значенні міст та інших крупних поселень у розвитку людської цивілізації. Саме там, а особливо в містах, зосереджені основні економічні й соціокультурні ресурси, в них генеруються соціальні, науково-технічні та ідейно-політичні новації. Слід зауважити, що як загальна кількість міст, так і частка населення, яке проживає в них, в світі стрімко збільшуються.

По-друге, питаннями удосконалення міського середовища займається широке коло фахівців – архітекторів, соціологів, економістів, екологів, транспортників та інших. На практиці всі їх проєктні надбання проявляються у містобудівній діяльності.

По-третє, містобудування (містобудівна діяльність) у вузькому розумінні – це планування і забудова міст, а в широкому розумінні – сфера наукової, нормативної, проєктної, будівельної, управлінської діяльності щодо перетворення простору проживання людей шляхом формування і розвитку міських та інших поселень, систем розселення, їх виробничої, соціальної, транспортної, інженерно-технічної інфраструктури з урахуванням вимог оптимізації навколишнього середовища, охорони природи та історико-культурної спадщини [52, с. 5].

У цьому калейдоскопі наведених раціонально-діяльнісних характеристик нашу увагу привертає нормативна й управлінська діяльність, яка в практичному застосуванні до діяльності органів місцевого самоврядування та територіальних громад особливо ярко, однозначно та чітко підкреслює муніципальний вимір містобудівної діяльності.

Необхідно враховувати, що містобудівна діяльність може також розглядатися як частина архітектурної діяльності. Архітектура в широкому розумінні – функціонально-просторова і візуально-художня організація об'єктів будівництва (будівель, споруд, інтер'єрів приміщень), ландшафтних об'єктів (не забудованих або мало забудованих територій), об'єктів містобудування та територіального планування (поселень, систем розселення, міжселенних територій) [55].

При такому визначенні архітектури, містобудування є одним із найважливіших рівнів архітектурного впорядкування простору проживання людей та їх асоціацій. Водночас існує і більш вузьке розуміння архітектури – як просторової організації будівель і споруд. Тому вважаємо, що є логічним, органічним і правомірним використання словосполучення «містобудування та архітектура».

У ряді країн як синонім україномовному терміну «містобудування» використовуються латинські за походженням терміни – «урбаністика», «урбанізм».

Близьке значення має поняття «екістика» (англ. *Ekistics* < давн.-грец. *οἶκος* – дім, житло), що було запропоновано грецьким архітектором К. Доксіадісом у 1963 році [56] та яке позначає глобальну урбаністику, науку про просторовий розвиток людських поселень. Об'єктами екістики виступають динамічні міські структури: від окремих міст до глобальних систем розселення (поліс – дінаполіс – метрополіс – мегаполіс – екуменополіс).

Для визначення сукупності знань про міста використовують термін «містознавство» – комплекс дисциплін, що вивчає міста і системи розселення. До містознавчих дисциплін відносять: містобудування, географію, соціологію, екологію, теорію міського управління, статистику, інженерні дисципліни та ін., коло яких постійно розширюється [57].

Водночас слід зазначити, що містобудування також має стійку тенденцію до розвитку. Так, у процесі розвитку суспільства і розширення кордонів цілеспрямованого впорядкування простору, від містобудування відокремилася відносно самостійна область діяльності – територіальне планування.

Разом з тим, територіальне (регіональне, районне) планування як наукова, проєктна, управлінська діяльність, метою якої є раціональне просторове розміщення і поєднання на території розселення населення, виробництва, природокористування – має відповідний зв'язок з місцевим самоврядуванням, бо в загальному розумінні опосередковано впливає на облаштування території функціонування територіальної громади та на її стратегічний розвиток. Це обґрунтовується тим, що територіальне планування визначає стратегію територіального, соціально-економічного, екологічного розвитку лише великих територіальних утворень (країн, регіонів, їх частин).

Також слід розуміти, що в містобудуванні й територіальному плануванні використовуються близькі методичні принципи, прийоми і засоби дій, але розглядаються різні за масштабом об'єкти проєктування, планування, управління.

Об'єктами містобудівної діяльності є містобудівні утворення – поселення, їх планові цілісні частини, приміські зони. Об'єктами територіального планування є територіальні утворення – країни, регіони, їх планово цілісні частини.

Однак об'єднує наведені види діяльності те, що сучасна методологія містобудування і територіального планування виходить з визнання об'єктивних законів формування й розвитку містобудівних і територіальних утворень, водночас визнає необхідність управління цими процесами з метою створення оптимальних умов життєдіяльності населення. Тому є важливим

правильно визначити співвідношення між природним ходом розвитку – з одного боку, і можливостями регулювання й управління цим розвитком – з іншого.

Містобудівна і територіально-планова діяльності спрямовані на створення матеріально-просторових умов для сталого розвитку як локальних спільнот, так і загального суспільства шляхом перетворення й розвитку місця проживання, прикладання праці, обслуговування, відпочинку населення, систем транспортного та інженерно-технічного забезпечення. Вони забезпечують раціональне використання наявних територіальних, природних, економічних, соціально-демографічних ресурсів, визначають напрями вдосконалення просторової організації поселень, рекреаційних, сільськогосподарських, охоронюваних природних територій [52, с. 34].

У блоково-процедурному аспекті містобудівна і територіально-планувальна діяльність можуть бути представлені у вигляді структурно-логічної моделі, в якій виділяють чотири основні блоки – вхідний, процесуальний, реалізації та забезпечення [52, с. 35].

Вхідний блок забезпечує взаємозв'язок містобудівної та територіально-планувальної діяльності з процесами суспільного розвитку, для чого здійснюється аналіз і оцінка стану довкілля, виявлення проблем і конфліктних ситуацій (соціально-демографічних, соціокультурних, соціально-економічних, екологічних), оцінка наявних ресурсів, що дозволяє визначити цілі та пріоритети розвитку (початкова стадія. – *Авт.*).

Процесуальний блок включає види діяльності: виконання наукових досліджень; розробку прогнозів, програм, планів містобудівного та територіального розвитку; розробку законодавчих, нормативних, методичних документів; розробку проєктно-планувальної документації (проєктування); управління розвитком поселень і територій (стадія нормативізації, нормопроектування та нормотворчості. – *Авт.*).



Блок реалізації включає: здійснення затвердженої проєктно-планувальної документації, виявлення змін, що відбуваються, оцінку результативності прийнятих рішень (стадія практичної реалізації. – *Авт.*).

Блок забезпечення включає: інформаційне, технічне, організаційне, кадрове, фінансове забезпечення містобудівної та територіально-планувальної діяльності (стадія організаційно-технологічного супроводження та забезпечення. – *Авт.*) [238].

Містобудування та територіальна планування є комплексними, багатоплановими областями діяльності, тому стадійна характеристика наведених блоків є суто теоретично-науковим заходом, виходячи з того, що зазначені види діяльності, технологічні, організаційні та організаційно-правові форми їх здійснення є «переплетеними» між собою та «напливаючими» у часі та просторі. Вони безпосередньо чи опосередковано взаємодіють з економікою, екологією, соціологією та іншими галузями природничих, технічних і культурологічних наук і входять до них. Разом з тим можна сказати, що відносно самостійно, паралельно з містобудуванням і територіальним плануванням розвиваються такі галузі знань, як географія міст, соціологія міста, екологія міста, теорія міського управління, міська статистика, інженерна геологія, міський транспорт, водопостачання міст, енергопостачання міст, інженерна підготовка територій та ін. Наведені галузі фактично відображають муніципальну характеристику територіального самоврядування, бо є його управлінсько-технологічними факторами функціонування та розвитку [238].

У результаті проведеного дослідження онтологічних та аксіологічних підходів до містобудівної діяльності як до сфери муніципально-правового вимірювання можна дійти до наступних найважливіших висновків:

- в діяльності органів місцевого самоврядування поряд зі здійсненням публічної самоврядної (муніципальної) влади важливе місце посідає

створення відповідного середовища проживання – яке слід розуміти як телеологічно спрямовану діяльність зі створення місць проживання і перетворення території відповідно екзистенційним потребам та інтересам населення;

- центральне місце в такій діяльності посідає містобудування – комплексна багатогранна діяльність суспільства, спрямована на створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини в поселеннях і районах розселення;

- разом з тим, відносно правосуб'єктності територіальної громади, наведена дефініція потребує свого уточнення: по-перше, у містобудуванні головну роль відіграє локальне суспільство, тобто територіальна спільнота людей – територіальна громада, яка сама здійснює комплексну багатогранну та цілеспрямовану діяльність і спрямована на створення матеріально-просторового середовища для своєї життєдіяльності; по-друге, таку діяльність територіальна громада об'єктивно може здійснювати лише в колективістському розумінні за допомогою відповідних організаційних і структурно-нормативних чинників, тобто тільки в рамках місцевого самоврядування;

- виникає основоположна екзистенційна основа синергетичної взаємодії місцевого самоврядування та містобудівної діяльності, яка полягає в тому, що місцеве самоврядування є ефективним організаційним і організаційно-правовим засобом створення місць проживання людей і перетворення території в залежності від їх екзистенційних потреб та інтересів, а містобудівна діяльність – виступає як телеологічно обґрунтована діяльність щодо створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини в поселеннях і районах розселення. Таким чином, місцеве самоврядування створює відповідні внутрішньо-екзистенційні організаційні та нормативні умови для життя членів територіальної громади,

реалізуючи їх потреби й інтереси, а містобудівна діяльність створює зовнішньо-екзистенційні умови матеріально-просторового середовища такої життєдіяльності людини та саме таке ординарне середовище на відповідній території, де саме й функціонує людина в контексті реалізації таких потреб і інтересів;

- звідси в організаційно-функціональному аспекті виникає відповідна «мотрійка» – місцеве самоврядування виступає в якості великої мотрійки, що включає в себе мотрійку маленьку – містобудівну діяльність, але в аспекті онтологічному таку мотрійку можна розглядати й у зворотному вигляді – місцеве самоврядування виступає в якості ядра містобудівної діяльності (маленька мотрійка), в той час як сама така діяльність є результатом функціонування інституту місцевого самоврядування, котрий покликаний реалізовувати потреби та інтереси локального співтовариства (велика мотрійка);

- з позицій телеології, місцеве самоврядування виступає в якості статутарно-функціональної мегамети, а містобудівна діяльність – в якості функціонально-діяльнісної мезомети (завдання), при цьому мініметою виступає створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності конкретної людини в поселеннях та районах її розселення;

- з позиції комунікативної взаємодії – місцеве самоврядування є тим великим соціальним простором, де здійснюються шляхом масових міжособистісних, групових і колективних комунікацій різні завдання щодо задоволення екзистенційних потреб людини та її соціальних асоціацій – міні-, мезо- та мегагруп (наприклад, родина, трудовий колектив, територіальна громада загалом тощо), з метою вирішення мегазавдання локальної демократії – реалізації питань місцевого значення. При цьому містобудівна діяльність виступає тут не лише як таке завдання місцевого значення, але й

як інструмент і механізм якісного перетворення та облаштування території, з метою її пристосування для середовища проживання жителів;

- у контексті історичної ретроспективи, формування містобудівної діяльності завжди супроводжувало процеси становлення самоорганізації та самоврядування груп людей за територіальною ознакою (облаштування міст-полісів Стародавньої Елади, міст і храмів Єгипту та Іудеї (Іерусалим), міст і муніципій Стародавнього Риму, населених пунктів Візантії, міст Середньовічної Європи тощо);

- у процесі взаємодії проявляється глибоке та філософське розуміння як місцевого самоврядування, так і містобудівної діяльності, що має свій вихід на онтологічний рівень їх узагальнення: вони є дієвим способом і засобом реалізації системи екзистенційно-об'єктивних та екзистенційно-суб'єктивних інтересів, що продукуються людиною в процесі її життєдіяльності на відповідній території в процесі виконання нею основної ролевої позиції в місцевому самоврядуванні – жителя-члена територіальної громади, та посилюються з виконанням людиною інших ролевих позицій, які «витікають» з цієї первинної та основоположної позиції «жителя» – члена родини, члена трудового колективу, члена будь-яких соціальних груп, що засновані на інших соціально-індивідуальних і соціально-колективістських інтересах;

- вельми яскравий аксіологічний зв'язок між самим місцевим самоврядуванням і містобудівною діяльністю, що виникає та є результатом їх взаємодії, носить як безпосередній, так і опосередкований характер, а саме:

а) місцеве самоврядування та містобудівна діяльність є безальтернативними факторами існування один одного – вони об'єктивно пов'язані між собою та взаємно один одного детермінують – тобто, ці фактори носять антропогенний характер і характеризуються формуванням і

наявністю складних системних зв'язків та нормативних систем, що переплітаються та взаємно стимулюють одна одну;

б) місцеве самоврядування є природним іманентним територіально-просторовим середовищем виникнення містобудівної діяльності, саме місцеве самоврядування створює організаційний, організаційно-правовий і нормативний простір для виникнення, існування та функціонування містобудівної діяльності;

в) містобудівна діяльність, беззаперечно, повинна розглядатися лише в муніципальному вимірюванні, адже без свого інтерстиціального (внутрішнього) зв'язку з місцевим самоврядуванням, з його інститутами та місцевим населенням, з жителями-членами територіальної громади, воно втрачає телеологічний зміст і соціальне призначення [235; 236; 238].

### **Висновки до розділу 1**

1. Правове регулювання містобудівної діяльності в теоретичному аспекті стикається з однією із актуальних проблем сучасного правознавства – співвідношенням правових і технічних норм та визначенням природи останніх.

2. Незважаючи на те, що феномен «техніко-юридична норма» досі залишається недостатньо дослідженим, його існування та підвищення його ролі в соціальному регулюванні актуалізує необхідність подальшого дослідження, оскільки сприяє поглибленню знань про сутність не лише техніко-юридичних, але й взагалі норм права як таких. Таке дослідження: а) має значення для розробки загальнотеоретичних положень у праві; б) може слугувати подальшому розвитку галузевих наук; в) має і певне практичне значення, оскільки сприяє правильному їх застосуванню до конкретних життєвих обставин і здійсненню контролю за їх виконанням; в) багато

техніко-юридичних норм сприяють підвищенню рівня стандартизації суспільних відносин у значущих сферах соціального життя, що підвищує їх роль власне у правовому регулюванні; г) в умовах міжнародної міждержавної інтеграції такі норми стають міжнародними техніко-правовими стандартами, що створює загальне правове та процесуальне поле їх застосування й використання.

3. Основними ознаками техніко-юридичних норм, що роблять їх схожими з правовими нормами, є такі: а) вони походять від держави (етатистський фактор); б) в них виражається державна воля (імперативний фактор); в) їх дотримання забезпечується можливістю застосування державного примусу (деліктно-превенційний фактор); г) вони об'єктивуються в спеціальних нормативних актах, виданих компетентними державними або суспільними (з санкції держави) органами, тобто мають і свою форму вираження (формалізований фактор); д) вони регулюють суспільні відносини (регулятивний фактор).

4. Техніко-юридичні норми мають такі специфічні характерні особливості: а) зміст їх диспозиції відбивається в нормативному акті за допомогою технічного припису; б) на відміну від правових приписів, виражених у реченнях, такі приписи можуть бути викладені математичними знаками, формулами, таблицями, графічними зображеннями; в) нормативні акти, що містять техніко-юридичні норми, є техніко-юридичними актами.

5. Виходячи з особливостей містобудівної діяльності, багато аспектів котрої врегульовуються техніко-юридичними нормами, об'єктивно зростають вимоги до якості техніко-юридичних актів у контексті ефективності їх нормативно-правового регулювання та належного формулювання, а також повноти (оптимальності) відповідних повноважень суб'єктів містобудівної діяльності.

6. Містобудівна діяльність має екзистенційне значення для існування місцевого самоврядування як територіальної організації територіальних громад, і не тільки як державно-правового та нормативно-правового феноменів, але й приватно-особистісного феномена, котрий сприяє та організовує повсякденне життя людини, її навколишнє середовище.

7. Містобудівна діяльність оптимально співвідноситься з місцевим самоврядуванням, бо вона здійснюється безпосередньо на локальному рівні функціонування соціуму – там, де формуються і функціонують територіальні громади, що є первинними суб'єктами місцевого самоврядування (ст. 140 Конституції України).

8. Містобудівна діяльність є телеологічно обґрунтованою діяльністю уповноважених суб'єктів держави та місцевого самоврядування, яка здійснюється з метою реалізації численних інтересів фізичних, юридичних осіб і держави та полягає у створенні відповідної системи життєвого простору людини.

9. Містобудівна діяльність є іманентною ознакою та характерною рисою місцевого самоврядування, адже завдяки їй формується, впорядковується та модернізується життєвий простір людини – члена територіальної громади у відповідності до її інтересів, інтересів її референтної групи (мікрогромади) або всієї громади (макрогромади).

10. В діяльності органів місцевого самоврядування, поряд із здійсненням публічної самоврядної (муніципальної) влади, важливе місце посідає створення відповідного середовища проживання – що слід розуміти як телеологічно спрямовану діяльність зі створення місць проживання і перетворення території відповідно екзистенційним потребам та інтересам населення, причому центральне місце в такій діяльності посідає містобудування, під яким слід розуміти комплексну багатогранну діяльність

суспільства, спрямовану на створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини в поселеннях і районах розселення.

11. Містобудування має такі найважливіші іманентні особливості: по-перше, у містобудуванні головну роль відіграє локальне суспільство, тобто територіальна спільнота людей – територіальна громада, що сама здійснює комплексну багатогранну та цілеспрямовану діяльність, спрямовану на створення матеріально-просторового середовища для своєї життєдіяльності; по-друге, таку діяльність територіальна громада об'єктивно може здійснювати лише в колективістському розумінні за допомогою відповідних організаційних і структурно-нормативних чинників, тобто лише в рамках місцевого самоврядування.

12. В сучасних умовах конституційної децентралізації виникає основоположна екзистенційна основа синергетичної взаємодії місцевого самоврядування та містобудівної діяльності, яка полягає в тому, що місцеве самоврядування є ефективним організаційним і організаційно-правовим засобом створення місць проживання людей і перетворення території в залежності від їх екзистенційних потреб та інтересів, а містобудівна діяльність – виступає як телеологічно обґрунтована діяльність щодо створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини в поселеннях і районах розселення.

13. Місцеве самоврядування створює відповідні внутрішньо-екзистенційні організаційні та нормативні умови для життя членів територіальної громади, реалізуючи їх потреби й інтереси, а містобудівна діяльність створює зовнішньо-екзистенційні умови матеріально-просторового середовища такої життєдіяльності людини та саме таке ординарне середовище на відповідній території, де й функціонує людина в контексті реалізації своїх потреб і інтересів; звідси в організаційно-функціональному аспекті виникає відповідна «мотрійка» – місцеве



самоврядування виступає в якості великої мотрійки, що включає в себе мотрійку маленьку – містобудівну діяльність, але в аспекті онтологічному таку мотрійку можна розглядати й у зворотному вигляді – місцеве самоврядування виступає в якості ядра містобудівної діяльності (маленька мотрійка), в той час як сама така діяльність є результатом функціонування інституту місцевого самоврядування, покликаною реалізовувати потреби та інтереси локального співтовариства (велика мотрійка);

14. З позицій телеології місцеве самоврядування виступає в якості статутарно-функціональної мегамети, а містобудівна діяльність – в якості функціонально-діяльнісної мезомети (завдання), при цьому мініметою виступає створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності конкретної людини в поселеннях та районах її розселення; з позиції комунікативної взаємодії – місцеве самоврядування є тим великим соціальним простором, де здійснюються шляхом масових міжособистісних, групових і колективних комунікацій різні завдання щодо задоволення екзистенційних потреб людини та її соціальних асоціацій – міні-, мезо- та мегагруп (наприклад, родина, трудовий колектив, територіальна громада загалом тощо), з метою вирішення мегазавдання локальної демократії – реалізації питань місцевого значення. При цьому містобудівна діяльність виступає тут не лише як одне із завдань місцевого значення, але й як інструмент і механізм якісного перетворення та облаштування території, з метою її пристосування для середовища проживання жителів.

15. У контексті історичної ретроспективи, формування містобудівної діяльності завжди супроводжувало процеси становлення самоорганізації та самоврядування груп людей за територіальною ознакою (облаштування міст-полісів Стародавньої Елади, міст і храмів Єгипту та Іудеї (Іерусалим), міст і муніципій Стародавнього Риму, населених пунктів Візантії, міст Середньовічної Європи тощо).

16. У процесі діалектичної взаємодії проявляється глибоке та філософське розуміння як місцевого самоврядування, так і містобудівної діяльності, що має свій вихід на онтологічний рівень їх узагальнення: вони є дієвим способом і засобом реалізації системи екзистенційно-об'єктивних та екзистенційно-суб'єктивних інтересів, що продукуються людиною в процесі її життєдіяльності на відповідній території в процесі виконання нею основної ролевої позиції в місцевому самоврядуванні – жителя-члена територіальної громади, та посилюються з виконанням людиною інших ролевих позицій, котрі «витікають» з цієї первинної та основоположної позиції «жителя», – члена родини, члена трудового колективу, члена будь-яких соціальних груп, заснованих на інших соціально-індивідуальних і соціально-колективістських інтересах.

17. Аксиологічний зв'язок між самим місцевим самоврядуванням і містобудівною діяльністю, що виникає та є результатом їх взаємодії, носить як безпосередній, так і опосередкований характер, а саме: а) місцеве самоврядування та містобудівна діяльність є безальтернативними факторами існування один одного – вони об'єктивно пов'язані між собою та взаємно один одного детермінують, – тобто ці фактори носять антропогенний характер і характеризуються формуванням і наявністю складних системних зв'язків та нормативних систем, що переплітаються і взаємно стимулюють одне одного; б) місцеве самоврядування є природним іманентним територіально-просторовим середовищем виникнення містобудівної діяльності, саме місцеве самоврядування створює організаційний, організаційно-правовий і нормативний простір для виникнення, існування та функціонування містобудівної діяльності; в) містобудівна діяльність, беззаперечно, повинна розглядатися лише в муніципальному вимірюванні, адже без свого інтерстиціального (внутрішнього) зв'язку з місцевим самоврядуванням, з його інститутами та місцевим населенням, жителями-

членами територіальної громади, воно втрачає телеологічний зміст і соціальне призначення.

## РОЗДІЛ 2

### КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

#### 2.1. Поняття компетенції органу місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності

Розглядаючи теоретико-методологічні та практично-функціональні аспекти визначення юридичного змісту дефінітивного поняття компетенції органу місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності, слід зазначити, що проблеми становлення та розвитку компетенції органів місцевого самоврядування щодо вирішення повсякденних життєво важливих питань локального соціуму досить часто знаходять своє відображення у профільних наукових дослідженнях. Як зазначає в цьому зв'язку Ю. Панейко, «...вся наука про самоврядування веде свій початок від спроби розв'язати проблему, чи має громада окрему, відмінну від держави владу; чи вона є незалежною від держави публічно-правовою корпорацією, або міцно включеною в державний організм і виконує тільки функції органу держави» [58, с. 117].

Загалом, протягом майже двохсот років існування місцевого самоврядування в світовій практиці компетенція відповідних інституціональних структур локального рівня була безпосереднім об'єктом досліджень представників різних наукових шкіл і течій. При цьому місцеве самоврядування як політико-правове явище епохи конституціоналізму генетично тісно пов'язано з ідеєю муніципальної влади, сформульованою ще в перші роки Великої Французької революції, коли під ним розумілася певна самостійність громади щодо держави [59].

Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування та юридичний зміст компетенції його органів і посадових осіб були закладені ще в кінці XVII – першій половині XIX ст. представниками французької, бельгійської та німецької юридичних шкіл, знайшовши свій доктринальний вираз у створенні двох класичних теорій місцевого самоврядування – громадівської та державницької. Вбачається, що означені класичні теорії місцевого самоврядування, що базуються на відмінних один від одного концептуальних підходах, на сучасному етапі найбільше впливають на практику нормативного закріплення і формально-догматичної деталізації конкретних функцій і повноважень органів місцевого самоврядування у різних правових системах світу.

У даному контексті варто відзначити, що історично досить цілісне наукове обґрунтування першою отримала теорія вільної громади, основні положення якої були сформульовані маркізом д'Аргенсоном та Гійомом Туре, адже за часів Людовика XVI французькі територіальні громади вже були позбавлені всіх своїх давніх привілеїв у результаті запровадження королівських урядовців, які здійснювали всі владні повноваження на місцях, що перетворило їх на несамокостійні державно-адміністративні округи. Виходячи з подібних історико-правових передумов, у переддень Великої французької революції було прийнято Декрет від 14 грудня 1789 р. про запровадження муніципалітетів, в якому знайшла своє відображення громадівська теорія. Згідно цього закону, влада місцевих громад визначалася як «четверта влада» нарівні із законодавчою, виконавчою та судовою, яка вирішувала самостійно власні справи на підставі свого природного права, а також справи державної адміністрації (як державні територіальні округи), що були делеговані органам громад. У законі також зазначалося, що «великі комуни народу зацікавлені в тому, щоб малі комуни, які творять їх складову частину, належно управлялися» [58, с. 24–25].

Відомо, що Декрет від 14 грудня 1789 р. здійснив уніфікацію муніципального устрою, оскільки всі без винятку громади (як невеликі сільські, так і великі міські) отримали однакову муніципальну організацію під назвою «municipalite» і як наслідок – однакові повноваження. З огляду на сучасний стан правової регламентації місцевого самоврядування в Україні, це дуже нагадує ситуацію в сучасній Україні, де згідно з чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [60] муніципальна організація також є цілком уніфікованою.

Водночас теорія вільної громади виходила з того, що право територіальної громади самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний і невідчужуваний характер, як і права та свободи людини загалом. Згідно з цим, територіальна громада визнавалася незалежною від держави органічною корпорацією, яка склалася природним шляхом, – відповідно, її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної громади і належить громаді в силу її природи або дарується Творцем [61, с. 15-17]. Звідси поняття самоврядування включає в себе такі елементи: управління особистими справами громади; громади є суб'єктами, яким належать права; посадові особи громадського управління – органи не державні, а громадівські; органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [61, с. 15-17]. Отже, місцеве самоврядування, згідно з цією теорією, є автономною щодо державної влади публічною владою – владою територіальної громади, чим концептуально обумовлюється обсяг компетенції органів місцевого самоврядування, який відповідає усьому масиву інтересів членів локального соціуму [242].

Водночас теорії вільної громади притаманні такі концептуальні засади організації місцевого самоврядування:

- органи місцевого самоврядування обираються її членами;
- розподіл питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, на самоврядні та такі, що передоручені (делеговані) органами державної влади;
- керування власними справами (справами локального соціуму), які відмінні за своєю природою від державних;
- визнання органів місцевого самоврядування органами громад, а не держави;
- невтручання органів державної влади у власні повноваження громади з обмеженням їх повноважень контролем і наглядом за відповідністю дій та рішень громадських органів державним нормативно-правовим актам.

Основні ідеї цієї теорії знайшли своє відображення у положеннях Конституції Бельгії 1831 р., яка поряд із законодавчою, виконавчою та судовою владою визнавала четверту владу – муніципальну, відстоюючи принципово важливу для сучасних тенденцій конституційної інституціональної децентралізації тезу про те, що «...громада старіша від держави, закон її знаходить, а не створює» [62, с. 5].

Однак слід мати на увазі, що ідея недоторканності прав громади за принципом природного обґрунтування досить уразлива, оскільки з виникненням перших держав громада як самокерована група практично трансформується в адміністративно-територіальну одиницю держави [243].

Прихильники громадівської теорії місцевого самоврядування, своєю чергою, розглядають його первинні суб'єкти – громади, як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є незалежною (так званою «муніципальною»). Громадівська теорія місцевого самоврядування була первинно започаткована практикою державотворення США, адже, як відомо, ця держава починалася із самоврядних громад переселенців-колоністів, які згодом об'єдналися в державні утворення – штати, а останні, своєю чергою, – у федерацію.

Основою громадівської теорії є фундаментальне положення про те, що громада як самоврядний територіальний колектив є такою ж самостійною, як і сама держава, тим більше, що вона історично виникла раніше держави. У відповідності до даного концепту, держава є федерацією громад, і держава виводить свої права від громади, а не навпаки. Держава не може створити справжньої громади, яка могла б мати свою власну сферу самостійного розвитку. Отже, держава існує для громади, а не громада для держави, оскільки відповідно до теорії природних прав, право могло бути визнаним державою, а не створеним нею. Як і людина, громада володіє наданими їй природними і невід'ємними правами. Така громада не повинна підкорятись державі у вирішенні питань місцевого значення, а повинна мати свою власну компетенцію. Отже, органи місцевого самоврядування є незалежними і самостійними в своїй діяльності, керуються лише законом, відповідно до принципу «дозволено все, що не заборонене законом», причому для забезпечення недоторканості «власних» прав громади доктрина природних прав вимагала встановлення певних гарантій у формі вищих територіальних самоврядних об'єднань, незалежних від держави, за якими визнавала право нагляду та видання рішень у справах власного кола діяльності громади [58, с. 12].

Одним із її «вбудованих» недоліків вважається діяльність саме на основі закону, що безпосередньо походить від держави, в той час як первинний вплив громади на державу є набагато сумнівнішим. З іншого боку, покладені на самоврядні органи завдання здебільшого вимагають застосування примусу, що є безперечною прерогативою держави і надається громаді знову ж через закони. Питання про первинність громади щодо держави є багато в чому суперечливим, наприклад в тому, що громада та зміст самоврядування часто визначається з використанням поняття «держава», але як тоді вона може існувати без держави? До того ж, жодне



законодавство світу не спроможне надати суттєву ознаку, яка б відрізняла власні й доручені повноваження, – в кожній правовій системі це питання вирішується по-своєму, його порядок є цілком довільний і без особливих проблем регулюється насамперед державою або безпосередньо всім народом на референдумі [58, с. 12].

Ще одним важливим недоліком громадівської теорії є те, що визнаючи природні та невід’ємні права громади, за нею фактично визнається суверенітет, що є неможливим за умови існування держави або веде до її руйнації. Про це свідчить і той факт, що на поточний момент ніде в світі не існує практичного застосування цієї теорії в її абсолютному вигляді [243].

На сьогоднішній день громадівська теорія є неактуальною й застарілою, оскільки вже давно не існує практичного матеріалу для її втілення, як було в роки буржуазних революцій у Європі. І хоча згодом ця ідея не отримала поширення та стала суперечити теорії суверенітету народу як єдиного джерела державної влади, все-таки виникла наука про четверту владу в державі, яка не належить державі [58, с. 12].

Крім того, ніде у світі місцеве самоврядування в тому вигляді, як воно уявляється прихильникам громадівської теорії, не існує, бо його соціальна основа – громада з її «природним» правом та її корпоративними інтересами (саме такою вона була в середні віки в Європі. – *Авт.*) давно зникла, а якщо й де зберіглася, то лише на рівні невеликих поселень сільського типу, до того ж у тих країнах, де ще живі традиції й звичаї минулих епох [243].

Слід відзначити і ту важливу обставину, що наявність так званих «природних і невід’ємних прав» свідчить не стільки про автономію, скільки про певний «суверенітет» територіальної громади та її органів, а це вже небезпечно для цілісності держави.

В основі державницької теорії покладена ідея децентралізації частини державної виконавчої влади, її деволуції на рівень територіальних спільнот

громадян і тих органів, які вони вільно обирають. Прихильники цієї теорії виступають лише за певну правову, організаційну та фінансову автономію органів місцевого самоврядування стосовно органів державної влади, але не самої цієї влади, і розглядають її як спосіб здійснення державних функцій за допомогою місцевого населення та його органів [63, с. 102].

Державницька теорія місцевого самоврядування набула найбільшого поширення в Європі в ХІХ ст. і була сформульована ще німецькими вченими Р. Гнейстом і Л. Штейном, які вбачали в місцевому самоврядуванні не самостійне завідування місцевими справами, відмінними від державних, а покладення на місцеве співтовариство здійснення завдань державного управління, і тому самоврядування – це одна із форм організації місцевого державного управління.

Місьцеве самоврядування за такого підходу до його розуміння можливе не тільки на рівні територіальних громад, а й на рівні регіонів, зокрема районів і областей, оскільки держава може визнавати їх теж місцевими колективами, тобто первинними суб'єктами місцевого самоврядування. Місьцевими колективами, – зазначається, наприклад, у ст. 72 Конституції Франції, – є комуни, департаменти, заморські території, які вільно управляються виборними радами в умовах, визначених законом [63, с. 102].

Державницька теорія місцевого самоврядування є найбільш поширеною в Європі і була започаткована у магдебурзькому праві: магдебурзька грамота, яка надавалася королем тому чи іншому місту, була класичним актом децентралізації суверенної влади середньовічної держави на рівень цього міста, його територіальної громади, і згодом саме вона була концептуально втілена в Європейській Хартії про місцеве самоврядування.

У рамках загальної державницької теорії сформувалися два основні напрямки: політичний (Р. Гнейст) та юридичний (Л. Штейн), які по-різному

визначали відмінність місцевого (муніципального) самоврядування від місцевого (державного) управління.

Традиційно до засновників політичної концепції відносять німецького вченого Р. Гнейста, який вбачав самостійність місцевого самоврядування, яка має гарантувати виконання обов'язків посадових осіб органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє від економічної залежності від держави. Він запровадив поняття «Ehrenamt» – «почесної посади», сутність якої полягає в її безоплатності. В середині XIX ст., маючи за взірць посаду англійського мирового судді, з'явилося подібне розуміння сутності місцевого самоврядування як системи безоплатних посад. Ця посада призначалась королем з осіб, що володіли за правом власності або оренди нерухомим майном, котре приносило від 100 фунтів стерлінгів прибутку, та виконували свої обов'язки, не отримуючи за це винагороди. Така система мала закріпити місцеве самоврядування в руках тих, хто займав керівне становище в суспільстві, водночас проголошуючи досягнення «гармонії держави та суспільства» [63, с. 102].

Попри все, подібна концепція компетенційного навантаження органів місцевого самоврядування не могла бути прийнята в якості наукової конструкції самоврядування, перш за все через свою недостатню визначеність.

Своєю чергою, Л. Штейн був представником юридичної концепції, згідно якої самоврядні територіальні колективи є особливими суб'єктами права, особливими юридичними особами, що вступають у юридичні відносини з державою. Саме ця обставина відрізняє органи місцевого самоврядування від державних органів, які діють від імені і в інтересах держави, не маючи якихось особливих, власних інтересів [64, с. 53].

Певною модифікацією громадівської і державницької теорії місцевого самоврядування є теорія муніципального дуалізму, яка отримала своє

поширення у ХХ столітті. Ця теорія відображає подвійний характер муніципальної влади: з одного боку, місцеве самоврядування є незалежним у вирішенні місцевих справ і здійсненні на місцевому рівні певних державних функцій, а з іншого – йдеться про першочергове здійснення органами місцевого самоврядування завдань і функцій, пов'язаних з організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг (теорія соціального обслуговування) [65, с. 54].

Проаналізувавши сутність делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування в структурі їх компетенції, можна відзначити такі позитивні риси дуалістичної моделі:

- виключається роздвоєння влади, що насамперед призводить до політичної нестабільності, а згодом до загального послаблення держави та її інститутів;
- з'являється можливість для більшості людей брати безпосередню участь в управлінні справами суспільства та держави;
- єдність між державою та суспільством;
- держава приймає необхідні рішення, сутність яких узгоджується з інтересами людей, проживаючих на певній території.

Так звана «радянська» концепція компетенції органів місцевого самоврядування базується на тому, що місцеві ради є органами єдиної державної влади, які відповідають за проведення в життя на своїй території актів центральних органів. Головне завдання місцевих рад у соціалістичній державі, таким чином, зводиться до того, щоб забезпечити виконання основних державних функцій на кожній ділянці території країни. Радянська модель також характеризується ієрархічною підпорядкованістю ланок влади. Принципи розподілу влад, стримань і противаг заперечуються, а всі інші органи держави вважаються похідними від рад та підзвітними їм [66, с. 8]. Ця модель існувала в Радянському Союзі, адже в законодавстві наведеного

конфедеративного утворення поняття «місцевого самоврядування» взагалі не існувало.

У незалежній Україні становленню й розвитку сучасної теорії та практики місцевого самоврядування певний час в інерційний спосіб протидіяла наука радянського будівництва. Як справедливо наголошує В. Пархоменко, «...перебудова організації місцевого самоврядування, що розпочалась майже одночасно з проголошенням незалежності Української держави нової доби, викликала інтерес до ролі цього інституту в різні періоди історії України» [66, с. 8].

Важливо відзначити, що протягом 1994–1995 рр. у вітчизняній юридичній доктрині та політико-правовій практиці сформувалося сучасне розуміння компетенції органу місцевого самоврядування, особливо після розмежування на місцях функцій державної виконавчої та муніципальної влади, у тому числі – у сфері містобудування, оскільки територіальна громада в межах її функціонування виступає іманентним онтологічним і екзистенційним середовищем реалізації містобудівної діяльності.

Так, Президент України Л. М. Кравчук (1991–1994 рр.) вважав, що «...в Україні доцільно схилитися до побудови системи місцевого самоврядування на засадах його громадсько-господарської концепції, її суть полягає в тому, що органи місцевого самоврядування мають власну суверенну компетенцію і права тільки в сфері неполітичних відносин, у місцевих господарствах і громадських справах» [67, с. 11].

Компромісні концепції було покладено в основу Закону про місцеві ради та місцеве і регіональне самоврядування 1992 р., положень про місцеве самоврядування в Конституційному Договорі і Конституції України 1996 року. Розвиток саме цих концепцій місцевого самоврядування, які є поширеними в світовій науці, означає, що українська наука вийшла на стратегічно перспективний шлях розробки теорії самоврядування.

У чинному конституційно-правовому законодавстві України втілено засаду поєднання форм безпосередньої та представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування. Так систему місцевого самоврядування, згідно з Законом, складають: по-перше, форми безпосереднього волевиявлення жителів територіальних громад (місцеві референдуми (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13), інші форми прямого народовладдя, які можуть бути передбачені статутами територіальних громад); по-друге, органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та ін.); по-третє, органи місцевого самоврядування [68, с. 196].

Стосовно досліджуваного питання слід зазначити, що в конституційно-правовій науці України ведеться дискусія щодо пріоритетності безпосередньої чи представницької форм демократії в системі місцевого самоврядування України. Необхідно звернути увагу і на існуючі розбіжності стосовно вирішення цього питання в Європейській Хартії про місцеве самоврядування та в національному законодавстві України [69].

У першому випадку головним суб'єктом місцевого самоврядування вважаються органи місцевого самоврядування. Так, Європейська Хартія про місцеве самоврядування визначає місцеве самоврядування як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення [69]. У ч. 2 ст. 3 Європейської Хартії подано перелік суб'єктів місцевого самоврядування, які реалізують самоуправлінські повноваження: «...це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування. Ради або збори можуть мати підзвітні й виконавчі органи. Це положення не виключає звернення до

зборів громадян, референдуму або якоїсь іншої форми прямої участі громадян там, де це припускається законом» [69].

Отже, Європейська Хартія визнає головним суб'єктом місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування, компетенція яких у сфері містобудування має забезпечувальну спрямованість, тобто, іншими словами, спрямована на забезпечення життєво важливих інтересів певного локального соціуму (територіальної громади).

Водночас, чинна Конституція України первинним суб'єктом місцевого самоврядування визнає безпосередньо саму територіальну громаду [70], тобто фактично надає право самостійно вирішувати місцеві справи лише первинним суб'єктам місцевого самоврядування – громадам, а такий підхід переважно базується, як зазначає М. І. Корнієнко, на громадівській теорії місцевого самоврядування, відповідно до якої громада має муніципальну владу, самостійну і незалежну від центральної влади за своєю природою, а «...сутність самоврядування полягає в наданні місцевій громаді права самій оберігати свої громадські інтереси і в збереженні за урядовими органами завідування одними тільки державними справами. Громадівська теорія, таким чином, виходить з протиставлення місцевої громади державі, вимагаючи, щоб громада і держава відали тільки свої власні інтереси» [71, с. 18].

Існування такої розбіжності, як зазначає В. М. Шаповал, є наслідком наявності «...двох підходів до природи місцевого самоврядування, двох філософій оцінки відповідного явища. Ці підходи відображено у змісті двох основних і, по суті, протилежних теорій місцевого самоврядування – державницької та громадівської» [72, с. 50].

Слід зазначити, що вживане в Конституції України і в чинному законодавстві поняття «територіальна громада» як населення адміністративно-територіальної одиниці, на рівні якої здійснюється місцеве

самоврядування (визначене спільною територією постійного проживання локального соціуму), має у світовій практиці аналоги.

Так, у Франції для відповідних цілей застосовано поняття «територіальний колектив». Однак у Конституції цієї держави територіальними (місцевими) колективами названі адміністративно-територіальні одиниці, в яких здійснюється місцеве самоврядування. Іноді на рівні юридичної теорії для позначення відповідного населення вживається термін «місцеве співтовариство» або «місцева громада». Водночас у конституційних текстах ці поняття звичайно позначають «самоврядні» адміністративно-територіальні одиниці, а не їх населення. Наприклад, в ст. 136 Конституції Болгарії зафіксовано: «...громада є основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування». Конституція Литви суб'єктом права на місцеве самоврядування визнає адміністративно-територіальні одиниці, передбачені законом (ст. 119).

Варто зазначити, що і в юридичній теорії, і в державно-правовій практиці існує неузгодженість щодо термінології, віднесеної до місцевого самоврядування в частині визначення його суб'єкта як носія певного обсягу компетенції у сфері містобудування. Так, у Великобританії для відповідних цілей вживають термін «місцеві влади» (*local authorities*), в Іспанії (на рівні теорії) – «територіальні утворення» (*entes territoriales*), в Португалії (на рівні конституційного тексту) – «місцеві самоврядні одиниці» (*autarquias locais*) тощо.

Як слушно відзначає М. І. Корнієнко, у Європейській Хартії про місцеве самоврядування знайшла своє відображення державницька теорія місцевого самоврядування. Своєю чергою, в Конституції України 1996 р. зроблено спробу поєднати положення двох концепцій. Ст. 140 Конституції, в якій мова йде про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого



самоврядування, за визначенням М. І. Корнієнка, є наслідком сприйняття громадівської теорії, хоча багато важливих положень Основного Закону викладено в дусі державницької теорії місцевого самоврядування [72, с. 95].

Деякі вчені, виходячи з положень Європейської Хартії, вважають, що представницька форма демократії передбачає головним суб'єктом місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування, оскільки основний обсяг завдань і функцій місцевого самоврядування здійснюється саме ними [73, с. 167]. Так, О. Яценко ще на початку ХХ ст. зазначав, що самоврядування є формою здійснення державних функцій (компетенції органів держави. – *Авт.*), тією чи іншою мірою незалежних від держави осіб та установ [74, с. 342]. Інші вказують, що застосований у Європейській Хартії підхід нівелює ініціативну роль територіальної громади як у становленні локальної демократії, так і в її реалізації [73, с. 328], визнають територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень [75, с. 55], а органи місцевого самоврядування – представниками територіальних громад, що здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції й повноваження місцевого самоврядування [76, с. 204; 77, с. 25]. Як зауважує у цьому контексті Ю. Панейко, «...самоврядування спирається на приписи закону з децентралізованою державною адміністрацією, виконуваною локальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам і є самостійними в межах закону і загального правового порядку» [58, с. 127].

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що компетенція місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності концептуально знаходить свій онтологічний сенс не в існуванні якоїсь окремої, муніципальної або комунальної влади, а у його бутті як специфічного політико-правового явища, внутрішньо (інклюзивно) інтегрованого зі сферою державного управління.

Так, представник французької доктрини муніципального права Р. Драго розглядає місцеве самоврядування як один із типів місцевого управління, що існує разом з федералізмом і децентралізацією [78, с. 84]. По суті, у нього йдеться виключно про організацію державної влади. Питання місцевого самоврядування розглядаються в контексті державного управління у виданих у Франції підручниках з адміністративного права [79, с. 118]. Аналогічний підхід до місцевого самоврядування характеризує зміст британської літератури. Зазначимо, що в англійській мові для відповідних цілей вживається виключно дефінітивне визначення «місьцеве управління» [80, с. 98], охоплюючи сукупність нормативно встановлених функцій і повноважень, нормативно віднесених до відповідних предметів відання.

На думку Ю. С. Шемшученка, під терміном «повноваження» у широкому правовому сенсі слід розуміти «...сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій» [81, с. 639], причому наведений термін є «близьким за своїм значенням до терміна “компетенція”» [81, с. 639], «...основними формами реалізації повноважень державними органами є прийняття ними нормативно-правових актів (законів, указів, постанов, розпоряджень, наказів тощо), а посадовими особами – здійснення організаційно-розпорядчих дій» [82, с. 144].

Отже, з наведеного твердження, цілком справедливого, можна зробити логічний висновок, що конкретні повноваження органу місцевого самоврядування спрямовані на виконання покладених на нього функцій.

Слід зазначити, що Новітній словник іноземних слів і виразів надає декілька загальних визначень поняття «компетенція»: 1) коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовій особі; 2) коло питань, в яких дана особа має знання, досвід [83, с.

133]. Великий юридичний словник формулює компетенцію як «...сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, що визначають його місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування)» [84, с. 419]. Юридичний енциклопедичний словник визначає компетенцію як «...сукупність повноважень, прав і обов'язків органу міжнародної організації, державного органу, посадової особи, органів місцевого самоврядування, органу управління, а також осіб, що виконують управлінські функції» [85, с. 293]. Популярний юридичний енциклопедичний словник розуміє під компетенцією «...сукупність предметів ведення, прав і обов'язків державного органу, посадової особи, громадської організації» [85, с. 325], яка визначається Конституцією, законами або іншими нормативними актами [85, с. 325].

На думку В. Б. Авер'янова, компетенція – це «...сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо» [81, с. 373], а основною формою реалізації компетенції є видання правових актів [81, с. 373].

В цілому, як зазначає Т. М. Бялкіна, у спеціальній літературі можна відзначити три основні позиції з питання про зміст компетенції [86, с. 81].

Перша з них відображає погляд, що компетенцію необхідно розглядати як сукупність владних повноважень. Так, наприклад, С. С. Алексєєв зауважує: «Компетенція – це зміст та обсяг владних повноважень, які має орган влади або його посадова особа і які фіксуються у відповідному юридичному документі» [87, с. 41]. Таку позицію доцільно вважати вузьким

підходом до визначення компетенції, а її недоліком є та обставина, що в даному випадку складно визначити, в якій сфері суспільних відносин реалізуються ті чи інші повноваження, тобто не вказується предметна сфера діяльності відповідного органу місцевого самоврядування чи посадової особи.

Друга позиція виходить з розуміння компетенції як правової категорії, котра містить не лише повноваження, але й предмети відання. Зокрема, на погляд Б. М. Лазарева, компетенція «...має два значення, що міцно увійшли до вжитку: а) коло питань, в яких дана особа або особи володіють пізнаннями (відають про що-небудь), та б) коло повноважень (прав та обов'язків відати про що-небудь)», а тому, на погляд автора, при визначенні компетенції органів управління важливо своєчасно виявити об'єктивну потребу в тій чи іншій управлінській функції стосовно певних об'єктів; знаходити найкращі в конкретних умовах варіанти розподілу функцій між різними органами; закріплювати вказані варіанти шляхом видання відповідних правових актів, в результаті чого у відповідного органу виникає право й обов'язок виконувати певні управлінські функції стосовно відповідних об'єктів управління [88, с. 11; 89, с. 98].

Виходячи з подібного трактування, одним із об'єктів компетенції органів місцевого самоврядування є сфера містобудівної діяльності як екзистенційне середовище реалізації законних інтересів і соціальної активності членів локального соціуму рівня певної територіальної громади.

Третю позицію характеризує теза про включення додаткових елементів до конструкції компетенції, окрім предметів відання, прав, обов'язків суб'єкта компетенції. Так, Ю. А. Тихомиров вважає, що компетенція складається з таких елементів: а) нормативно встановлені цілі; б) предмети відання як юридично визначені сфери та об'єкти взаємодії; в) владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень і виконання

дій, а крім того – ще й відповідальність за їх невиконання. Цікаво, що з приводу цілей Ю. А. Тихомиров висловлюється наступним чином: «...встановлені цілі означають спосіб тривалої нормативної орієнтації суб'єктів права та стали діяльність з досягнення цих цілей. У широкому значенні маються на увазі публічні функції, без виконання яких суспільство і держава не можуть забезпечити життєдіяльність і своє існування. Це – політичні, економічні, соціальні, екологічні та міжнародні функції...» [90, с. 24].

Натомість А. Ю. Якімов стверджує, що компетенція – це сукупність функцій органу, його прав, обов'язків, основних форм і методів роботи [91, с. 104], а іноді до структурного складу компетенції включають ще й відповідальність [92, с. 223]. В. М. Манохін розкриває поняття управління через аналіз функцій управління, визначаючи компетенцію як «...сукупність функцій органа, його прав та обов'язків, основних форм та методів роботи» [93, с. 56]. Особливою є точка зору Ю. Г. Басіна, відповідно до якої під компетенцією слід розуміти «...передумову правоволодіння, що реалізується через суб'єктивні права. З цієї точки зору вона однорідна до правоздатності» [94, с. 45].

Узагальнене визначення компетенції спробувала сформулювати Т. М. Бялкіна: «...найбільш оптимальним підходом до змісту компетенції як категорії публічного права, що являє собою правовий засіб розподілу управлінської праці, визначення обсягу публічних справ кожного суб'єкта управління, зміст якої потребує чіткого нормативно-правового закріплення, є включення до її складу предметів відання, тобто певних сфер (галузей) суспільного життя, а також повноважень, тобто міри можливої і необхідної поведінки суб'єктів публічного управління в рамках даних предметів відання» [86, с. 82].

Крім того, згаданий вище автор наводить три основних висновки щодо юридичного змісту компетенції з позицій публічного права (а отже, зокрема, і конституційного). По-перше, сутність компетенції як правової категорії проявляється в управлінській діяльності суб'єктів публічної влади, тобто вона виступає в якості правового засобу, що дозволяє визначити роль і місце конкретного суб'єкта в управлінському процесі шляхом законодавчого закріплення за ним певного обсягу публічних справ. По-друге, елементами компетенції як категорії публічного права є предмети відання, що дозволяють визначити сферу управлінської діяльності суб'єктів публічної влади, а також повноваження, що виступають в якості міри можливої та необхідної поведінки зазначених суб'єктів у даних сферах. Включення до складу компетенції інших елементів не відповідає основним теоретичним положенням про сутність управлінського процесу, який характеризується наявністю цілей, функцій, завдань, а компетенція у цьому логічному ряді виступає в ролі засобу досягнення вказаних параметрів управлінської діяльності. По-третє, необхідним є законодавче закріплення дефініції «компетенція» з регламентацією її основних елементів в цілях усунення існуючих різночитань у її вживанні [95, с. 75].

При цьому, як вбачається, головний обсяг завдань і функцій місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності реалізується виборними (представницькими) органами місцевого самоврядування. Водночас поряд з органами місцевого самоврядування як опосередкованими виразниками інтересів та волі територіальної громади не менш важливу роль відіграє ефективно й розвинуте громадянське суспільство на рівні локального соціуму (територіальної громади), яке ґрунтується на свідомій зацікавленості членів громади у вирішенні питань життєдіяльності територіальної громади, одним із найважливіших з яких є проблематика належного практичного здійснення містобудівної діяльності. У таких випадках людина самотійно

висловлює свої думки і пропозиції, голосує, виражаючи свою волю, тобто бере безпосередню участь у розгляді та вирішенні питань місцевого життя, в управлінні справами територіальної громади. Наприклад, на наш погляд, цілком можливим є проведення місцевих референдумів або консультативних опитувань громадської думки щодо важливих питань забудівлі, реконструкції або перепланування, пов'язаних із певними змінами історичного вигляду міста [244].

Безпосередня та представницька демократія в сукупності забезпечують необхідні умови, щоб територіальні громади не тільки володіли правом на самоврядування, але й фактично здійснювали його. Переваги органів місцевого самоврядування як форми представницької демократії полягають у можливості виборних органів регулярно здійснювати функції управління, оперативно вирішувати будь-які питання місцевого життя, у професійності такого управління тощо [244].

Сьогодні ідея самоврядування і свободи громади як державного органу полягає в найактивнішій участі в державному житті та в налагоджуванні державних справ. Слід зазначити, що з такою думкою погоджуються сучасні європейські та провідні українські спеціалісти з цього питання, зокрема, у працях європейських авторів вживаються терміни на зразок «місцеве управління» чи «місцеве врядування», на означення як місцевого управління, так і місцевого самоврядування, оскільки головне місце в європейському муніципальному праворозумінні посіло явище конституційної децентралізації системи органів публічної влади на рівні розмежування та гарантування відповідного обсягу їх компетенції [96, с. 44].

Серед різних моделей співвідношення компетенції органів держави та органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності можна відзначити також і теорію муніципального дуалізму, згідно з якою органи місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто

громадських справах, а у сфері політичній розглядаються як органи держави, що виконують її функції й повноваження. Відповідно до цього й ті справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, мають поділятися на так звані «власні», що здійснюються незалежно від державних органів, і «делеговані» – під їх контролем та адміністративною опікою [96, с. 44]. Окремі елементи даної теорії прослідковуються в архітектоніці повноважень органів місцевого самоврядування, встановлених чинним ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [60].

У порівнянні з конституційним положенням, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», на наш погляд, більш повною мірою відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, оскільки під місцевим самоврядуванням розуміє не тільки гарантоване державою право, але й реальну здатність територіальної громади самостійно або під відповідальністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України, у тому числі – щодо сфери містобудівної діяльності, як одного з ключових напрямів функціональної діяльності органів місцевого самоврядування [60].

На сучасному етапі муніципально-правового розвитку на доктринальному рівні продовжується дискусія щодо природи місцевого самоврядування: чи воно є формою децентралізації публічної (державної) влади, певної самостійності місцевих органів, чи формою самоорганізації населення.

Іншими словами, місцеве самоврядування – це певна організаційна і функціональна самостійність місцевої влади або, з іншого боку, це самоврядування людей, що мешкають на певні й території.

Очевидно, що зміст положень Конституції України щодо місцевого самоврядування ґрунтується на ідеї самоврядування саме населення, тобто



на теорії природного права громади. Прийняття в Україні засад цієї теорії, яка на наших теренах звичайно зветься громадівською, пояснюється насамперед намаганням відійти від засад так званого радянського державного будівництва, котре лише умовно співвідносилося з реальним місцевим самоврядуванням [34].

У світлі сучасних проблем розвитку компетенції органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності, як здається, необхідно вирішити на науково-практичному та нормативно-правовому рівні наступні ключові концептуальні й функціональні завдання:

а) розкриття місця і ролі органів місцевого самоврядування в системі органів публічної влади, що мають компетенцію у сфері містобудівної діяльності;

б) формування інституціональної та нормативної системи реалізації містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування;

в) розроблення концепції розвитку містобудівної діяльності органів місцевого самоврядування;

г) узагальнення зарубіжного досвіду реалізації містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування з подальшою імплементацією позитивного зарубіжного досвіду до національної правової системи України.

Отже, в цілому треба підкреслити, що компетенція органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності одночасно поєднує в собі як державні, так і громадські (муніципально-локальні) елементи, з чого випливає загальний висновок, що органи місцевого самоврядування в межах їх містобудівної компетенції як вирішують питання місцевого значення, так і виконують повноваження, надані їм органами державної виконавчої влади.

Таким чином, компетенцію органу місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності можна визначити як сукупність його конкретних функцій і повноважень, встановлених нормативно на рівні законів та

підзаконних актів з метою забезпечення повноцінного життєвого середовища локального соціуму (територіальної громади), що включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проєктування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури [218; 219; 226; 227].

## **2.2. Нормування та нормативізація повноважень органу місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності**

На нормативно-правовому рівні повноваження представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування об'єктивуються та формулюються у профільних Законах України: «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 р. [97], «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. [1], «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. [31] та в інших, розроблених на їх основі нормативно-правових актах.

Відповідно до ст. 12 засадничого у містобудівній сфері ЗУ «Про основи містобудування», до компетенції сільських, селищних, міських рад у сфері містобудування на відповідній території належить затвердження відповідно до законодавства місцевих програм, генеральних планів відповідних населених пунктів, планів зонування територій, а за відсутності затверджених в установленому законом порядку планів зонування території – детальних планів територій [31].

Місцеві ради вирішують інші питання у сфері містобудування відповідно до закону, а також можуть делегувати вирішення питань, що

належать до їх компетенції, своїм виконавчим органам або відповідним місцевим державним адміністраціям [31].

До компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері містобудування належать: затвердження детальних планів територій за наявності затверджених в установленому законом порядку планів зонування території; визначення територій для містобудівних потреб; внесення пропозицій щодо встановлення і зміни меж населених пунктів відповідно до закону [31].

При цьому варто відзначити, що на сьогодні ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає розроблення на місцевому рівні лише генерального плану населеного пункту, плану зонування території та детального плану території. Крім того, на законопроектному та експертному рівні вживається термін «схема планування території об'єднаної територіальної громади (ОТГ)», запропонований, зокрема, Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р(4). Цією Концепцією передбачалось забезпечити в 2015–2017 рр. новостворені територіальні громади схемами планування території та генеральними планами [98].

Зазначимо, що питання у сфері містобудування, віднесені до компетенції сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, також можуть розглядатися на засіданнях громадських і архітектурно-містобудівних рад, утворених відповідно до законодавства.

Так, наприклад, рішенням Виконавчого комітету Вінницької міської ради від 26 січня 2017 р. № 212 створено архітектурно-містобудівну раду при департаменті архітектури та містобудування (далі – Рада. – *Авт.*) з метою професійного колегіального розгляду й обговорення містобудівних, архітектурних та інженерних рішень містобудівної й проектної документації,

керуючись Типовим положенням про архітектурно-містобудівні ради, затвердженим наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 7 липня 2011 р. № 108, ст. 20 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», ч. 1 ст. 52, ч. 6 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [99].

Згідно п. 2 даного рішення, в якості основних завдань Ради визначено наступні: а) розгляд містобудівної та проєктної документації та надання рекомендацій з питань планування, забудови й іншого використання територій відповідному органу містобудування та архітектури, а саме, стосовно: визначення інтересів територіальної громади міста у проєктах містобудівної та науково-проєктної документації (генеральний план міста, детальні плани територій, проєкти зонування територій, історико-архітектурний опорний план), містобудівних розрахунках; будівництва та реконструкції об'єктів (будинків і споруд житлового, громадського, комунального, промислового та іншого призначення, об'єктів садово-паркової та ландшафтної архітектури, монументально-декоративного мистецтва, а також об'єктів реставрації, пристосування пам'ятників архітектури та містобудування); б) розгляд містобудівних і архітектурних рішень з метою надання рекомендацій на підставі їх оцінки відповідно до вимог законодавства, державних будівельних норм, особливостей містобудівної ситуації (архітектурно-планувальних рішень, техніко-економічних показників та архітектурної виразності); в) надання рекомендацій з питань планування, забудови та іншого використання територій у межах історичних ареалів міста і зон охорони пам'яток архітектури та містобудування, з урахуванням рішень консультативних рад з питань охорони культурної спадщини [1].

При цьому результати розгляду Радою проєктів містобудівної документації враховуються під час подальшого доопрацювання та

затвердження проєктів, натомість результати розгляду Радою проєктів будівництва мають виключно рекомендаційний характер і не можуть вимагатися під час погодження та затвердження таких проєктів.

У відповідності до ст. 13 ЗУ «Про архітектурну діяльність», до уповноважених органів містобудування та архітектури належать: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері архітектури; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури; орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань архітектури; структурні підрозділи обласних, районних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань архітектури; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з питань архітектури [97].

При цьому орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань архітектури, структурні підрозділи обласних, районних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій підконтрольні та підзвітні відповідним органам виконавчої влади в межах, передбачених законом [60].

Органи місцевого самоврядування здійснюють свою діяльність у сфері містобудування та архітектури відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [60].

З питань делегованих повноважень, передбачених підпунктом «б» ч. 1 ст. 31 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчі органи сільських, селищних, міських рад підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

У наведеному нормативному положенні перелічено такі делеговані повноваження органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності: 1) надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт, здійснення державного

архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»; 2) організація роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів; 3) здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; у випадках, передбачених законом, зупинення будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проєктів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу; 4) здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ та процесів; 5) організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії й культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників; 6) вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування; 7) здійснення державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків [100].

Суттєвою спільною інституціонально-функціональною ознакою означених делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності є підконтрольність виконавчих органів сільських, селищних, міських рад уповноваженим органам державної виконавчої влади.

Таким спеціалізованим центральним органом державної виконавчої влади до початку реформи 2020 р. залишалася Державна архітектурно-будівельна інспекція України (далі – ДАБІ або Держархбудінспекція. –

*Авт.*), Положення про яку введено в дію Постановою Кабінету Міністрів України № 294 від 9 липня 2014 р. [100].

У відповідності до п. 1 зазначеного Положення, ДАБІ України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку громад та територій, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в частині надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [100].

Виходячи з функціонального аспекту державного контролю над містобудівною діяльністю органів місцевого самоврядування, слід зазначити, що ДАБІ, відповідно до покладених на неї завдань: 1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України та нормативно-правових актів міністерств, в установленому порядку подає їх Міністру; 2) отримує повідомлення про початок виконання підготовчих робіт, повідомлення про початок виконання будівельних робіт, здійснює внесення змін до них, а також скасовує право на початок виконання підготовчих або будівельних робіт, набуте на підставі поданого повідомлення; 3) видає дозволи на виконання будівельних робіт, повідомлення про внесення змін до них, відмовляє у видачі таких дозволів, анулює дозволи на виконання будівельних робіт; 4) приймає в установленому порядку в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти (видає відповідні сертифікати або відмовляє у їх видачі, реєструє декларації про готовність об'єкта до експлуатації, вносить зміни до них, а також повертає такі декларації та скасовує їх реєстрацію); 5) веде єдиний реєстр документів, що дають право на

виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів; 6) перевіряє на відповідність вимогам законодавства, будівельних норм, стандартів і правил рішення, прийняті територіальними органами ДАБІ; 7) організовує проведення або проводить навчання, підвищення кваліфікації, підготовку та перепідготовку фахівців для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, обстеження та інших функцій, виконання яких належить до передбачених законом повноважень ДАБІ; 8) бере участь у підготовці міжнародних договорів України з питань державного архітектурно-будівельного контролю, укладає відповідно до законодавства міжнародні договори України міжвідомчого характеру та здійснює міжнародне співробітництво з питань, що належать до її компетенції; 9) здійснює інші повноваження, визначені законом [100].

З метою організації своєї діяльності, ДАБІ наділено такими організаційними повноваженнями: 1) здійснює в установленому порядку добір кадрів у апарат Держархбудінспекції та в її територіальні органи, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників Держархбудінспекції; 2) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, контроль за їх здійсненням в апараті Держархбудінспекції, її територіальних органах; 3) організовує планово-фінансову роботу в апараті Держархбудінспекції, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку; 4) здійснює в межах повноважень, передбачених законом, разом з відповідними центральними органами виконавчої влади, контроль за цільовим та ефективним використанням державних коштів, передбачених



для реалізації проєктів, виконання програм; 5) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави; 6) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті Держархбудінспекції; 7) організовує ведення діловодства та архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил [100].

При цьому ДАБІ для виконання покладених на неї завдань має право:

- 1) залучати в установленому порядку до участі у вивченні окремих питань вчених і фахівців, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками);
- 2) одержувати в установленому законодавством порядку від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності, їх посадових осіб, а також громадян та громадських об'єднань інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань і функцій;
- 3) скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції та семінари з питань, що належать до її компетенції;
- 4) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів і органів місцевого самоврядування, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами;
- 5) брати в установленому законодавством порядку участь у роботі комісій, що утворюються з метою розслідування причин і наслідків аварій на будівництві;
- 6) проводити претензійно-позовну роботу, звертатися до суду з позовами щодо захисту своїх прав і законних інтересів;
- 7) реалізувати інші права, визначені законом [100].

Слід звернути увагу і на ту організаційно-правову особливість діяльності ДАБІ, що даний орган здійснює свої повноваження безпосередньо

через апарат та свої територіальні органи, тобто через досить складну й комплексну систему ієрархічно розташованих за територіальним принципом органів і посадових осіб.

Також необхідно відзначити, що ДАБІ під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами й організаціями [100].

Нормування та нормативізація повноважень ДАБІ як органу державного будівельно-архітектурного контролю за містобудівною діяльністю органів місцевого самоврядування знаходить свій прояв у тому, що в межах повноважень, передбачених законом, на основі й на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України і наказів міністерств видаються накази організаційно-розпорядчого характеру, що мають імперативний характер для виконавчих органів місцевого самоврядування, організовується та контролюється їх своєчасне й належне виконання.

Водночас згідно підпункту «а» ч. 1 ст. 31 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», до власних (самоврядних) повноважень органів місцевого самоврядування у сфері архітектури та будівництва належать: 1) організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів комунального господарства й соціально-культурного призначення, жилих будинків, шляхів місцевого значення, а

також капітального та поточного ремонту вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах); 2) виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності; 3) розгляд і внесення до відповідних органів виконавчої влади пропозицій щодо планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території; 4) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, незалежно від форм власності, до участі в розвитку потужностей будівельної індустрії та промисловості будівельних матеріалів, у створенні, розвитку та реконструкції об'єктів інженерного забезпечення і транспортного обслуговування; 5) визначення у встановленому законодавством порядку, відповідно до рішень ради території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією; 6) підготовка і подання на затвердження ради відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації; 7) встановлення на відповідній території режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність; 8) координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів; 9) надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок; 10) проведення громадського обговорення містобудівної документації; 11) організація роботи, пов'язаної із завершенням будівництва багатоквартирних житлових будинків, що споруджувалися із залученням коштів фізичних осіб, у разі неспроможності забудовників продовжувати таке будівництво; 12) організація розвитку інфраструктури об'єктів будівництва, транспорту комунальної власності для

розміщення технічних засобів телекомунікацій з метою задоволення потреб населення у телекомунікаційних послугах [60].

В межах перелічених самоврядних повноважень, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад підзвітні представницьким органам і керівним посадовим особам місцевого самоврядування (сільським, селищним, міським радам; сільським, селищним, міським головам) та безпосередньо територіальній громаді, а основним інституціональним завданням органів місцевого самоврядування в частині власних (самоврядних) повноважень є задоволення та забезпечення життєво необхідних потреб членів територіальної громади в якісній міській забудові (тобто створенні та подальшому прогресивному перетворенні урбаністичного антропогенного оточуючого середовища. – *Авт.*).

Слід зазначити, що юридичний зміст компетенції органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності доцільно класифікувати та систематизувати за інституціональним критерієм.

Так, виключна компетенція сільських, селищних і міських рад встановлюється ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», у відповідності до положень якої зазначені представницькі органи мають такі нормативні повноваження у сфері містобудівної діяльності: затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації (п. 42 ч. 1 ст.26); встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту (п. 44 ч. 1 ст. 26 Закону); надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію (п. 38 ч. 1 ст. 26) [101, с. 72].

Як справедливо зауважує М. Є. Околович, містобудівне призначення також включає діяльність зі створення органів містобудування, тобто до містобудівних слід також віднести і повноваження щодо утворення виконавчого комітету ради, що визначено в нормативному положенні п. 3 ч. 1 ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», а також утворення інших виконавчих органів ради, уповноважених здійснювати окремі елементи публічного управління містобудівною діяльністю (п. 6 ч. 1 ст. 26 Закону) [101, с. 72].

Крім того, вбачається доцільним відносити до переліку містобудівних повноважень місцевих рад також регулювання земельних відносин (п. 34 ч. 1 ст. 26), а саме: надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності; вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності; викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад; організація землеустрою; підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок відповідно до Земельного кодексу; встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом; інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок; внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст (ст. 12 Земельного кодексу України) та інші [102].

ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» до повноважень сільських, селищних і міських рад відносить прийняття рішення з питань планування та забудови територій (ч. 3 ст. 8), а також затвердження планів зонування територій (ч. 8 ст. 18). Крім цього, зазначений законодавчий акт узагальнює повноваження органів місцевого самоврядування на право здійснення управління у сфері містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю [1].

Повноваження сільських, селищних і міських рад на прийняття рішень про розроблення генерального плану, плану зонування території, детального

плану території, яка розташована в межах населеного пункту, а також внесення змін до цієї містобудівної документації, визначаються і в п. 4.1 Наказу Мінрегіону від 16 листопада 2011 р. № 290 «Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації» [103].

Слід нагадати і ту обставину, що, як вже зазначалося, ЗУ «Про архітектурну діяльність» також не розмежовує повноважень місцевих рад, відсилаючи в частині повноважень у сфері містобудування та архітектури до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [60], що, на наш погляд, безпосередньо демонструє на нормативно-правовому рівні нерозривний діалектичний зв'язок між місцевим самоврядуванням і містобудівної діяльністю, які онтологічно залежать та виступають екзистенціальним середовищем для взаємної ефективної реалізації.

Своєю чергою, повноваження виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради у сфері містобудівної діяльності формулюються ст. 52 Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак містобудівна направленість повноважень міститься в узагальненому дискреційному формулюванні Закону: «...може розглядати і вирішувати питання, віднесені цим Законом до відання виконавчих органів ради» [101, с. 97].

Отже, виконавчі комітети місцевих рад повноважні на здійснення регулятивних дій, які законом покладаються на будь-які виконавчі органи ст. 31 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»:

а) власні (самоврядні) повноваження: організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів комунального господарства і соціально-культурного призначення, житлових будинків, шляхів місцевого значення, а також капітального та поточного ремонту вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на

договірних засадах); розгляд і внесення до відповідних органів виконавчої влади пропозицій до планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території; визначення у встановленому законодавством порядку відповідно до рішень ради території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією; підготовка і подання на затвердження ради відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови, іншої містобудівної документації; встановлення на відповідній території режиму використання та забудови земель; координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування; надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок; проведення громадського обговорення містобудівної документації; організація розвитку інфраструктури об'єктів будівництва та інші передбачені цією частиною ст. 31 Закону [60];

б) делеговані повноваження: надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках і відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»; організація роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру; здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; у випадках, передбачених законом, зупинення будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проєктів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу; здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних

природних і техногенних явищ та процесів; організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії й культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів; вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування; здійснення державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків [60].

Крім цього, виконавчий комітет, відповідно до ст. 52 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», попередньо розглядає проекти місцевих цільових містобудівних програм, проекти рішень різного роду містобудівних питань, що вносяться на розгляд відповідної ради; координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ і організацій у галузі містобудування [60].

Відповідно до ч. 3 ст. 52, сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих цим Законом [60]. У такий спосіб місцева рада чітко визначає обсяг містобудівних повноважень для кожного виконавчого органу – виконкому, департаменту, управління, відділу тощо.

Варто відзначити, що органи державного архітектурно-будівельного контролю, як містобудівні органи місцевих рад, створюються (визначаються) відповідними радами, виходячи з можливостей і потреб відповідних територій, відповідно до приписів ч. 1 ст. 6 та п. 2 ч. 9-1 Розділу V «Прикінцеві положення» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [1].

Зі змісту норми наведеного законодавчого джерела вбачається, що сільські, селищні та міські ради, враховуючи економічну, організаційно-



правову спроможність, самостійно визначають можливості та потребу у створенні органу архітектурно-будівельного контролю.

Отже, створення відповідного органу є самоврядним правом територіальної громади, яке вона реалізує через свій представницький орган – раду.

Як цілком слушно зазначає М. Є. Околович, надання повноважень на створення радами органів містобудівного контролю є надзвичайно-позитивним фактором у рамках децентралізації влади – передача частини повноважень органів центральної влади на регіональний і місцевий рівень для забезпечення ефективного державного управління та якісного надання послуг публічного адміністрування [101, с. 110].

Постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 671 «Про деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» затверджено примірне Положення про органи державного архітектурно-будівельного контролю, яке визначає органи державного архітектурно-будівельного контролю місцевого самоврядування правонаступниками прав і обов'язків Державної архітектурно-будівельної інспекції. При цьому, до завершення здійснення заходів з утворення органів державного архітектурно-будівельного контролю в місцевих радах або визначення структурних підрозділів їхніх виконавчих органів, на які покладаються повноваження, визначені Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», а також до затвердження актів спільної комісії, такі повноваження здійснює Державна архітектурно-будівельна інспекція [104].

Орган державного архітектурно-будівельного контролю створюється радою на підставі відповідного рішення у формі інспекцій (Дрогобич, Запоріжжя, Ірпінь, Новодністровськ), відділів (Вугледарськ, Мукачево, Обухів, Трускавець, Фастів, Южне та інші) управлінь (Дніпропетровськ,

Миколаїв, Хмельницький) та секторів (Хмільник, Фастів, Зіньків); до речі, цікаво, що Зіньківська міська рада, створивши сектор державного архітектурно-будівельного контролю, наділила його правами інспекції [105].

Одночасно зі створенням органу, рада затверджує положення, розроблене відповідно до Постанови КМУ від 19 серпня 2015 р. № 671 «Про деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю», яким органу державного-архітектурного контролю надаються наступні повноваження: 1) надає, отримує документи, що дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт, відмовляє у видачі таких документів, анулює їх, скасовує їх реєстрацію; 2) приймає в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти (видає сертифікати, реєструє декларації про готовність об'єкта до експлуатації та повертає такі декларації на доопрацювання для усунення виявлених недоліків); 3) подає Держархбудінспекції інформацію, необхідну для внесення даних до єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів; 4) здійснює державний архітектурно-будівельний контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, проектної документації щодо об'єктів, розташованих у межах відповідних населених пунктів; 5) здійснює контроль за виконанням законних вимог (приписів) посадових осіб органів держархбудконтролю; 6) розглядає відповідно до закону справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва, порушенням законодавства під час планування та забудови

територій і невиконанням законних вимог (приписів) посадових осіб органів держархбудконтролю; 7) розглядає відповідно до закону справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності із прийняттям відповідних рішень; 8) здійснює інші повноваження, визначені законом [104].

Необхідно також відзначити, що Закон України від 9 квітня 2015 р. № 320-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» створив докорінно нову систему органів державного архітектурно-будівельного контролю та передав на місцевий рівень абсолютну більшість повноважень, пов'язаних із наданням дозвільних документів на початок будівельних робіт і прийняття об'єктів у експлуатацію.

В інформації Державної архітектурно-будівельної інспекції України, підготовленій одразу після набрання чинності цим законом, зазначено, що утворення нових органів контролю повинно здійснюватися на підставі типового положення про них, яке затверджується Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

При цьому керівники новоутворених органів контролю мають призначатися місцевою владою та відповідати кваліфікаційним вимогам.

Вже на той момент, відповідно до інформації Держархбудінспекції, було визначено чітку схему передачі повноважень від органів Держархбудінспекції органам місцевого самоврядування [98].

Крім того, Держархбудінспекція одразу означила, що Закон № 320-III запроваджує принципово нові положення щодо здійснення державного нагляду у будівництві. Відповідно до них функції нагляду, а також ліцензування суб'єктів господарювання, які здійснюють будівництво об'єктів IV та V категорій складності, покладаються на центральний орган

виконавчої влади, котрий реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду [98].

За органом нагляду, зокрема, було закріплено повноваження видавати обов'язкові до виконання приписи, притягувати до відповідальності, вносити подання про звільнення посадових осіб суб'єкта нагляду, зупиняти або скасовувати в установленому порядку акти суб'єктів нагляду, які видані з порушенням містобудівного законодавства [98].

Певну унормовану компетенцію у сфері містобудування мають і сільські, селищні, міські голови, яких за порядком функціонування та прийняття владних рішень слід розглядати як одноособові виконавчі органи місцевого самоврядування.

Відповідно до ч. 3 ст. 141 Конституції України, статус і повноваження цих суб'єктів визначаються законом [70]. Згідно зі ст. 12 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідного села, селища, міста [60].

Повноваження сільського, селищного, міського голови, визначено у ст. 42 Закону згідно з таким принципом: голова здійснює повноваження місцевого самоврядування, визначені Законом про місцеве самоврядування та іншими законами України, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчого комітету [71, с. 224].

Сільські, селищні, міські голови забезпечують здійснення у межах, наданих законом, містобудівних повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади, направлених на регулювання містобудівної діяльності; організують в межах, визначених цим Законом, діяльність відповідної ради та її виконавчого комітету для вирішення містобудівних

питань; підписують рішення ради та її виконавчого комітету, направлені на регулювання містобудівної діяльності; вносять на розгляд ради пропозиції щодо включення до структури виконавчих органів ради спеціального органу в галузі містобудування та архітектури та органу державного архітектуробудівельного контролю; затверджують посадові обов'язки посадових осіб виконавчих містобудівних органів ради; забезпечують підготовку на розгляд ради проектів містобудівних програм; призначають на посади та звільняють з посад керівників виконавчих містобудівних органів ради; скликають загальні збори громадян за місцем проживання для розгляду містобудівних питань; забезпечують виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету; затверджують склад конкурсних комітетів (комісій) щодо розгляду конкурсів з містобудівних питань; звертаються до суду з позовами про знесення самочинного будівництва.

Правове регулювання у сфері містобудівної діяльності сільський, селищний, міський голова здійснює шляхом видання у межах своєї компетенції та за встановленою процедурою розпоряджень – письмових документів, які містять норми права.

Серед повноважень сільського, селищного, міського голови праворегулюючу природу має його право зупинити рішення ради чи виконавчого комітету, визначене чч. 4 та 7 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яке виступає механізмом забезпечення правомірності рішень [60].

Необхідно відзначити і такий допоміжний інститут місцевого самоврядування, як постійні депутатські комісії міських, селищних, сільських рад, котрі за своїм муніципально-правовим статусом є органами рад, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету [60].

У даному контексті слід зазначити, що типового зразка системи постійних комісій рад не існує. Місцеві ради застосовують різні підходи до формування постійних комісій. Комісії з питань регулювання містобудівних відносин є традиційними, хоча містобудівні повноваження можуть об'єднуватись із повноваженнями в суміжних сферах.

Комісія, регулюючи будівельні відносини, здійснює контроль за виконанням рішень ради та рішень виконавчого комітету: з питань визначення замовника на будівництво, реконструкції та ремонту житла інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності; стосовно проведення тендеру щодо участі в будівництві та реконструкції підприємств і організацій; спільно з постійною комісією ради з питань планування фінансів і бюджету за використанням коштів на будівництво, в тому числі на пайових засадах.

Комісія також здійснює контроль і погоджує реконструкції та ремонт об'єктів комунального господарства, житлових будинків і доріг місцевого значення; погоджує спільно з постійною комісією ради з питань регулювання земельних відносин питання будівництва, прибудов до існуючих споруд і будинків; погоджує спільно з постійною комісією ради з питань регулювання земельних відносин питання передачі в оренду, користування та відчуження земельних ділянок у приватну власність.

У сфері архітектури комісія здійснює контроль за виконанням рішень виконавчого комітету з питань: генерального плану забудови міста; розташування торгових павільйонів і малих архітектурних форм; погоджує розташування малих архітектурних форм; погоджує впорядкування вивісок, назв підприємств, світлової реклами [106].

Варто звернути увагу і на таку досить актуальну проблему територіальних громад, як поширені факти самочинного будівництва. Для вирішення цієї проблеми сільські, селищні та міські ради створюють комісії

з питань самочинного будівництва, надаючи їм повноваження розглядати документи та підготовлені спеціалізованими виконавчими органами архітектури та містобудування висновки з цих питань.

Водночас, як констатує М. Є. Околович, діяльність таких комісій не усуває остаточно проблему самочинного будівництва, більше того, створює протиправні механізми його легалізації [101, с. 118].

Також певну роль в урегулюванні містобудівельної діяльності на рівні локального соціуму (територіальної громади) відіграють і органи самоорганізації населення, під якими розуміються представницькі органи, що створюються жителями села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених ЗУ «Про органи самоорганізації населення» [107].

Органи самоорганізації населення є невід'ємною частиною системи місцевого самоврядування та характеризуються окремими рисами місцевого самоврядування, а тому, як зазначає Т. А. Кравченко, «...функції, покладені на ці органи, впливають із сутності функцій місцевого самоврядування, співвідносячись як ціле й частина і спрямовані на вирішення завдань місцевого значення» [108, с. 160].

Власні повноваження органу самоорганізації встановлюються нормативними положеннями ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення», однак містобудівними повноваженнями можна назвати лише внесення пропозицій до місцевих містобудівних програм і програм розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Не маючи забезпечення правовим примусом, рішення органів самоорганізації населення мають виключно рекомендаційний характер, тому говорити про можливість правового регулювання містобудівної діяльності було б помилковим. Виходячи зі змісту власних і делегованих повноважень органів самоорганізації населення, слід говорити про можливості

організаційного регулювання містобудівної діяльності цим соціально-правовим інститутом [101, с. 120].

Отже, система органів місцевого самоврядування, які здійснюють регулювання містобудівної діяльності, включає: сільські, селищні та міські ради; виконавчі комітети сільських, селищних, міських, районних у містах рад; органи державного архітектурно-будівельного контролю, створені міськими, селищними та сільськими радами; служби містобудівного кадастру, сільські, селищні міські голови; постійні депутатські комісії міських, селищних, сільських рад з питань містобудівної діяльності; комісії з питань самочинного будівництва та інші утворені відповідно до законодавства локальні інституції.

Таким чином, у результаті проведеного дослідження нормування та нормативізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності можна дійти до таких найважливіших висновків концептуально-онтологічного та структурно-функціонального змісту: а) нормативізація повноважень органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності має комплексний структурно-інституціональний характер і знаходить об'єктивацію та юридичну формалізацію в компетенції сільських, селищних і міських рад, виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у містах рад, органів державного архітектурно-будівельного контролю, створених міськими, селищними та сільськими радами, служб містобудівного кадастру, сільських, селищних, міських голів, постійних депутатських комісій міських, селищних, сільських рад з питань містобудівної діяльності, комісій з питань самочинного будівництва та інших утворених відповідно до законодавства органів місцевого самоврядування; б) компетенція органів самоорганізації населення унормована як рекомендаційна та консультативна, а тому ці органи не можуть бути віднесені до системи органів публічного управління



містобудівною діяльністю на рівні локального соціуму (територіальної громади); в) нормативізація містобудівної діяльності в сучасних умовах конституційної модернізації має стійку тенденцію до законодавчої, інституціональної та організаційно-правової децентралізації публічно-владних (розпорядчих) повноважень у сфері містобудівної діяльності, прикладом чого є делегування функції державного архітектурно-будівельного контролю на рівень виконавчих органів місцевого самоврядування загальної та спеціальної компетенції [223; 224; 225].

### **2.3. Роль міжнародних правових стандартів у містобудівній діяльності органів місцевого самоврядування**

Досліджуючи питання про місце і роль міжнародних правових стандартів в містобудівній діяльності органів місцевого самоврядування, насамперед слід зазначити, що у своєму етимологічному та онтологічному значенні стандарт (англ. – норма, зразок, модель, від франц. букв. – твердо стояти) – це документ, що встановлює для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності або її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній галузі. Приймається такий документ в установленому порядку на основі консенсусу [109, с. 481].

Отже, як можна побачити з наведеної дефініції, під стандартами можна розуміти певні норми та принципи, які приймаються або санкціонуються в порядку, встановленому чинним законодавством.

Загальновідомо, що норма права – це загальнообов'язкове правило поведінки, сформоване в суспільстві відповідно до визнаної в ньому справедливої міри свободи і рівності, формально визначене (встановлене та

санкціоноване) і гарантоване державою як правозначущий спосіб регулювання суспільних відносин. Норма права – це первинний елемент права, за допомогою якого відображається і закріплюється найпростіше правило юридично значущої поведінки [110, с. 281].

Так, принципи права – це основоположні загальноприйняті норми-ідеї (вихідні начала), що виражають сутність права і закономірності його розвитку та мають найвищий авторитет, тобто є незаперечними вимогами, які висуваються до учасників суспільних відносин з метою встановлення соціального компромісу і порядку [110, с. 241].

Відповідно слушній позиції О. Мережка, в сучасних умовах міжнародне право не є повністю самостійною нормативною системою, абсолютно ізольованою від інших соціальних регуляторів міжнародних відносин. Норми міжнародного права разом з нормами національного права, що регулюють міжнародні відносини, входять до складної системи міжнародного порядку [111, с. 85].

Таким чином, говорячи про європейські правові стандарти з гносеологічних позицій, потрібно відзначити:

1) під ними насамперед розуміються єдині принципи і норми щодо поведінки суб'єктів права, що зафіксовані в основних джерелах міжнародного права як універсальних, а також у регіональних правових актах;

2) вони є оптимальними юридичними вимогами по відношенню до правових систем держав-учасниць міжнародного співтовариства;

3) вони розкривають найкращі правові досягнення міжнародного права та співробітництва держав-членів міжнародної спільноти та держав-членів універсальних і регіональних міжнародних міждержавних організацій;

4) вони відображаються у відповідних джерелах права у вигляді принципів і норм права;

5) вони є основою для узгодження міжнародного і національного права;

б) вони є обов'язковими вимогами для учасників міжнародних договорів, що включають такі правові стандарти [245, с. 667].

З іншого боку, нормативно-правові стандарти можна класифікувати: за суб'єктами їх створення – на стандарти Ради Європи, Європейського Союзу, Організації з безпеки та співробітництва в Європі тощо. Також за галузевою приналежністю – на конституційно-правові, цивільно-правові, кримінально-правові та ін. За зовнішньою формою закріплення – на ті, що фіксуються у міжнародних договорах, практиці Європейського суду з прав людини, юридичних актах міжнародних організацій, котрі належать до джерел права [112, с. 17].

Міжнародне та внутрішньодержавне право являють собою самостійні правові системи, що характеризуються самостійним предметом, методом, цілями та завданнями правового регулювання. Проте інтернаціоналізація суспільного життя призводить до значного розширення сфери застосування міжнародного права: міжнародно-правові норми починають регулювати не лише міждержавні відносини, а й відносини, які виникають у межах однієї держави. В подібних випадках має місце перехресчування правового регулювання одних і тих же суспільних відносин нормами міжнародного та внутрішнього права, – виникає необхідність узгодження норм міжнародного та національного права, визначення механізмів взаємовідношення між ними [113, с. 412].

Ключовими аспектами проблеми співвідношення та взаємодії міжнародного і внутрішньодержавного права є:

- співвідношення міжнародної та національної правових систем;
- співвідношення міжнародно-правової та національно-правової норми;

- можливість безпосередньої дії норм міжнародного права на території держави [246].

У правовій науці міжнародного права сформувалися такі основні теорії (концепції, доктрини) взаємодії міжнародного та національного права:

- дуалістична,
- моністична,
- моністична теорія примату міжнародного права,
- конвергенції,
- прагматична концепція [113, с. 412].

Представниками дуалістичної теорії є Д. Анцилотті, Г. Тріпель, Л. Оппенгейм, П. Райдонов, І. Бліщенко та інші науковці [114, с. 62]. В основі дуалістичної теорії лежить теза про те, що міжнародне та внутрішньодержавне право є самостійними правовими системами, які виконують різні завдання та мають власні предмети правового регулювання. На початку ХХ ст. прихильники дуалістичної теорії взаємодії відстоювали думку, що вони взагалі не пересікаються, тому міжнародна та національна правові системи взагалі не можуть вступати в колізії між собою [115, с. 64]. У другій половині ХХ ст. стало очевидним, що сфери правового регулювання, які одночасно є предметом міжнародного та внутрішньодержавного права, не лише існують, але й розширюються (захист прав людини, боротьба з тероризмом, охорона довкілля на глобальному рівні тощо), тому акценти дуалістичної теорії дещо змістилися. Прибічники «реалістичного дуалізму» не відмовляються від ідеї про самостійність міжнародної та національної правових систем, але не заперечують існування суспільних відносин, які одночасно входять до предмету як внутрішньодержавного так і міжнародного права. У цих випадках застосовуються різноманітні механізми імплементації міжнародного права,

тобто реалізації міжнародно-правових норм у національних правових системах [115, с. 64; 247].

Основою моністичної теорії примату внутрішньодержавного права є думка, згідно з якою міжнародного права як правової системи не існує взагалі, а права та обов'язки держави у відносинах регулюються, перш за все, її внутрішнім правом. Теорія примату внутрішньодержавного права, представниками якої є А. Цорн, А. Лассон, Е. Кауфман, В. Даневський та інші, виникла і розвивалася під впливом філософських поглядів Г. Гегеля, який вважав, що «держава – це абсолютна влада на землі», і ця влада на власний розсуд може змінювати не лише внутрішньодержавне, а й міжнародне право. Міжнародне право тут існує лише тією мірою, якою його норми співпадають з нормами внутрішнього права, і держава сама вирішує, які норми міжнародного права є для неї юридично обов'язковими, а які – ні [115, с. 64; 247]. Ця теорія зародилася на початку ХХ ст. в межах німецької філософсько-правової школи як обґрунтування мілітаризму Німеччини, котра готувалася до першої світової війни. За суттю, теорія примату національного права легітимізує агресивну зовнішню та тоталітарну внутрішню політику держави, тому зараз майже ніким не підтримується [115, с. 64; 247].

Прихильники моністичної теорії примату міжнародного права (Г. Кельзен, Ж. Ссель, Ш. Руссо, Ф. Джессеп та інші) доводять існування єдиної світової правової системи, в якій норми міжнародного права забезпечують «вищий правопорядок», а норми внутрішньодержавного права завжди підпорядковуються їм [246]. При цьому будь-яка національна норма, що суперечить міжнародному праву, повинна визнаватися нікчемною [116, с. 88]. Основним недоліком цієї теорії є повне або часткове заперечення державного суверенітету як ключової ознаки держави та державної влади, оскільки міжнародне право фактично знищує внутрішнє і позбавляє державу

можливості самостійно займатися законотворчістю. Тому в чистому вигляді ця теорія не знайшла закріплення ані в національних правових системах, ані в міжнародному праві. Зокрема, при розробці Декларації про принципи міжнародного права (1970 р.) Спеціальний комітет ООН відмовився включити до її тексту положення про те, що суверенітет держави є підпорядкований примату міжнародного права [116, с. 88].

Щодо концепції конвергенції, то у міжнародних відносинах починаючи з кінця другої світової війни визнання низкою учених верховенства міжнародного права над внутрішньодержавним пов'язано з висуненням ними ідеї цілковитої відмови від державного суверенітету і створення світової держави та світового права. Так, американські вчені М. Макдугал і М. Райзман пишуть, що в результаті науково-технічного прогресу людство рухається до тісніших і інтенсивніших зв'язків [117, с. 41]. Хоча держави все ще залишаються основними діячами на світовій арені, але зростає роль і вплив урядових і неурядових організацій. При цьому головними дійовими особами на міжнародній арені стають фізичні особи. У цих умовах, на думку американських учених, необхідно створити світову державу, яка переслідуватиме двояку мету: утворення загального правопорядку для забезпечення прав людини і припинення спроб створення світової тоталітарної держави. Ці та деякі інші вчені в цілому вірно позначили тенденції розвитку світової спільноти, однак утворення світового права і держави є абсолютно нереальним в сучасних міжнародних відносинах унаслідок політичних, економічних, культурних та деяких інших причин [117, с. 41].

Серед західних, особливо американських фахівців, у міжнародному праві певною популярністю користується і прагматична концепція взаємодії міжнародного та національного права. Згідно з цією концепцією, ні міжнародне, ні національне право не мають абсолютного примату чи

пріоритету один перед одним. У деяких випадках, наприклад щодо забезпечення прав і свобод людини, норми міжнародного права мають вищу юридичну силу, ніж внутрішньодержавні, а в інших випадках, зокрема пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, – навпаки, норми національного права мають пріоритет перед міжнародними. Тому в кожному конкретному випадку слід окремо визначати, які правові норми (тобто національні чи міжнародні) мають застосовуватися [246].

Зростання взаємозв'язку міжнародного та національного права в сучасному світі виявляється у збільшенні кількості міжнародних договорів і національно-правових актів, присвячених аналогічним або близьким предметам регулювання, в посиленні ролі й значення уніфікованого регулювання, яке здійснюється за допомогою міжнародних договорів, визначених суспільних відносин у рамках міжнародного господарського обороту. Зокрема питання укладення, виконання і денонсації міжнародних договорів регулюються нормами не лише міжнародного, а й національного права [246].

Дуалістична теорія виникла наприкінці ХІХ століття. Одним із її засновників був відомий німецький юрист Г. Тріпель. Вона набула розвитку в працях Д. Фіцмориса, К. Струппа, Х. Штребеля, Д. Анцилотті, Л. Опенгейма, Р. Кавальєрі, Б. Росса, П. Дроста та інших.

Г. Тріпель у роботі «Міжнародне і внутрішньодержавне право» підкреслює: «Міжнародне і внутрішньодержавне право суть не тільки різні галузі права, але й різні правопорядки. Це два кола, які тісно не стикаються, але ніколи не перетинаються». Інший відомий дуаліст – Анцилотті, продовжуючи концепцію Г. Тріпеля пише: «...міжнародне та внутрішньодержавне право тим самим являють собою окремі правопорядки». Водночас Г. Тріпель сформулював три головні критерії, що дають змогу розмежувати внутрішнє та міжнародне право. На його думку, ці

системи права мають різні джерела, суб'єктів, предмети регулювання. Однак із плином часу виявилось, що за цими критеріями різниця вже не є такою чіткою [115, с. 88].

Основними джерелами внутрішнього (національного права) є закони та підзаконні акти, а міжнародного – насамперед звичаї та міжнародні договори. Водночас низка держав дотримується принципу, за яким міжнародне право являє собою частину національної системи права, що знаходить віддзеркалення в їхніх конституціях. Інколи міжнародні договори навіть включають до переліку джерела внутрішнього права. Так, ст. 9 Конституції України закріплює, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, є можливим лише після внесення відповідних змін до Конституції України [246].

Критерій різних суб'єктів також не гарантує чіткого поділу між національним і міжнародним правом. Йдеться про статус фізичних осіб, які традиційно не вважалися суб'єктами міжнародного права. Ця проблема набуває свого особливого звучання при розгляді ролі та правового статусу фізичних осіб у сучасному міжнародному праві. Під фізичними особами зазвичай розуміють громадян даної держави, іноземців, осіб без громадянства та осіб, що мають подвійне громадянство. Всі вони разом складають населення, яке мешкає на території певної держави і підпорядковане її юрисдикції. Водночас термін «населення» в міжнародному і внутрішньодержавному праві має неоднакове значення. У міжнародному праві під населенням розуміється сукупність фізичних осіб, індивідів, що населяють територію держави в даний момент, тобто проживаючих на її території. У внутрішньодержавному праві основний акцент робиться на юрисдикцію (здійснення владних повноважень) держави над цим



населенням. В силу того, що на територію держави поширюється її повний і винятковий суверенітет, особи, які населяють її, знаходяться під повною і винятковою юрисдикцією цієї держави, котра встановлює у своєму національному праві їх відповідний юридичний статус і правовий режим [118, с. 124].

Стосовно ж предмета регулювання, то в обох системах права він може бути однаковим, бо питання, що традиційно вважалися виключною компетенцією національного права (наприклад, щодо правового статусу особи), згодом було включено до сфери регулювання міжнародного права [118, с. 124].

Прихильники дуалізму вважають, що норми міжнародного права не можуть діяти у внутрішньому правопорядку, і навпаки, норми внутрішнього права не діють у міжнародно-правових відносинах. Саме ця теорія домінувала в радянській правовій доктрині починаючи з другої половини 50-х років XX століття [118, с. 124].

Радянська доктрина розглядала міжнародне та внутрішньодержавне право як дві самостійні правові системи, що не мають верховенства одна стосовно одної, діють у різних площинах, хоча й взаємодіють.

Слід зазначити, що загальновизнані європейські юридичні стандарти формуються насамперед правовими системами Ради Європи та Європейського Союзу, які є ефективними формами європейської правової інтеграції.

Варто відзначити, що міжнародні норми щодо організації та діяльності правоохоронної системи та окремих правоохоронних органів, зокрема прокуратури, зазвичай представляють собою, в першу чергу, певний комплекс цінностей.

Іншими словами, як вже наголошувалося, вони відображають фундаментальні аксіологічні ідеї та уявлення, загальноприйняті в сучасній європейській правовій традиції.

Визначальну роль у цьому процесі відіграють рамкові джерела загальноновизнаних стандартів забезпечення прав особистості, зокрема:

- Загальна декларація прав людини 1948 р.;
- Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р.;
- Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. з протоколами, що до неї додаються.

Також потрібно відзначити і прецедентне право як джерело стандартів правоохоронної діяльності, оскільки воно окремо виділяється і створене практикою Європейського суду з прав людини [118, с. 124]. Таким чином, Європейський суд з прав людини фактично встановлює нові правові норми та принципи, яких повинні дотримуватися держави-учасниці названої Конвенції.

Для прикладу можна назвати наступне. Венеціанська комісія на запити Парламентської Асамблеї Ради Європи формулювала свої доповіді з певної проблематики у світлі Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та прецедентів, побудованих Європейським судом з прав людини.

Проблематика формулювання європейських правових стандартів стала особливо значущою у XXI ст., коли багато держав прагнуть гармонізувати принципи, на яких формуються їх правові системи, визначаючи, наприклад, право громадян на рівний доступ до інформації та на участь в управлінні державою тощо як основні права людини.

Своєю чергою, для прикладу можна підкреслити, що під міжнародними виборчими стандартами розуміють принципи міжнародного

права, які стосуються виборчих прав громадян, організації та проведення виборів.

Принципи міжнародного права, як найбільш загальні правила поведінки учасників міжнародного спілкування, здійснюють певний вплив на встановлення міжнародно-правових норм як більш конкретних правил поведінки. Той чи інший принцип права не лише впливає на виникнення вищезазначених правил поведінки, але й підпорядковує їх собі. Своєю чергою, найбільш конкретні правила поведінки узгоджуються між собою та водночас з принципом, як більш загальним правилом поведінки.

Варто відзначити, роблячи певний узагальнюючий висновок, що норми міжнародного права закріплюються в якості принципів і у вигляді конкретних правил поведінки. До того ж, конкретні правила поведінки постійно оформлюються у вигляді норм міжнародних актів чи звичаїв. І кожен принцип може бути закріплений в якому-небудь міжнародному акті у формі певної норми. Проте може і не отримати чіткого формулювання та виражатися в сукупності норм, аналіз яких дає змогу твердити про їх єдність і відповідність певному принципу.

Водночас важливо розуміти, що європейські стандарти не можна сприймати як такі, що з позицій методології стоять незмірно вище за будь-які правила, що діють в окремо взятій державі.

Відносно класифікації міжнародних стандартів потрібно відзначити, що найбільша увага приділяється міжнародним стандартам у сфері прав людини та їх захисту, стандартам Міжнародної організації з питань стандартизації та стандартам у сфері локальної й регіональної демократії та європейським регіональним стандартам у сфері інституціонально-інструментального функціонування судової та правоохоронної системи [119, с. 13].

Потрібно констатувати, що всі наведені європейські стандарти концептуально та ідеологічно беруть свої первинні витoki із фундаментальних положень Загальної Декларації прав людини 1948 року. Досить важливим є закріпити, що європейські стандарти у сфері прав людини найбільше конкретизуються в Міжнародному пакті про економічні, соціальні й культурні права та в Міжнародному пакті про громадянські й політичні права, що були прийняті Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року [119, с. 13].

Своєю чергою будь-які стандарти прав людини можна класифікувати:

- 1) за суб'єктом їх встановлення:
  - а) міжнародні (всесвітні, регіональні, двосторонні),
  - б) національні;
- 2) за ступенем визначеності змісту:
  - а) абсолютно визначені (в якісному та кількісному вираженні);
  - б) відносно визначені (зокрема, якщо застосовуються оціночні поняття);
- 3) за юридичною значимістю:
  - а) формально необов'язкові або декларативні;
  - б) рекомендаційні (так зване «м'яке» право);
  - в) формально обов'язкові.

Потрібно відзначити й ту обставину, що з аксіологічних позицій у європейських стандартах прав людини здійснюється позитивація найголовніших цінностей суспільства.

Такі цінності, як вважає дослідник С. Верланов, власне через європейські стандарти прав людини поширюються та укорінюються в національних правових системах, де їх первинний зміст зберігається, підкріплюється юридичною формою найчастіше як конституційні права або права за міжнародним договором, належним чином ратифікованим, котрий

став частиною національного законодавства [119, с. 13]. Загальновідомо, що вони відображаються і в Конституції України (статті 9, 22).

Своєю чергою, стандарти у сфері локальної та регіональної демократії, включаючи питання містобудівної діяльності на локальному рівні, беруть свої онтологічні й концептуальні витоки з Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року [120], Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування 1985 року [121] та Європейської типової конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або владами 1980 року [122 ].

Так, Європейська Хартія про місцеве самоврядування визначає місцеве самоврядування як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення [123, с. 38].

У ч. 2 ст. 3 Європейської Хартії надано перелік суб'єктів місцевого самоврядування, які ревізують самоврядні повноваження: «Це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування. Це положення не виключає звернення до зборів громадян, референдуму або якоїсь іншої форми прямої участі громадян там, де це припускається законом» [123, с. 38].

Отже, головним суб'єктом місцевого самоврядування Європейська Хартія визначає органи місцевого самоврядування.

Проте чинна Конституція України первинним суб'єктом місцевого самоврядування визнає територіальну громаду. Існування такої розбіжності, як відзначає В. М. Шаповал, є наслідком наявності «...двох підходів до природи місцевого самоврядування, двох філософій оцінки відповідного явища. Ці підходи відображені у змісті двох основних і, по суті,

протилежних теорій місцевого самоврядування – державницької та громадівської» [72, с. 50].

Відомо, що у Європейській Хартії про місцеве самоврядування отримала своє відображення державницька теорія місцевого самоврядування. У Конституції України 1996 р. було здійснено спробу зблизити положення обох концепцій.

Стаття 140 Конституції, в якій йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, за визначенням М. І. Корнієнка виступає наслідком сприйняття громадівської теорії, беручи до уваги й те, що багато важливих положень Основного Закону написано відповідно до державницької теорії місцевого самоврядування [71, с. 95].

Таким чином, все це правильно підсумовує М. О. Баймуратов, який закріплює, що міжнародні стандарти функціонування місцевої демократії належать до міжнародних конвенцій спеціального порядку, які встановлюють правила, визнані більшістю держав [71, с. 102].

Отже, міжнародні стандарти – це норми міжнародного права, які містяться в міжнародних договорах, що розробляються державами в рамках перманентного та іманентно притаманного кожній сучасній державі міждержавного співробітництва. На процеси розроблення таких норм впливають глобальні тенденції інтернаціоналізації конституційно-правової матерії та конституціоналізації міжнародного життя [124, с. 18].

Під час розвитку міжнародної торгівлі та різноманітних видів діяльності, включаючи містобудівну, досягнення окремих підприємств і галузей економіки повністю залежать від того, наскільки їх послуги або продукція відповідають стандартам якості.

Так, Міжнародна організація з питань стандартизації була утворена відповідно до рішення Ради представників 25-ти держав, яка відбулася у жовтні 1946 р. в Лондоні. Своєю чергою, вона об'єднує національні

організації чи комітети з питань стандартизації 135-ти держав (членів, членів-кореспондентів, членів-абонентів). Зокрема Україну з 1993 р. в організації представляє Держстандарт України.

Основне завдання в цьому аспекті – це розвиток міжнародного співробітництва в галузі стандартизації та розробка міжнародних стандартів у сфері готової продукції, напівфабрикатів і сировини на підставі уніфікації національних стандартів, що мають рекомендаційний характер.

Варто зазначити, що стандарти ISO серії 9000 були побудовані в результаті узагальнення національного досвіду різних країн і розроблення та функціонування систем якості. Вони уявляють собою загальне управління якістю і загальні вимоги щодо забезпечення якості, вибору та побудови елементів систем якості.

Так, вони включають опис елементів, що їх мають містити системи якості, але не порядок впровадження цих елементів тією або іншою організацією.

За період часу, що пройшов від опублікування, вони отримали широке визнання і більш як 50 держав прийняли їх як національні. Після розповсюдження розпочався етап їх широкого застосування при сертифікації систем якості [246]. Це зумовило необхідність визначення правил самої процедури сертифікації, і до того ж вимог експертів, які виконують перевірку системи. З цією метою було підготовлено та опубліковано у 1990–92 рр. два стандарти ISO серії 1000. Згодом були внесені зміни в стандарти ISO серії 9000, які забезпечують більш зручне користування ними.

Відповідно до ISO 9000-1, стандарти ISO серії 9000 передбачають застосування систем якості у чотирьох ситуаціях:

- 1) отримання вказівок щодо управління якістю;
- 2) контракт між першою та другою сторонами (постачальник – споживач);

- 3) затвердження або реєстрація, що їх проводить друга сторона;
- 4) сертифікація або реєстрація, що їх проводить третя (незалежна) сторона [124, с. 48].

Таким чином можна констатувати, що управління якістю спирається на різноманітні організаційні та організаційно-правові форми співробітництва держав, їх органів і суб'єктів, що функціонують на їх території; стандартизація запроваджується у правову сферу та виходить на національний і на міжнародний рівень [246].

Між іншим, сучасні плани Європейського Союзу стосовно вирішення низки політичних проблем щодо концептуальних питань європейської і світової безпеки визивають необхідність всебічного аналізу діяльності ЄС у політичній сфері.

Особливо це стосується мети з'ясування правових основ і курсу розвитку зовнішньополітичних відносин України з Європейським Союзом, оскільки це безпосередньо впливає на перебудову всієї правової системи за європейськими правовими стандартами.

Створенню Європейських Співтовариств передували різноманітні європейські ідеї, концепції та суспільні рухи [125, с. 15].

Тобто, беручи до уваги те, що з історичних обставин впродовж створення Європейських Співтовариств зберігались економічні аспекти, майже у всіх проектах більш вагомим можна назвати концепцію гарантування безпеки та миру, приймаючи відповідний рівень розвитку міждержавних відносин.

План посилення співробітництва між державами-членами, що був закріплений в Єдиному Європейському Акті та реалізований практикою його використання, зумовив підписання 7 лютого 1992 р. Маастрихтського договору і виникнення Європейського Союзу як економічного і політичного об'єднання держав [126, с. 124].



Таким чином, «...зі створенням Європейського Союзу посилилась гетерогенність інтеграційного об'єднання, сам Союз від Співтовариств відрізняється меншою ясністю і чіткістю правових приписів, які діють у його рамках, однак прогрес, досягнутий у справі інтеграції внаслідок створення Європейського Союзу, поширення співробітництва на сферу політичної взаємодії та формування власне політичного союзу поряд з економічним і валютним союзом, – усе це, без сумніву, свідчить про те, що процес інтеграції не тільки не був зупинений чи повернений назад, а продовжував і продовжує розвиватися» [127, с. 28].

Так, у категорії економічної інтеграції держави-члени надали перевагу об'єднанню наддержавних якостей і повноважень, але в інших сферах – щодо внутрішніх справ і політики безпеки, які одразу після Маастрихту і підштовхнули до перетворення Європейських Співтовариств на Європейський Союз, – спостерігалась лише рішучість знайти вирішення цим питанням.

Багато змін в установчі договори ЄС, що стосувались адаптації інституційно-правової системи Європейського Союзу до існування в нових аспектах майбутнього розширення, зумовлено Ніццьким договором, що був укладений 26 лютого 2001 р. (набув чинності 1 лютого 2003 р.) [127, с. 29].

Проаналізувавши все вище викладене і зважаючи на різноманітність точок зору дослідників стосовно класифікації європейських правових стандартів, слід зауважити, що класифікувати їх можна:

- за галузевою приналежністю,
- за суб'єктами їх створення,
- за зовнішньою формою закріплення,
- за юридичною значимістю,
- за поширенням дії на коло осіб,
- за змістом можливостей,

- за видовою специфікою адресатів стандартизації,
- за способом реалізації.

Немаловажним є й той факт, що при визначенні класифікації європейських стандартів здебільшого надається перевага трьом найбільш важливим групам:

- стандарти у сфері прав людини та їх ефективного юридичного захисту, який є первинним та основоположним завданням судових і правоохоронних органів держави;
- стандарти у сфері локальної та регіональної демократії;
- стандарти Міжнародної організації з питань стандартизації [246].

Проте варто зазначити, що можуть розглядатися також й інші варіанти категорій для класифікації європейських правових стандартів.

Підсумовуючи, важливо також зазначити, що на процеси розроблення європейських правових стандартів мають вплив тенденції інтернаціоналізації міжнародного життя, що докладно аналізувалося в попередньому підрозділі даного дисертаційного дослідження.

І, звісно, стає зрозумілим, що вони так чи інакше впливають на внутрішньодержавні та міждержавні відносини, а в результаті цього, закріплюючи їх обов'язковість, суб'єкти міжнародного права виробляють стандартизовані правила поведінки.

І тому не менш важливо буде зазначити, що світовий досвід з формування європейських правових стандартів містобудівної діяльності та функціонування системи органів місцевого самоврядування може, беззаперечно, слугувати механізмом, котрий буде сприяти подальшій ефективності функціонування всіх складових національного та міжнародного права, зокрема – європейського.

При цьому, як вже зазначалося, у Загальній Декларації прав людини закладено концептуальні основи розбудови системи міжнародних стандартів

прав людини та їх охорони від протиправних посягань національно-правовими інституціональними засобами. І незважаючи на те, що її положення мають рекомендаційний характер, вони своєю чергою *de facto* є універсальними для всіх країн.

Треба констатувати й те, що прийняття Конституції України встановило новий правовий порядок і закріпило пріоритети у правовій політиці нашої держави – гарантування людської гідності, основою якого стала ст. 1 Загальної декларації прав людини (невичерпність прав і свобод, забезпечення вільного розвитку особистості тощо).

Цілком зрозуміло, що міжнародні договори є самостійним (порівняно з Конституцією) інструментом правової політики. До того ж, у правовій державі гарантується відсутність деструктивної конкуренції між Основним Законом і договорами [128, с. 49].

Тобто можна відзначити, що в ієрархічній побудові внутрішньої системи права ратифіковані міжнародні договори посідають особливе місце. Проте їх правова природа вимагає особливих підходів для забезпечення їх повноцінної реалізації у внутрішньому праві. Таким чином, йдеться скоріше про конкретні способи нормативної техніки, які застосовуються при написанні міжнародно-правових договорів [129, с. 38].

Треба констатувати, що у численних подібного роду спеціалізованих міжнародних угодах основоположні права людини викладено в найбільш концентрованій формі. І це дає можливість, з одного боку, правильно осягти основні загальні риси такої стандартизованої можливості людини, а також гарантувати для держави-учасниці відповідної угоди вибір найбільш оптимальних способів забезпечення і захисту того чи іншого права. Мається на увазі, звісно, в окреслених формулюванням права межах.

Можна, своєю чергою, інколи спостерігати ситуацію, коли подібного роду документи, що стосуються прав людини, укладено у формі зобов'язань країни, яка є стороною нового договору або приєднується до вже існуючого.

Таким чином, потрібно зосередити свою увагу на тих проблемах, які існують на шляху імплементації норм укладених міжнародних угод. І першою чергою це стосується тих із них, що стосуються реалізації громадянами своїх прав та їх гарантування.

Треба окремо зауважити, що одним із основних серед цих проблемних аспектів виступає відсутність чіткої конституційної політики з питання імплементації у вітчизняну правову систему міжнародних стандартів.

Слід зазначити, що інтеграційні процеси на території Європи у 50-ті роки минулого століття спричинили прийняття низки міжнародно-правових норм, метою яких стала побудова уніфікованого внутрішньодержавного законодавства країн Європи. Своєю чергою, Рада Європи – міжнародна організація, яка об'єднує всі країни Європи, – визначила своєю метою втілення в життя ідеалів і принципів особистої свободи, політичної свободи та верховенства права – принципів, що становлять підвалини справжньої демократії [129, с. 38].

Було проголошено принципи організації місцевої влади, яких дотримуються всі демократичні країни Європи [127, с. 136].

Першим таким документом, який містить правові стандарти стосовно місцевого самоврядування, виступає Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р. (далі – Мадридська конвенція 1980 р.). Потрібно закріпити, що транскордонне співробітництво зосереджено першою чергою на співпраці суміжних регіонів, які мають спільний кордон. Існування спільного кордону є принципово важливою умовою для розвитку транскордонного співробітництва сусідніх територій [129, с. 71]. Таким

чином, транскордонне співробітництво направлено на подолання негативних аспектів наявності кордонів. Його метою є покращення умов життя населення.

Видатний вітчизняний конституціоналіст і муніципаліст М. О. Баймуратов звертає увагу, що вищенаведене є не тільки визнанням потенційних можливостей України як значної європейської держави, котра обрала демократичні орієнтири розвитку та готова брати участь у європейських інтеграційних процесах, що стрімко набирають силу і трансформуються в домінуючу тенденцію регіональної й глобальної міжнародної політики, а й своєрідним першим запрошенням до сім'ї європейських народів [129, с. 163].

Не менш важливим виступає те, що останній протокол № 3 до Мадридської конвенції стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) було підписано лише 16 листопада 2009 року. Так, він надає можливості для поліпшення міжрегіонального, транскордонного співробітництва через створення об'єднань єврорегіонального співробітництва. На сучасному етапі в Україні йде опрацювання можливості ратифікації таких документів Ради Європи.

Отже, реалізація різнорівневого міжнародного співробітництва місцевої влади має позитивний характер [129, с. 164]. Але хоча і відбулася імплементація Мадридської конвенції 1980 р., двох протоколів до неї, прийняття відповідного закону, інших підзаконних нормативно-правових актів, – тобто формальне існування законодавчої основи для функціонування транскордонного співробітництва між територіальними громадами та їх представницькими органами, все ж таки були відсутні нормативно-правові акти, гармонізовані між суміжними територіальними владами, щодо повноважень з аспектів транскордонного співробітництва. Звісно, як цього вимагають європейські правові стандарти місцевого самоврядування.

Найголовнішим є те, що найбільш значущим європейським правовим стандартом для розвитку локальної демократії країн Європи виступає Європейська хартія місцевого самоврядування. М. Гірняк, досліджуючи правову природу Хартії, зазначає, що незважаючи на труднощі, які супроводжували прийняття і ратифікацію на першому етапі її існування, цей документ незабаром переріс у загальноприйнятий європейський стандарт. За своєю сутністю Хартія спрямована на захист самостійності місцевого самоврядування як базового принципу демократичного конституційного устрою країн Європи. Вона включає зобов'язання для держав-членів Ради Європи щодо гарантування політичної, адміністративної і фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Хартія не розкриває конкретні форми, моделі місцевого самоврядування, які є обов'язковими, – її складове спрямовує деякі країни на побудову найбільш ефективних моделей функціонування місцевої демократії. Україна ратифікувала Хартію у 1997 р., а з 1998 р. вона виступає частиною національного законодавства. Можна у цьому контексті також відзначити, що чинне національне законодавство України про місцеве самоврядування у більшій частині сприйняло положення Хартії, яка виступає своєрідним концептом локальної демократії на європейському правовому просторі [129, с.155].

Своєю чергою, 16 листопада 2009 р. було підписано Додатковий протокол до Хартії про право участі у справах місцевого органу влади. Його ключові положення зводяться до посилення впливу кожного громадянина на здійснення повноважень місцевих органів влади і права на інформацію від місцевих органів влади. Україна досі не підписала цей міжнародний документ, але наразі він вже обговорюється.

Також слід навести Європейську конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року. Вона необхідна для сприяння залученню постійних мешканців-іноземців у життя

суспільства на місцевому рівні. Так, держава має забезпечити іноземцям, що проживають на законних підставах, класичні права – свободи слова, об'єднання та асоціації, що можуть формуватися як дорадчі органи.

Що ж стосується Європейської хартії регіональних мов або мов меншин 1992 р., то можна зазначити, що вона набрала чинності у 1998 р. і сфера її поширюється на законодавство, громадське, культурне, економічне і соціальне життя та на інші напрями соціального розвитку, які входять до компетенції й органів місцевого самоврядування. Україна ратифікувала Хартію лише з другої спроби у 2003 році. Стосовно належності даної Хартії до джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування, потрібно зазначити наступне. Це досить спірне питання, але згідно п. 2 ст. 10 Хартії, деякі зобов'язання держав – членів Ради Європи, безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування. Тобто для України це – застосування регіональних мов або мов меншин у рамках регіонального або місцевого самоврядування; оприлюднення органами місцевої влади своїх офіційних документів відповідними регіональними мовами або мовами меншин; оприлюднення органами регіональної влади своїх офіційних документів також відповідними регіональними мовами або мовами меншин; застосування органами регіональної влади регіональних мов або мов меншин у дебатах, які здійснюються на їхніх зборах, однак за можливості використання офіційних мов держав; застосування у разі потреби на рівні з назвами офіційною мовою традиційних форм написання назв місцевостей регіональними мовами або мовами меншин.

Своєю чергою, Європейська ландшафтна конвенція від 20 жовтня 2000 р. надає місцевим органам влади договірних держав зобов'язання щодо реалізації сталого розвитку, яке базується на гармонійному співвідношенні між економічними, соціальними та культурними факторами. Цю конвенцію

Україна ратифікувала у 2005 році. Вона набрала чинності для України з 1 липня 2007 року.

Варто окремо підкреслити, що Європейська хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті 1992 р., яку було переглянуто у 2003 р., хоч і не має статусу конвенції, проте її ключові положення дають молоді більше можливостей реалізувати свої здібності на загальнодержавному рівні, а також інтегруватися у місцеву спільноту.

Дослідження змісту і шляхів реалізації принципів, що містяться у цій Хартії, є надзвичайно актуальними для державних органів і органів місцевого самоврядування [195, с. 174] нашої країни в аспекті реалізації Концепції проєкту Загальнодержавної цільової соціальної програми «Молодь України».

Сприяння розвитку регіональної демократії, прикордонному та транскордонному співробітництву, в тому числі у рамках єврорегіонів, виступає пріоритетом у діяльності інституцій Ради Європи.

Не менш важливим виступає той факт, що наразі ведеться праця щодо розроблення Європейської хартії регіонального самоврядування для зміцнення інституту місцевого самоврядування. Вона має стати таким же основоположним документом для країн Європи, як Європейська хартія місцевого самоврядування.

Окремо потрібно визначити, яке місце посідає Конгрес місцевих і регіональних влад Європи. Він представляє інтереси общин і місцевих влад країн Європи, в його рамках було розроблено міжнародні документи, що є ключовими документами для розвитку різних сфер міжнародного співробітництва органів місцевої влади країн Європи. Серед таких документів слід відзначити Європейську декларацію місцевих прав 1992 р., Європейську Хартію урбанізму 1993 року та 2008 року.



Також потребує врегулювання питання щодо юридичної сили рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи. Згідно Статуту Ради Європи, рекомендації Комітету міністрів не мають юридично зобов'язального характеру та прямих правових наслідків для держав-членів Ради Європи. Проте вони висловлюють спільну позицію європейських урядів і здійснюють вплив на відповідну державу – в цьому полягає їх політико-правове значення. Водночас слід зазначити, що саме рекомендації Комітету міністрів містять низку рекомендацій щодо конституційно-правового статусу прокуратури та організації її діяльності в європейських правових державах.

Варто підкреслити, що під час утвердження загальнолюдських цінностей як базової основи формування правильного суспільного порядку зростає значення міжнародно-правових принципів і норм у налаштуванні внутрішньодержавних процесів. Об'єктом регулювання міжнародного права виступають не тільки аспекти міждержавних відносин, а й правовідносини, що з'являються в конкретних регіонах світу та національних державах через забезпечення прав людини і громадянина, здійснення загальноприйнятих засад місцевого самоврядування тощо. На сучасному етапі у міжнародному праві існують різні варіанти дослідження поняття «міжнародні стандарти», визначною ознакою яких є дослідження джерел міжнародних стандартів.

Слід констатувати, що на сучасному етапі здебільшого є звичним уподібнювати європейські стандарти з міжнародним правом, поділяючи європейські правові стандарти на такі категорії: завдання чи цілі, що встановлюються міжнародним правом; права й обов'язки політичних партій, груп та осіб; об'єднання характерних обов'язків, програмних зобов'язань, відповідальності та прав, які є обов'язковими для держави. Своєю чергою існують й інші варіанти визначення. Так, за одним із них джерела європейських стандартів поділяють на чотири категорії: 1) прийняті ООН універсальні міжнародні акти; 2) і 3) документи регіонального характеру, в

тому числі й насамперед – акти, прийняті в рамках європейських міжнародних організацій (Рада Європи, ОБСЄ); 4) двосторонні міжнародні договори України, звісно, які містять відповідні норми з окресленої у нашому дослідженні предметної сфери правового регулювання.

Нагадаємо, що Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року стала першим в історії міжнародним документом, який проголосив пріоритет основних свобод і прав людини. Але в її основу було включено Декларацію прав людини і громадянина 1789 року. Це дозволяє зробити висновок, що загальний механізм міжнародних стандартів виник на основі регіонального (європейського) досвіду [127, с. 17].

Також варто нагадати стосовно процедури використання стандартизованих правил поведінки на регіональному рівні. Вона характеризується приєднанням загальноприйнятих стандартів світового характеру, і не менш важливо – створенням на основі згоди спеціалізованих принципів і норм для вузького кола суб'єктів-членів конкретних організацій.

Загальновідомо, що першим регіональним документом, який закріпив міжнародні стандарти у сфері захисту прав і свобод людини, стала Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод від 4 листопада 1950 року.

Пізніше, у 1969 р., було прийнято Американську конвенцію про права людини, яка теж проголосила ідею консолідувати у своїй півкулі в аспекті демократичних інститутів систему соціальної справедливості та свободи особистості. Своєю чергою Африканська хартія прав людини і прав народів від 26 червня 1981 р. висловлює значення своїх історичних традицій, цінностей африканської цивілізації. І всі вони мають знайти своє відображення у формуванні, змісті та цілісності концепцій прав людини. Треба відзначити, що у 1990 р. було прийнято Ісламську декларацію прав

людини, а в 1999 р. Радою Ліги арабських держав було прийнято Арабську хартію прав людини [128, с. 39].

Отже, якщо провести аналіз текстів регіональних документів, то можна побачити, що в них зосереджується увага на ролі історичних традицій країн, що прийняли ці документи. І навіть якщо в них відтворена значна частина прав людини, установлених у міжнародно-правових документах, урахування ідей власної цивілізації дозволяє надавати зовсім іншу інтерпретацію тим або іншим нормам, які стосуються прав людини.

Досліджуючи всі ці аспекти, можна дійти до доктринальної позиції концептуально-методологічного характеру, що останнім часом у міжнародному праві, у сфері захисту прав людини, все більше поширюється варіант співвідношення універсального і регіонального механізмів.

Звісно, що процес входження норм міжнародного права до національного законодавства називається імплементацією. Засоби входження називаються трансформацією. П. М. Рабінович та Н. М. Раданович зауважують, що доктрина міжнародного права розглядає декілька засобів трансформації: пряма рецепція – коли норма міжнародного права без зміни запозичується національним законодавством; бланкетна рецепція – коли норма міжнародного права не запозичується, але на неї робиться відповідне посилання; власне трансформація – коли норма міжнародного права змінюється шляхом створення словесної національної транскрипції і закріплюється її смислове значення, яке при цьому не зазнає значних змін [128, с. 54].

Так, своєю чергою М. О. Баймуратов підкреслює, що останнім часом під час інтеграційних тенденцій, котрі набирають силу в усьому світі, трансформацію асоціюють з апроксимацією – заміною одних нормативно-правових актів іншими, у тому чи іншому розумінні близькими до первісних. Як пише вчений, цей термін запозичено з природничих наук і він більш

точно може характеризувати процес «наближення» в контексті «гармонізації» [129, с. 11].

Треба констатувати, що проблема погодженості національного законодавства з міжнародним правом має наукову та практичну роль, оскільки від її вирішення залежить ефект всього міжнародно-правового регулювання. Прийняття актів національного законодавства виступає основою щодо загального масиву заходів, які використовуються для підтвердження гарантії імплементації міжнародного права належним чином на внутрішньодержавному рівні.

Моністична та дуалістична моделі імплементації норм міжнародного права своєю чергою об'єктивно спричиняють певні проблеми щодо процедурної реалізації європейських правових стандартів вже на регіональному рівні. Так, беручи до уваги, що міжнародно-правові документи, які прийняті у рамках ООН, є універсальними стандартами, що є загальнообов'язковими для усіх учасників міжнародного співробітництва, то акти Європейського Союзу виступають еквівалентами міжнародних стандартів. Через це вони мають свій початок від загальносвітових і створюють значний вплив в окремо взятих регіонах. Тому можна зробити висновок, що стандарти універсального та регіонального характеру є взаємопов'язаними і становлять єдину організовану систему норм і принципів, котрі визначають загальносвітовий правопорядок. Саме через це вони потребують сталого результативного процедурного забезпечення, а також ефективного контролю за процесом їх імплементації до національної правової системи [111, с. 85–86].

Потрібно відзначити, що ст. 1 Європейської конвенції визначила наступне: а) Загальна декларація прав людини була проголошена Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 10 грудня 1948 р.; б) ця Декларація має за мету забезпечити загальне та ефективне визнання і

додержання проголошених у ній прав; в) метою Ради Європи є досягнення тісного єднання між її членами, і одним із засобів досягнення цієї мети є забезпечення та розвиток прав людини й основоположних свобод; г) знову підтверджує глибоку віру в ті основоположні свободи, які становлять підвалини справедливості та миру в усьому світі і які найкращим чином забезпечуються, з одного боку, завдяки дієвій політичній демократії, а з іншого боку, завдяки спільному розумінню і додержанню прав людини, від яких вони залежать; д), уряди європейських держав, що є однодумцями і мають спільну спадщину політичних традицій, ідеалів, свободи і верховенства права, сповнені рішучості зробити перші кроки для забезпечення колективного гарантування певних прав [113, с. 162].

Своєю чергою Європейська конвенція з прав людини визначила на регіональному рівні наступні стандарти: 1) право на життя; 2) зобов'язання додержувати повагу до прав людини; 3) право на свободу та особисту недоторканність; 4) заборону рабства і примусової праці; 5) право на справедливий суд тощо [113, с. 162].

Дотримання зобов'язань, які містяться у Європейській Соціальній Хартії, підпорядковано міжнародному контролю. Відомо, що цей контроль виконується органами РЄ, зокрема Комітетом, Урядовим Комітетом ЄСХК, Парламентською Асамблеєю Ради Європи, Комітетом Міністрів.

Як зазначав М. Л. Ентін, 80-ті роки ХХ ст. стали для контрольного механізму Ради Європи порою зрілості. Він запрацював на повну потужність і перетворився на важливий фактор інтеграції правових і соціальних систем держав-учасниць Європейської конвенції [114, с. 110].

Водночас контроль за дотриманням регіональних стандартів з прав людини було надано чотирьом різним органам з різною компетенцією.

Провідне місце у контрольному механізмі ЄСХ має Комітет, який було створено в 1967 р. як Комітет Незалежних Експертів. У 1995 р. він був

реформований у Європейський комітет з соціальних прав. Комітет здійснює контроль за виконанням зобов'язань за ЄСХ та ЄСХ (п) прийнятих державами-учасницями.

Комітет, який очолює Президент, реалізує свою діяльність колегіально, розглядає справи сесійно. При цьому акти Комітету не можуть бути оскаржені та мають деякі ознаки прецеденту. Але все ж таки Комітет не є повністю судовим органом, зокрема тому, що його рішення та висновки не мають формально обов'язкової юридичної сили у нормативістському розумінні. До того ж, механізм контролю за їх виконанням, а також аспекти примусу роблять їх невиконання досить важкою працею [129, с. 23].

Своєю чергою Р. Рісдал вважає, що ЄСХ (п) як складник юридичного механізму забезпечення економічних і соціальних прав має застосовуватись у державах-членах РЄ з урахуванням практики Комітету, його інтерпретацій цього договору. Саме такий обсяг імплементації відповідає європейській практиці, і насамперед правовим позиціям Комітету щодо ефективності впровадження європейських стандартів соціально-економічних прав людини в національне законодавство, судову та адміністративну практику [123, с. 122].

Основними спеціальними джерелами міжнародно-правових стандартів містобудівної діяльності органів місцевого самоврядування на сучасному етапі є: Нова програма розвитку міст, ухвалена Конференцією ООН з житла і сталого міського розвитку (Хабітат-III) у 2016 р.; Цілі сталого розвитку до 2030 р., затверджені на Саміті ООН зі сталого розвитку у 2015 р.; Лейпцизька хартія «Міста Європи на шляху сталого розвитку», прийнята у 2007 р.; Угода Міжнародної спілки архітекторів щодо рекомендованих міжнародних стандартів професіоналізму в архітектурній практиці, затверджена XXI Асамблеєю Міжнародної спілки архітекторів 28 червня 1999 р. [130].

Зокрема, Нова програма розвитку міст, ухвалена Конференцією ООН з житла і сталого міського розвитку (Хабітат-III) на рекомендаційному рівні встановлює положення, відповідно до якого містобудівна діяльність органів місцевого самоврядування має бути спрямована на те, що міста та інші населені пункти:

- виконують свою соціальну функцію (у тому числі соціальну та екологічну функцію земельних ресурсів) з метою поступового досягнення повної реалізації права на достатнє житло як одного з компонентів права на задовільний рівень життя без будь-якої дискримінації, загального доступу до безпечної та доступної за ціною питної води і санітарних послуг, а також рівного доступу для всіх до суспільних благ і якісних послуг у таких сферах, як продовольча безпека і харчування, охорона здоров'я, освіта, інфраструктура, мобільність і транспорт, енергетика, якість повітря і джерела коштів для існування [131];

- створюють умови для участі;
- сприяють участі громадянського суспільства;
- породжують відчуття причетності та відповідальності серед усіх їх мешканців;

- приділяють першочергову увагу створенню безпечних, відкритих, доступних, екологічно чистих і якісних громадських місць, сприятливих для сімей [131];

- посилюють соціальну взаємодію та взаємодію між поколіннями, форми культурного самовираження і участь у політичному житті, в залежності від обставин, а також сприяють соціальній згуртованості, інтеграції та безпеці в мирних і плюралістичних суспільствах, де задовольняються потреби всіх жителів при визнанні особливих потреб тих, хто знаходиться в уразливому становищі [131];

- домагаються гендерної рівності та розширення прав і можливостей усіх жінок і дівчат шляхом забезпечення повної та ефективної участі й рівних прав жінок у всіх сферах і на керівних посадах на всіх рівнях прийняття рішень;

- сприяють забезпеченню гідною роботою та рівною оплатою за рівну працю або працю рівної цінності для всіх жінок;

- сприяють запобіганню та ліквідації всіх форм дискримінації, насильства та домагань по відношенню до жінок і дівчат у приватних і громадських місцях;

- вирішують проблеми та використовують можливості нинішнього і майбутнього послідовного, всеохоплюючого і стійкого економічного зростання, використовуючи урбанізацію для структурних перетворень, високої продуктивності, що створюють цінність видів діяльності та ресурсоефективності, залучаючи місцеву економіку і беручи до уваги внесок неформального сектора економіки, при цьому підтримуючи стійкий перехід до формальної економіки [131];

- виконують свої територіальні функції в рамках усіх адміністративних кордонів і грають роль центрів та рушійних сил збалансованого, сталого і комплексного міського й територіального розвитку на всіх рівнях;

- сприяють плануванню з урахуванням вікових і гендерних аспектів та інвестиціям в інтересах стійкої, безпечної та доступної міської мобільності для всіх і ресурсоефективних транспортних систем для перевезення пасажирів і вантажів, ефективним чином пов'язуючи між собою людей, місця, товари, послуги та економічні можливості;

- приймають і здійснюють заходи щодо зниження та управління ризиками лих, знижують ступінь уразливості, підвищують життєстійкість і



здатність реагувати на стихійні та антропогенні лиха, а також сприяють пом'якшенню наслідків і адаптації до зміни клімату;

- захищають, зберігають, відновлюють і сприяють формуванню своїх екосистем, водних ресурсів, природних місць проживання і біорізноманіття, зводять до мінімуму свій вплив на навколишнє середовище і переходять до стійких моделей споживання та виробництва [131].

Для формування означеної моделі населеного пункту у Хабітат-III формулюються такі першочергові завдання для органів місцевого самоврядування:

- переглянути способи планування, фінансування, розвитку, управління та регулювання міст і населених пунктів при визнанні сталого міського та територіального розвитку необхідною умовою досягнення стійкого розвитку і процвітання для всіх [131];

- визнати провідну роль національних урядів, у разі необхідності, в розробці та здійсненні всеохоплюючих і ефективних заходів міської політики та законодавства з метою сталого міського розвитку і не менш важливий внесок субнаціональних і місцевих органів управління, а також громадянського суспільства та інших відповідних зацікавлених сторін на основі принципів прозорості та підзвітності [131];

- прийняти стійкі, що ставлять на перше місце інтереси людей і враховують вікові та гендерні аспекти і комплексні підходи до питань міського і територіального розвитку шляхом здійснення заходів політики, стратегій, створення потенціалу та дій на всіх рівнях, виходячи з основних факторів змін, у тому числі: розробка і здійснення заходів міської політики на належному рівні, у тому числі в рамках місцевих-національних і багатосторонніх партнерств, створення комплексних систем міст і населених пунктів та сприяння співробітництву між усіма рівнями уряду, щоб вони могли забезпечити сталий комплексний розвиток міст; зміцнення міського

управління при наявності ефективних установ і механізмів, які розширюють права і можливості та передбачають участь міських зацікавлених сторін, а також належної системи стримувань і противаг, що забезпечує передбачуваність і узгодженість планів міського розвитку з метою забезпечення соціальної інтеграції, послідовного, всеохоплюючого і сталого економічного зростання й охорони навколишнього середовища; активізація довгострокового і комплексного міського та територіального планування і проектування з метою оптимізації територіальної складової міської форми і досягнення позитивних результатів урбанізації; підтримка ефективних, інноваційних і сталих фінансових механізмів та інструментів, що дозволяють зміцнити муніципальні фінанси й місцеві фінансові системи з метою створення, підтримки і розподілу цінності в результаті сталого міського розвитку на основі загальної участі [131].

Своєю чергою Лейпцизька хартія «Міста Європи на шляху сталого розвитку» 2007 р. [132] декларує концептуальну тезу про необхідність активнішого втілення в життя принципів політики інтегрованого міського розвитку.

При цьому під «політикою інтегрованого міського розвитку» мається на увазі одночасне і справедливе врахування потреб та інтересів, релевантних для розвитку міста, тобто політика інтегрованого міського розвитку є процесом, у якому координуються просторові, секторальні й тимчасові аспекти ключових сфер міської політики. Вкрай необхідним є залучення суб'єктів господарювання, зацікавлених учасників і широкої громадськості. Інтегрована політика міського розвитку є ключовою передумовою для втілення в життя Європейської стратегії сталого розвитку. Її здійснення – це завдання європейського масштабу, в рамках якого необхідно враховувати місцеві особливості та дотримуватися принципу субсидіарності [132].

Баланс інтересів, який досягається політикою інтегрованого міського розвитку, створює опорну базу для консенсусу між державою, регіонами, містами, громадянами суб'єктами господарювання.

Шляхом концентрації знань і фінансових ресурсів обмежені публічні фінанси можуть бути використані більш ефективно. Таким чином, публічні та приватні капіталовкладення можна ефективніше узгоджувати між собою.

Політика інтегрованого міського розвитку дозволяє залучення позавідомчих співробітників і спирається на активну участь громадян при облаштуванні свого безпосереднього навколишнього середовища. Водночас можна досягти при цьому більшої надійності планування і капіталовкладень [132].

Ми рекомендуємо європейським містам розглянути питання розробки програм інтегрованого міського розвитку на загальноміському рівні. Такого роду інструменти планування, що спрямовані на досягнення поставлених цілей, повинні:

- характеризувати сильні і слабкі сторони міста і міських районів на основі аналізу актуального стану речей;
- визначити послідовні цілі розвитку міської території та створити картину майбутнього міста;
- узгодити різні частини планів – просторові, секторальні, технічні й політичні заходи, та забезпечити, щоб передбачені інвестиції сприяли врівноваженому розвитку міської території;
- забезпечити просторову концентрацію і координацію використання фінансових ресурсів публічних і приватних суб'єктів;
- координуватися на локальному та муніципальної-регіональному рівні, залучаючи громадян та інших учасників, які змогли б зробити вагомий внесок у забезпечення економічної, соціальної, культурної та екологічної якості регіонів [132].

Крім того, наголошується на необхідності зміцнювати локальне і муніципально-регіональне узгодження, мета якого полягає в досягненні рівноправного партнерства між містом і селом, між малими, середніми і великими містами в межах міських регіонів і метрополії, а тому необхідно відмовитися від оцінки містобудівних проблем і рішень, які стосуються тільки одного міста.

Формулюється положення про те, що міста повинні бути «точками кристалізації» муніципально-регіонального розвитку та приймати на себе відповідальність за територіальну згуртованість. Для цього в перспективі доцільно більш інтенсивне «сплетіння» міст на загальноєвропейському рівні [132].

Відтак, політика інтегрованого міського розвитку в багатьох європейських містах вже є випробуваним інструментарієм для створення сучасних, кооперативних і ефективних управлінських структур. Даний інструментарій вкрай необхідний для підвищення конкурентоспроможності європейських міст. Зазираючи в майбутнє, політика інтегрованого міського розвитку може координувати розвиток населених пунктів, економіки та інфраструктури, зокрема при врахуванні вже виявлених наслідків старіння населення, міграційних тенденцій і рамок умов у сфері енергетичної політики [132].

Особливо важливими для підвищення конкурентоспроможності європейських міст у рамках політики інтегрованого міського розвитку в Лейпцизькій хартії вбачаються такі стратегії дій:

1. Створення та утримання якісних публічних просторів.

З чого випливає, що якість публічних просторів, міських культурних ландшафтів, архітектури та містобудування відіграють центральну роль для конкретних умов життя мешканців міст. Крім того, в якості «м'яких» факторів, що впливають на вибір місць розміщення виробництва, вони

мають значення для підприємств економіки знань, для залучення кваліфікованих і творчих трудових ресурсів, а також для туризму. Тому необхідно посилити взаємодію між архітектурою, плануванням інфраструктури і містобудівним проєктуванням з метою створення на високому будівельно-культурному рівні привабливих, орієнтованих на користувача, публічних просторів. Визначення «будівельна культура» при цьому слід розуміти в широкому сенсі слова, тобто як сукупність всіх культурних, економічних, технічних, соціальних і екологічних аспектів, що впливають на якість планування і будівництва [132].

Втім вимоги до культури будівництва не можна обмежувати лише публічними просторами. Культура будівництва необхідна для міста як комплексу і його навколишнього середовища. Міста і держави покликані впливати у сфері діяльності. В першу чергу це стосується захисту архітектурно-культурної спадщини, тобто історичні будівлі, публічні простори, їх міські та архітектурні цінності необхідно зберігати. Тому створення і облаштування функціонально-придатних міських просторів та інфраструктур з високим рівнем архітектурного оформлення є спільним завданням, яке поставлене як перед національними, регіональними та комунальними органами, так і перед громадянами та підприємствами [132].

2. Модернізація мереж інфраструктури і підвищення енергоефективності.

Наголошується, що істотний внесок у забезпечення бажаної якості життя, якості місця знаходження та якості навколишнього середовища вносять надійні й легкодоступні системи міського транспорту за прийнятними цінами, що узгоджено пов'язані з транспортною інфраструктурою муніципально-регіонального значення. У зв'язку з цим слід приділити особливу увагу транспортному менеджменту та злагодженості усіх видів транспорту, включаючи рух пішоходів і велосипедистів. Міський

транспорт має гармоніювати з проблемами проживання, роботи, навколишнього середовища і громадських територій [132].

Необхідно своєчасно вдосконалити технічну інфраструктуру, зокрема водопостачання, очищення стічних вод та інші мережі комунікацій міського господарства, пристосувати їх до змінених потреб таким чином, щоб вони і в майбутньому могли сприяти забезпеченню високої якості міського життя [132].

Суттєвими передумовами соціальної інфраструктури в галузі постачання та утилізації є енергоефективність, економія природних ресурсів і економічна ефективність експлуатації. Необхідно покращувати енергоефективність будівель. Це однаково стосується як нових, так і старих будівель. Модернізація будівельного фонду значною мірою сприяє досягненню енергоефективності та поліпшенню якості життя людей. У зв'язку з цим слід приділити особливу увагу домівкам панельного типу і старим будівлям, які перебувають в поганому стані. Оптимізовані потужні мережі інфраструктури та будови з високою енергоефективністю зменшать витрати для підприємств і жителів на даній території розміщення [132].

Важливою основою ефективного і стабільного використання ресурсів є компактна структура поселення. Цієї мети можна досягти шляхом міського і регіонального планування, яке уникатиме надмірної забудови в околицях міста. При цьому слід належно дбати про регулювання надання площі та стримування спекуляцій. Особливо надійною виявилася у зв'язку з цим концепція, яка поєднує в собі житло, робочу діяльність, освіту, постачання й організацію дозвілля в міських кварталах.

Сформульовано, що шляхом застосування найсучасніших технологій інформації та комунікації в галузі освіти, ринку праці, соціальних послуг, служб охорони здоров'я, безпеки та «електронного урядування» (англ. *eGovernment*), міста повинні зробити свій внесок у забезпечення та

поліпшення якості життя людей і привабливості територій для розміщення підприємств. Також слід використовувати сучасні технології інформації та комунікації як інструмент для більш ефективного управління містом [132].

Крім того, наші міста повинні бути пристосовані до вимог, пов'язаних із загрозою зміни клімату. Розвиток міста на високому якісному рівні містобудівного проєктування може забезпечити економічне зростання в умовах низького викиду вуглекислого газу, поліпшити якість навколишнього середовища і зменшити емісію діоксиду. Цієї мети міста можуть досягти шляхом проведення інноваційних заходів з профілактики та адаптації, заохочуючи розвиток нових видів промисловості та підприємств з низькими викидами вуглекислого газу [132].

Наголошується, що політика інтегрованого міського розвитку може сприяти поліпшенню цих факторів, наприклад, завдяки кооперації всіх учасників, підтримці створення мережевих моделей і оптимізації структур місцевості. Політика інтегрованого міського розвитку сприятиме соціальному і міжкультурному діалогу [132].

Концепції інтегрованого міського розвитку, кооперативний менеджмент міського розвитку та налагоджене управління містами слугують і для цілеспрямованого використання потенціалів європейських міст в інтересах підвищення конкурентоспроможності та зростання, а також для вирівнювання диспропорції в межах міських районів і між ними [132].

Крім того, в загальноміському контексті пропонується приділити особливу увагу міським кварталам, які опинилися у скрутному становищі, оскільки саме у зв'язку зі зміною економічної та соціальної структури перед містами поставлено великі завдання. До специфічних проблем належать, насамперед, високий рівень безробіття і соціальна дискримінація. В межах міських територій існують значні відмінності, особливо щодо економічних і соціальних шансів, а також якості навколишнього середовища.

До цього додається, що відмінності в соціальній сфері та в економічному розвитку часто збільшуються і, таким чином, сприяють процесу дестабілізації в містах. Політика соціальної інтеграції, яка сприяє зменшенню нерівності та протидіє соціальній дискримінації, є найкращим гарантом підтримки безпеки в наших містах [132].

Розумно розроблена концепція житлової політики може бути ефективним інструментом для забезпечення соціальної згуртованості та інтеграції в містах і міських районах, а житлова площа, що відповідає попиту і доступна за прийнятними цінами, може підвищувати привабливість як для молодих, так і для літніх людей, і таким чином сприяти стабільності міських кварталів.

У рамках перспективної політики міського розвитку необхідно виявити ознаки погіршення становища в міському кварталі, врахувати їх і завчасно вжити контрзаходи [132].

У контексті означених проблем і перспектив, у рамках загальноміської інтегрованої політики міського розвитку пропонуються такі центральні стратегії дій:

А) Стратегії підвищення цінності в галузі містобудування, що ґрунтуються на тезі про існування безпосереднього взаємозв'язку між економічною привабливістю та інвестиціями з одного боку і якісними містобудівними структурами, здоровим навколишнім середовищем і сучасною потужною інфраструктурою з іншого боку. З цієї причини в міських кварталах, які опинилися в невігідному становищі, необхідним є удосконалення будівельного фонду в плані оформлення, будівництва та більшої енергоефективності. При цьому значний потенціал для підвищення енергоефективності в рамках ЄС, і водночас з метою захисту клімату, закладено в більш високих вимогах, пропонованих до нових і вже існуючих житлових будинків, зокрема в кварталах будинків панельного типу і старих



будівлях, які перебувають у поганому стані. З метою надійності інвестицій, передбачених для підвищення цінності містобудування, необхідно включити їх в довгострокову концепцію розвитку, яка передбачає як публічні, так і приватні розміщення пов'язаних капіталовкладень [132].

Б) Зміцнення місцевої економіки і місцевої політики на ринку праці, адже у міських кварталах, які опинилися в скрутному становищі, заходи економічної стабілізації повинні виходити також від економічного потенціалу, наявного в самому міському кварталі. Придатними важелями для цього є економічна політика і політика на ринку праці, яка відповідає місцевим умовам. Мета полягає у створенні нових і збереженні існуючих робочих місць, а також у полегшенні створення нових малих і середніх підприємств. Необхідно поліпшити насамперед шанси доступу до місцевого ринку праці шляхом надання можливостей кваліфікації відповідно до попиту на робочу силу. Крім того, слід інтенсивніше використовувати можливості працевлаштування і навчання в економіці з етнічним характером. Європейський Союз, його держави-учасниці, а також міста покликані створити більш ефективні умови і важелі впливу для розвитку місцевого господарства і водночас місцевих ринків праці, зокрема шляхом заохочення соціально-економічних установ і надання послуг, що відповідають потребам громадян [132].

В) Активна політика освіти і професійної підготовки для дітей та молоді. Центральним вихідним пунктом щодо поліпшення ситуації в міських кварталах, які опинилися у скрутному становищі, є підвищення рівня освіти і професійної підготовки разом з політикою, спрямованою на захист інтересів дітей та юнацтва. У міських кварталах, які опинилися в невідповідному становищі, необхідно створити і вдосконалити перш за все такі можливості освіти, які відповідають потребам дітей і підлітків, що проживають в цих районах міста. Здійснюючи політику, орієнтовану на соціальну сферу дітей і

молоді, необхідним вбачається сприяти поліпшенню шансів дітей і підлітків, які проживають в цих кварталах, на їхню участь у суспільному житті та власний розвиток, а також забезпечити рівність цих можливостей протягом тривалого часу [132].

Г) Сприяння розвиненому міському транспорту за доступними цінами, адже багато з міських кварталів, що опинилися у скрутному становищі, додатково обтяжені незручними транспортними мережами і негативними впливами на навколишнє середовище. Це знижує якість таких кварталів як території розміщення житла і місця існування. Добре розвинена система громадського міського пасажирського транспорту за доступними цінами стимулює право громадян цих міських кварталів на мобільність і досяжність. Для досягнення цієї мети планування і управління транспортом в цих районах має бути спрямоване на зниження негативних впливів транспорту на навколишнє середовище. Необхідно організувати транспорт з таким розрахунком, щоб міські квартали змогли краще інтегруватися в систему міста і регіону. Сюди входять і транспортні мережі для руху пішоходів і велосипедистів. Залежно від того, якою мірою вдасться досягти стабілізації міських кварталів, що опинилися у скрутному становищі, щодо економіки, їх соціальної інтеграції, а також підвищення ступеня благоустрою і транспортної привабливості їх кварталів, зростуть шанси на те, що наші міста залишаться на тривалий період місцями суспільного прогресу, зростання та інновації [132].

В цілому можна зробити такі найважливіші висновки щодо механізмів і особливостей імплементації міжнародних (зокрема, європейських) правових стандартів містобудівної діяльності до національної правової системи України в сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції:

а) європейські правові стандарти містобудівної діяльності органів місцевого самоврядування є рамковими, створюючи певну концептуальну

стандартизовану модель представницьких і виконавчих локальних інститутів як суб'єктів містобудування, яка наповнюється, унормовується та об'єктивується конкретними функціями й повноваженнями на внутрішньодержавному рівні через ухвалення спеціальних інституціональних законодавчих актів;

б) оптимальною в сучасних умовах конституційної децентралізації формою імплементації європейських правових стандартів містобудівної діяльності органів місцевого самоврядування є трансформація основних принципів сталого розвитку міст, втілених в універсальних і регіональних (європейських) джерелах рекомендаційного характеру;

в) імплементація європейських правових стандартів містобудівної діяльності місцевого самоврядування має діалектично поєднуватися із загальною адаптацією українського земельного, містобудівного, архітектурного законодавства до універсальних та європейських принципів і норм, зокрема – в частині належного унормування державного архітектурно-будівельного контролю з переданням переважної частини відповідних повноважень на рівень виконавчих органів місцевого самоврядування [228; 232; 241].

## **Висновки до розділу 2**

1. У світлі сучасних проблем розвитку компетенції органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності на науково-практичному та нормативно-правовому рівні вирішення потребують наступні ключові концептуальні й функціональні завдання: а) розкриття місця і ролі органів місцевого самоврядування в системі органів публічної влади, що мають компетенцію у сфері містобудівної діяльності;

б) формування інституціональної та нормативної системи реалізації містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування; в) розроблення концепції розвитку містобудівної діяльності органів місцевого самоврядування; г) узагальнення зарубіжного досвіду реалізації містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування з подальшою імплементацією позитивного зарубіжного досвіду до національної правової системи України.

2. Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності одночасно поєднує в собі як державні, так і громадські (муніципально-локальні) елементи, з чого випливає загальний висновок, що органи місцевого самоврядування в межах їх містобудівної компетенції як вирішують питання місцевого значення, так і виконують повноваження, надані їм органами державної виконавчої влади.

3. Компетенцію органу місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності можна визначити як сукупність його конкретних функцій і повноважень, встановлених нормативно на рівні законів та підзаконних актів з метою забезпечення повноцінного життєвого середовища локального соціуму (територіальної громади), що включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію й реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури.

4. Нормативізація повноважень органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності має комплексний структурно-інституціональний характер і знаходить об'єктивацію та юридичну формалізацію в компетенції сільських, селищних і міських рад, виконавчих

комітетів сільських, селищних, міських, районних у містах рад, органів державного архітектурно-будівельного контролю, створених міськими, селищними та сільськими радами, служб містобудівного кадастру, сільських, селищних, міських голів, постійних депутатських комісій міських, селищних, сільських рад з питань містобудівної діяльності, комісій з питань самочинного будівництва та інших утворених відповідно до законодавства органів місцевого самоврядування.

5. Компетенція органів самоорганізації населення унормована як рекомендаційна та консультативна, а тому дані органи не можуть належати до системи органів публічного управління містобудівною діяльністю на рівні локального соціуму (територіальної громади).

6. Нормативізація містобудівної діяльності в сучасних умовах конституційної модернізації має стійку тенденцію до законодавчої, інституціональної та організаційно-правової децентралізації публічно-владних (розпорядчих) повноважень у сфері містобудівної діяльності, прикладом чого є делегування функції державного архітектурно-будівельного контролю на рівень виконавчих органів місцевого самоврядування загальної та спеціальної компетенції.

7. Європейські правові стандарти містобудівної діяльності органів місцевого самоврядування є рамковими, створюючи певну концептуальну стандартизовану модель представницьких і виконавчих локальних інститутів як суб'єктів містобудування, котра наповнюється, унормовується й об'єктивується конкретними функціями та повноваженнями на внутрішньодержавному рівні через ухвалення спеціальних інституціональних законодавчих актів.

8. Оптимальною в сучасних умовах конституційної децентралізації формою імплементації європейських правових стандартів містобудівної діяльності органів місцевого самоврядування є трансформація основних

принципів сталого розвитку міст, втілених в універсальних і регіональних (європейських) джерелах рекомендаційного характеру.

9. Імплементация європейських правових стандартів містобудівної діяльності місцевого самоврядування має діалектично поєднуватися із загальною адаптацією українського земельного, містобудівного, архітектурного законодавства до універсальних та європейських принципів і норм, зокрема – в частині належного унормування державного архітектурно-будівельного контролю з переданням переважної частини відповідних повноважень на рівень виконавчих органів місцевого самоврядування.

**РОЗДІЛ 3**

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ**  
**МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**  
**ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**  
**У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**3.1. Децентралізація повноважень публічної влади та її зв'язок з компетенцією органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності**

Значний вплив на формально-юридичний зміст комплексу повноважень органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності в сучасних умовах конституційної модернізації спричиняють тенденції децентралізації компетенції публічної влади, що передбачає делегування переважної більшості повноважень від системи органів виконавчої влади до локальних інституцій, утворених безпосередньо територіальними громадами.

Слід зазначити, що в сучасних умовах розуміння децентралізації розширилось і торкається не лише питання розподілу владних повноважень у сфері містобудування між центральними та місцевими органами публічної влади, але й стану забезпечення життєво важливих містобудівних інтересів кожного члена локального соціуму.

Потрібно також окреслити, що децентралізація сьогодні носить постійний тривалий характер. Її вплив на існування суспільства все зростає, а питання розвитку компетенції органів місцевого самоуправління та максимальної децентралізації владних повноважень у містобудівній сфері знаходять свою об'єктивацію та актуалізацію в контексті сучасних

всеохоплюючих політико-правових тенденцій конституційної модернізації суспільства.

При цьому можна цілком погодитися з висловлюваною в конституційно-правовій доктрині позицією, що у своїй функціональній складовій децентралізація не є механічною передачею повноважень від держави органам місцевого самоуправління і місцевим органам виконавчої влади. Децентралізація є складним комплексним процесом, який має на меті формування нової якості державної влади, створення нових інститутів влади, більш повне залучення громадян до управління територіями свого проживання, розвиток приватної ініціативи та, як наслідок, вдосконалення повсякденного життєвого простору громадян. Це своєрідна розбудова громадянського суспільства (створення політичної, фінансової, адміністративної інфраструктури) самою державою шляхом передачі платникам податків права розпоряджатися сплаченими коштами на власний розсуд і під власну відповідальність [133, с. 4-5] у певних сферах локальної життєдіяльності, включаючи містобудування та урбаністичне планування в цілому.

У контексті визначення особливостей реалізації містобудівної діяльності органів публічної влади слід зазначити, що децентралізацію не можна звужувати до територіальної організації прийняття рішень у містобудівній сфері, виключати з неї структури виконавчої влади, адже вона притаманна всій системі демократично організованої публічної влади [247]. Натомість, сучасна функціонально-компетенційна децентралізація безпосередньо відображає процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі здійснення містобудівних повноважень, яка складається з керуючої підсистеми (органи місцевого самоврядування) й керованої підсистеми (суб'єкти містобудівної діяльності), а також постійної



взаємодії вказаних суб'єктів та об'єктів управління на локальному рівні суспільних відносин.

Загалом, ключовими причинами децентралізації повноважень і відповідальності зазвичай виступають такі чинники: політичні зміни, які дали місцевим співтовариствам право виражати і відстоювати свої інтереси; технологічні зміни та глобальна інтеграція, що змінили уявлення про межі управління й самоврядування; певні труднощі функціонування занадто централізованої системи управління; необхідність участі органів місцевого самоврядування у політичних, економічних і виробничих процесах.

Іншими словами, чим більш децентралізованою є державна влада, тим більшою є частка економічних методів впливу на керований об'єкт управління, створюється гнучкіша управлінська система, а в суспільстві наявні більш розвинуті демократичні інститути, міцніше стає сама демократія як базовий інститут сучасного конституціоналізму.

Отже, до розуміння та дослідження впливу конституційної децентралізації на функціонування державної влади можна підійти у двох вимірах – теоретичному та прикладному (практично-праксиологічному).

У теоретико-пізнавальному розумінні децентралізація уявляє собою здійснення місцевого самоврядування на локальному рівні організації публічної влади.

При цьому основна увага приділяється так званій конституційній (чи політичній) децентралізації. Остання пов'язана з автономією регіональних органів влади у сфері формування економічної політики. Отже, політична децентралізація включає три складових: а) автономію прийняття рішень; б) автономію формування територіального органів влади (на основі виборів або переговорів еліт); в) здатність регіональних органів влади впливати на рішення, що приймаються в центрі.

Самостійною концепцією при цьому виступає постконституційна децентралізація. Якщо конституційна децентралізація пов'язана з механізмами прийняття рішень (формальними і неформальними), то постконституційна децентралізація відображає результати політичного процесу. Іншими словами, конституційна децентралізація описує автономію регіонів у сфері формування правових норм і стандартів, а постконституційна – характеризує «порівняльну значущість» регіонального та центрального регулювання для економічних гравців [134].

У практично-праксиологічному (прикладному) прояві децентралізація виступає функціональним процесом передачі адміністративних і фінансових повноважень від центрального до місцевих рівнів організації публічної влади. При цьому метою децентралізації виступає раціоналізація та підвищення ефективності державного управління, запобігання узурпації публічної влади у тому чи іншому її прояві, залучення громадян до вирішення питань територіального розвитку, дієва реалізація принципу субсидіарності щодо надання публічних послуг тощо.

У прикладному вимірі, управлінська децентралізація супроводжується (поряд з конституційним рівнем реформування) обов'язковим проведенням профільних реформ, зазвичай це адміністративно-територіальні реформи, адже у такий спосіб відбувається процес раціоналізації територіальної організації публічної влади. До речі, у кожній державі раціоналізація влади може відбуватися за власним сценарієм, тому що вона зазвичай відповідає розвитку національних державно-правових систем. Для реальної децентралізації публічної влади необхідні комплексне конституційне, законодавче, політико-правове забезпечення, підтримка, а також контроль за її здійсненням з боку громадянського суспільства.

Особливе значення останнім часом надається місцевому самоврядуванню як певному прояву централізації, оскільки вчені відносять

її, з однієї сторони, до самостійної форми існування влади, що не залежить від центру, а з іншої – певний вплив центральної влади на органи місцевого самоврядування залишається.

У цьому зв'язку слід зазначити, що у вітчизняній правовій науці адміністративного права та науці державного управління категорія децентралізації традиційно розглядалася і продовжує розглядатися у співставленні з такими суміжними поняттями, як «деконцентрація», «деволюція», «делегування». Це прямо пов'язано з тим, що одними з перших зарубіжних наукових праць у галузі адміністративного права, перекладених російською мовою, стали праці французьких адміністративістів Ж. Веделя та Г. Бребана, в яких автори давали характеристику децентралізації та відмежовували її від наведених понять [248]. Так, у даних працях визначається, що близьким, але не тотожним за змістом до децентралізації, є поняття деконцентрації влади, оскільки деконцентрація – це лише «техніка управління» [135, с. 144; 136], що означає розподіл виконання функцій держави всередині самої системи органів виконавчої влади, а децентралізація, відповідно, передбачає передачу управління справами органам, котрі володіють певною незалежністю щодо центральної влади. У цьому сенсі деконцентрація може також розглядатися як перший крок при децентралізації управління заради підвищення якості надання послуг.

Не зважаючи на те, що в окремих працях науковців-юристів деконцентрація тлумачиться як один із способів децентралізації, а саме – адміністративної її форми, на сьогоднішній день сутнісне відмежування концепцій децентралізації та деконцентрації розвинулося як у теорії європейського права, так і у вітчизняній науці та стало загальноприйнятим [248].

При цьому необхідно відзначити, що на основі сутнісних відмінностей процесів децентралізації розглядають відмінність між територіальною і функціональною децентралізацією [137].

Територіальна децентралізація – це процес, за допомогою якого конституцією або актом парламенту (зазвичай – в загальних рисах) регламентується юрисдикція автономної влади, яка діє на обмеженій території та має статус окремої юридичної особи. Це здійснюється шляхом надання влади тим органам, які обираються безпосередньо громадянами, що проживають на відповідній території [137].

Поняття «функціональна децентралізація» або «децентралізація послуг» стосується форми правління. У цьому сенсі варто навести доктринальну позицію, що «...в загальному вигляді суть децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування – з іншого. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий спосіб децентралізації державної влади, відображаючи принципи взаємовідносин парламенту, глави держави та уряду, охоплюється, як відомо, поняттям форми державного правління» [137].

Її зміст полягає в тому, що прийняття рішень у межах чітко визначених завдань, що становлять спільний інтерес, здійснює автономний державний орган, який має статус юридичної особи і відносну ступінь фінансової незалежності від центральної влади. Це також може бути напівдержавна організація під контролем уряду або підрозділу поза державним

регулюванням, а також неурядові організації або приватні (як комерційні, так і некомерційні) підприємства [138, с. 54].

Що стосується питання впровадження децентралізації в Україні, то слід відзначити, що функціональна децентралізація виявляється у нас досить слабо. Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі виконавчої влади. Уряд спрямовує, координує та контролює діяльність центральних і місцевих виконавчих органів влади [138, с. 54].

Це означає, що всі органи виконавчої влади, які володіють виконавчими і розпорядчими повноваженнями, знаходяться в підпорядкуванні (прямому або опосередкованому) Кабінету Міністрів України.

Тобто, іншими словами, в нормативному регулюванні та практиці діяльності державних органів простежується переважно територіальна, а не функціональна децентралізація [138, с. 54].

Тим не менше, досить часто ці поняття змішують і замінюють одне одним. Слід відзначити той факт, що в українських наукових колах не існує досить чіткого уявлення про типи децентралізації та характерні риси кожного виду. Наприклад, Інститут громадянського суспільства в співпраці з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Офісом Реформ та за фінансової підтримки Європейського Союзу проводить серію інформаційних зустрічей під назвою «Функціональна децентралізація в Україні». Однак питання, які є предметом їх обговорення, стосуються здебільшого принципів, що лежать в основі проєкту закону «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні», – визначення областей, де може здійснюватися ефективно місцеве самоврядування, принципів організації місцевих громад та інших. Очевидно,

що ці питання характеризують зміст територіальної, а не функціональної децентралізації [138, с. 54].

Таким чином, питання адміністративної децентралізації в українській доктрині зводиться до питання територіальної децентралізації державного управління, водночас поза увагою досить часто залишається проблематика визначення сучасних тенденцій і перспектив децентралізаційних процесів у конкретних сферах життєдіяльності локального соціуму, таких як, зокрема, містобудування.

Практичні аспекти, а саме – правове регулювання процесу децентралізації, переважно стосуються територіальної складової, що є розширенням прав і можливостей місцевих неурядових структур, органів місцевого самоврядування.

В літературі також зустрічається виокремлення вертикальної та горизонтальної децентралізації. Так, під вертикальною децентралізацією розуміється визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня. Принциповими питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг і сфера повноважень нижчих владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів [139, с. 15].

При цьому тут йдеться не лише про органи публічної адміністрації, а й про інших суб'єктів (професійні об'єднання, підприємницькі структури та ін.).

Натомість, горизонтальна децентралізація означає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу [139, с. 15].

У контексті розкриття актуальних особливостей децентралізації повноважень органів публічної влади у сфері містобудування слід зазначити,

що Закон України від 9 квітня 2015 р. № 320-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [140] створив докорінно нову систему органів державного архітектурно-будівельного контролю [141] та передав на місцевий рівень абсолютну більшість повноважень, пов'язаних із наданням дозвільних документів на початок будівельних робіт і прийняття об'єктів у експлуатацію.

В інформації Державної архітектурно-будівельної інспекції України [141], підготовленій одразу після набрання чинності Законом № 320, зазначалось, що утворення нових органів контролю повинно здійснюватися на підставі типового положення про них [142], яке затверджується Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [142].

При цьому керівники новоутворених органів контролю мають призначатися місцевою владою та відповідати кваліфікаційним вимогам.

Вже на той момент, відповідно до інформації Держархбудінспекції, було визначено чітку схему передачі повноважень від органів Держархбудінспекції органам місцевого самоврядування [141].

Крім того, Держархбудінспекція одразу означила, що Закон № 320 запроваджує принципово нові положення щодо здійснення державного нагляду у будівництві. Відповідно до них функції нагляду, а також ліцензування суб'єктів господарювання, які здійснюють будівництво об'єктів IV та V категорій складності, покладаються на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

За органом нагляду, зокрема, було закріплено повноваження видавати обов'язкові до виконання приписи, притягувати до відповідальності, вносити

подання про звільнення посадових осіб суб'єкта нагляду, зупиняти або скасовувати в установленому порядку акти суб'єктів нагляду, які видані з порушенням містобудівного законодавства [143, с. 24].

У контексті доктринального аналізу ролі та повноважень ОМС у системі управління, контролю та нагляду у сфері архітектурно-будівельної діяльності важливим завданням вбачається окреслити коло нормативно-правових актів, в які Законом № 320 було внесено зміни, що суттєво допоможе уявити загальну картину запропонованого законодавцем ОМС нового для них функціоналу та визначитися з роллю ОМС у зазначеній сфері.

Отже, змін зазнали: Кодекс України про адміністративні правопорушення; Закони України від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII «Про основи містобудування»; від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»; від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР «Про відходи»; від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації»; від 20 травня 1999 р. № 687-XIV «Про архітектурну діяльність»; від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності»; від 8 липня 2011 р. № 3674-VI «Про судовий збір»; від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [143, с. 24].

Слід зауважити, що найбільш кардинальні оновлення Законом № 320 було внесено до Закону № 3038 («Про регулювання містобудівної діяльності»), в якому знайшли відображення основні нові функції ОМС.

У першу чергу Закон № 320 запровадив систему державного управління, контролю і нагляду у сфері архітектурно-будівельної діяльності.

Органи, що здійснюють управління у сфері містобудівної діяльності, архітектурно-будівельного контролю та нагляду, визначені в ст. 6 Закону № 3038, яку згідно із Законом № 320 було викладено в новій редакції.



Наразі цією нормою передбачено, що управління у сфері містобудівної діяльності здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, органами держархбудконтролю, іншими уповноваженими органами містобудування та архітектури, місцевими державними адміністраціями та ОМС [171].

При цьому до уповноважених органів містобудування й архітектури віднесено органи, визначені у ст. 13 Закону № 687 [97], а саме:

- 1) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері архітектури;
- 2) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури;
- 3) орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань архітектури;
- 4) структурні підрозділи обласних, районних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань архітектури;
- 5) виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з питань архітектури [97].

До органів держархбудконтролю починаючи з вересня 2015 р. належать:

- 1) структурні підрозділи з питань держархбудконтролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

2) виконавчі органи з питань держархбудконтролю сільських, селищних, міських рад [175].

Водночас органом державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань держархбудконтролю та нагляду, тобто Держархбудінспекція.

Попередня редакція ст. 6 Закону № 3038 надавала перелік органів, які здійснювали управління у сфері містобудівної діяльності, тобто без функцій нагляду та контролю.

При цьому функція управління у сфері містобудівної діяльності, властива органам держархбудконтролю та нагляду, визначена в ст. 7 Закону № 3038, яку також згідно із Законом № 320 було викладено в новій редакції [171].

Раніше передбачалося, що управління у сфері містобудівної діяльності здійснюється шляхом:

- 1) планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях;
- 2) моніторингу стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях;
- 3) визначення державних інтересів для їх врахування під час розроблення містобудівної документації;
- 4) проведення ліцензування і професійної атестації;
- 5) розроблення і затвердження будівельних норм, державних стандартів і правил, запровадження одночасної дії міжнародних кодів та стандартів контролю за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, вимог будівельних норм, державних стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, проектної документації [1].

Відтепер до управління у сфері містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю, окрім зазначених вище шести складових, додаються:

1) надання (отримання, реєстрації), повернення (відмови у видачі) чи анулювання (скасування реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт [171];

2) прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів: виконавчими органами з питань держархбудконтролю сільських, селищних рад – щодо об'єктів I, II, III категорій складності, розташованих у межах відповідних населених пунктів; виконавчими органами з питань держархбудконтролю міських рад – щодо об'єктів I, II, III, IV категорій складності, розташованих в межах відповідних міст; структурними підрозділами з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – щодо об'єктів I, II, III, IV категорій складності, розташованих у межах міст Києва та Севастополя; центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду в АР Крим, областях, містах Києві і Севастополі – щодо об'єктів I, II, III, IV, V категорій складності, розташованих за межами населених пунктів і на території кількох адміністративно-територіальних одиниць, щодо усіх об'єктів V категорії складності в межах населених пунктів, а також щодо об'єктів IV категорії складності, розташованих у межах сіл та селищ; здійснення держархбудконтролю щодо об'єктів, розташованих у межах та за межами населених пунктів, на території кількох адміністративно-територіальних одиниць, зазначених у п. 7 ч. 1 ст. 7 Закону № 3038 [171].

Водночас слід зазначити, що Закон № 320 містить низку запитань щодо його застосування на практиці. Наприклад, якщо взяти пп. 7 і 8 оновленої ч.

1 ст. 7 Закону № 3038, можна було б конкретизувати критерії розмежування функцій стосовно здійснення держархбудконтролю щодо об'єктів, розташованих у межах і за межами населених пунктів. У теперішній редакції можна лише здогадатися: територіальність здійснення держархбудконтролю щодо об'єктів прямо залежить від віднесення повноважень до тих чи інших органів щодо вирішення питань зведення таких забудов. Логічним є, що держархбудконтроль, наприклад, у межах населених пунктів щодо об'єктів I, II, III категорій складності мають здійснювати виконавчі органи з питань держархбудконтролю сільських і селищних рад [171].

Можна навести і деякі інші зауваження до Закону № 320. Так, передбачається, що державний архітектурно-будівельний нагляд здійснюється центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (тобто Держархбудінспекцією як спеціалізованою публічною інституцією в даній контрольно-наглядовій сфері до створення замість неї відразу трьох нових передбачених законодавством органів. – Авт.), через головних інспекторів будівельного нагляду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (зміни до ч. 2 ст. 41 Закону № 3038) [171].

Водночас в окремих випадках (визначених абз. 5 п. 7 ч. 1 та ч. 2 нової редакції ст. 7 Закону № 3038) зазначені головні інспектори будівельного нагляду мають виконувати також повноваження суб'єктів, що здійснюють управління та держархбудконтроль у відповідній сфері, тобто повноваження тих органів, за якими вони мають здійснювати нагляд.

Отже, можна зробити важливий висновок структурно-функціонального змісту, що запроваджені системи здійснення держархбудконтролю і державного архітектурно-будівельного нагляду не є універсальними, адже

припускають концентрацію у одного і того ж суб'єкта управлінських, контрольних і наглядових повноважень [215].

При цьому ч. 2 ст. 7 передбачає: якщо сільські, селищні, міські ради не утворили виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю, повноваження таких органів виконує центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду через відповідних головних інспекторів будівельного нагляду, що, на наш погляд, має ознаки надмірної концентрації повноважень.

Цікавим є і порядок призначення посадових осіб у наведені органи.

Так, ч. 3 ст. 7 Закону визначено, що головні інспектори будівельного нагляду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі призначаються на посади та звільняються з посад центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, за погодженням у випадках, передбачених законом, із Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями [60].

Водночас керівники виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з питань держархбудконтролю і державного архітектурно-будівельного нагляду призначаються на посади та звільняються з посад у порядку, встановленому законом.

При цьому слід ураховувати, що призначення (звільнення) відповідних керівників виконавчих органів сільських, селищних, міських рад має здійснюватися з дотриманням нормативних вимог Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [60].

Такі керівники мають відповідати кваліфікаційним вимогам, установленим законодавством України. Протягом трьох днів після

призначення керівника структурного підрозділу з питань держархбудконтролю виконавчі органи сільських, селищних, міських рад зобов'язані поінформувати про це центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду [142].

У цьому контексті слід зазначити, що система місцевого самоврядування є основою для розвитку демократичної держави, заснованої на конституційних та соціально-правових нормах. В сучасних умовах ефективного розвитку системи місцевого самоврядування необхідні зміни в роботі самих органів місцевого самоврядування. Головним чином це стосується персоналу органів місцевого самоврядування. Для побудови ефективної системи влади необхідно залучення професіоналів і спеціалістів, розширення основних функцій кадрової служби в органах місцевого самоврядування.

Таким чином, актуальним питанням на сучасному етапі розвитку органів місцевого самоврядування як інститутів реалізації локальної містобудівельної політики є вдосконалення існуючих служб і на їх основі створення ефективної роботи управління кадрами.

У цьому контексті слід зазначити, що термін «управління персоналом» все частіше зустрічається в органах місцевого самоврядування. Можна сказати, що така політика є продовженням кадрової роботи, але з залученням нових механізмів і технологій. На сучасному етапі для ефективного управління персоналом використовуються різні методи для мотивації співробітників, розвитку їх потенціалу, надання можливості для самореалізації [144, с. 8].

Для чіткого розуміння даного терміну розглянемо спершу поняття «управління кадрами» та «кадрова служба».

Необхідно зазначити, що в загальному розумінні поняття «управління кадрами» уявляє єдину систему, яка складається з елементів, етапів, принципів, напрямків, видів і форм кадрової роботи. Для подальшого розгляду терміна насамперед необхідно виокремити поняття «кадрів», що уявляє собою штатний склад всіх працівників організації або підприємства. Штатний кадровий склад складається з двох груп – кадрів управління (або службовців) та робочих кадрів.

У рамках дослідження органів місцевого самоврядування вищезазначені групи мають наступний вигляд:

- робочі кадри – це працівники, до обов'язків яких входить здійснення контролю за матеріальними цінностями або призначена робота виробничого характеру.
- кадри управління – це працівники, які виконують певні управлінські функції.

Своєю чергою, кадри управління поділяються на три групи:

- керівники (міський голова, заступники міського голови з питань діяльності виконавчого комітету, перший заступник міського голови, директори департаментів, начальники управлінь та їх заступники);
- спеціалісти, які аналізують різні аспекти розвитку органів місцевого самоврядування та надають кваліфіковану інформацію керівництву (начальники відділів, головні спеціалісти, спеціалісти I категорії, економісти, юристи);
- працівники, що не є службовцями – водії, охоронці, інспектори, секретарі [145].

В науковій літературі не існує єдиного підходу щодо розуміння терміну «кадрова служба». Так, за визначенням Г. Атаманчука, «кадрова служба» є центром управління персоналом і несе в собі ключову функцію кадрового забезпечення персоналом [146, с. 156].

Водночас А. А. Немчинов визначає, що кадрова служба є діяльністю органів управління, які відповідають за здійснення завдань і цілей кадрової політики. У своїй праці «Муніципальна служба» автор виділяє основні види діяльності кадрової служби. Сюди слід віднести підбір кандидатів, проведення конкурсного відбору, працевлаштування згідно умов законодавства, створення й розвиток кадрового резерву, мотивація персоналу та його оцінка за результатами роботи, спостереження за реалізацією умов праці, планування штатної чисельності та планування кар'єри робітників через залучення їх до різних програм з підвищення кваліфікації та розвитку свого потенціалу [147, с. 67].

На нормативно-правовому (підзаконному) рівні в Україні, відповідно до чинного законодавства, поняття кадрової служби описується у Постанові Кабінету Міністрів «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади». В документі зазначено, що в центральних і місцевих органах влади створюється структурний підрозділ, котрий відповідає за проведення кадрової політики установи. Такий підрозділ може мати форму відповідного департаменту, відділу, управління або служби кадрів з наявністю спеціаліста з кадрових питань [148].

Опис поняття та повноважень кадрової служби державних органів також наведено у Законі України «Про державну службу» та в наказі Нацдержслужби України від 5 березня 2012 р. № 45 [149].

Кадрова служба органів місцевого самоврядування України підпорядковується положенням Конституції України, Законам України, постановам Верховної Ради та Кабінету Міністрів України, указам Президента України та нормативним актам відповідних органів муніципалітету.

Проаналізувавши підходи до визначення терміну «кадрова служба», можна виділити функціонал самого процесу управління кадрами, що



включає планування штату працівників, підбір кандидатів, оцінку ефективності роботи персоналу. Всі зазначені функціональні обов'язки спрямовані на поліпшення якості умов праці для робітників, виявлення проблемних моментів у здійсненні кадрового менеджменту для їх подальшого уникнення, мотивацію співробітників. Дані процеси у сфері містобудування спрямовані на єдину мету – покращення якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування населенню.

В сучасних умовах розвитку системи місцевого самоврядування важливим питанням у сфері здійснення політики управління кадрами стає підвищення кваліфікації працівників, створення мотиваційних елементів для розвитку потенціалу працівників, ефективна оцінка та навчання персоналу.

В сучасній літературі активно зустрічається термін «Human resource management» (HRM), що означає політику ефективного управління кадрами або персоналом будь-якої організації, з метою підвищення продуктивності роботи співробітників при виконанні посадових обов'язків [150, с. 35]. Тобто управління кадровими ресурсами безпосередньо пов'язано з управлінням персоналом у рамках певної організації. Дану політику здійснюють кадрові відділи, щодо яких підпорядковується політика підбору та адаптації персоналу, мотивації та навчання персоналу, проведення атестації та нагороджень за досягнення у праці для співробітників.

Згідно поглядам сучасних дослідників, концепція HRM є об'єднанням концепцій стратегічного управління персоналом і міжнародного управління персоналом. Вона визначається у вигляді інтеграції провідних спеціалістів у команді вищого керівництва як ключове питання та представляє дані про ступінь такої інтеграції в Європі [144, с. 11].

Водночас існують як концептуальні, так і методологічні розбіжності у визначенні зазначеного поняття. Концептуальна сторона поняття «управління персоналом» далеко не чітко визначена в літературі: різні

органи влади передбачають або наводять різні трактування та використовують різні докази. З методологічної сторони, йому притаманні проблеми при оцінці концепції та виявленні відповідних даних. Ці питання вирішуються насамперед. Тому концептуально можливий діапазон визначень управління людськими ресурсами варіюється від майже етимологічного аналізу на одному кінці до розумної нормативної перспективи на іншому.

В сучасній літературі крім поняття «управління кадровими ресурсами», зустрічаються терміни «управління персоналом», «управління людськими ресурсами», «кадровий менеджмент», що також активно застосовуються при описуванні кадрової політики тих чи інших організацій.

Управління персоналом в сучасній практиці також називають «м'яким» способом управління. При правильному та ефективному здійсненні методів управління персоналом відбувається підвищення ефективності роботи всієї організації. На ефективність управління кадровими ресурсами впливають такі фактори, як забезпечення безпеки зайнятості, вибірковий найм, широкопланове навчання, обмін інформацією, самоврядні команди і висока заробітна плата.

На сучасному етапі в рамках здійснення політики управління персоналом використовуються наступні заходи: здійснюється підбір кандидатів із залученням різних каналів пошуку, адаптація нових співробітників, навчання та розвиток персоналу, щорічна оцінка персоналу (що визначає ефективність роботи співробітників за допомогою залучення різних методик оцінювання, наприклад, метод «360 градусів», асесмент-центр, тестування, інтерв'ювання, метод експертних оцінок персоналу та інші), створення корпоративної культури працівників в органах місцевого самоврядування [151, с. 159–164]. Розширюється й функціонал діяльності кадрових служб (серед іншого, з'являється спеціаліст, відповідальний за

управління персоналом, так званий «спеціаліст по персоналу» (HR-менеджер)).

У Постанові Кабінету Міністрів «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади» надається опис основних функцій кадрової служби [152]. Слід зазначити, що ці функції певною мірою схожі з функціями управління персоналом і HR-менеджменту. Так, до переліку функцій кадрової служби органів місцевого самоврядування відносять впровадження державної політики у сфері кадрової політики, проведення аналізу та прогнозування кадрового менеджменту і розвитку кадрів, пошук необхідних програм для навчання та підвищення кваліфікації працівників. Крім того, класичними залишаються функції кадрової служби, що полягають у оформленні необхідних кадрових документів. Але з іншого боку, функціонал співробітників кадрової служби вдосконалюється і розширюється, включаючи ще й функції пошуку та підбору кадрів для подальшого працевлаштування в органах місцевого самоврядування, проведення адаптації, забезпечуючи їх мотивацію та розвиток потенціалу в рамках своєї роботи.

Для здійснення ефективної політики управління персоналом працівники повинні мати відповідну кваліфікацію та професійні знання, оскільки саме від цього процесу залежить в цілому розвиток кадрового менеджменту всередині організації.

Таким чином, під поняттям «управління персоналом» можна розглядати діяльність працівників кадрових служб, яка здебільшого націлена на підвищення мотивації інших співробітників, на забезпечення достатніх умов праці та реалізацію професійного і кар'єрного росту [152]. Для ефективної діяльності служб необхідно проводити модернізацію самої служби та функціоналу. В сучасних умовах розвитку виникає потреба у розширенні основних обов'язків кадрової політики в органах місцевого

самоврядування, що включали б не тільки вирішення діловодних і організаційних питань, а також аналітичні, прогностичні, консультативні, мотиваційні, рекрутингові функції.

У рамках реалізації стратегії державного управління в Україні важливим вектором є розвиток місцевого самоврядування, що базується на створенні демократичної держави та подальшому зміцненні громадських інститутів країни.

Під впливом змін, які відбулися на теренах України починаючи з 2014 р., уряд знов повернувся до питання реформування системи місцевого самоврядування, оскільки в попередні роки не вдалося остаточно створити досить ефективну муніципальну систему, хоча спроби реального реформування здійснювалися ще з 2000-х років. Так, першим нормативно-правовим актом щодо реформування муніципалітету стала затверджена Указом Президента України 25 травня 2001 р. № 341/2001 Концепція державної регіональної політики [153].

Другою спробою модернізації муніципальної системи стало Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р Про реформування місцевого самоврядування у зв'язку з європейськими стандартами [154]. Але в подальшому цей документ не здобув підтримки і був скасований у 2012 році.

З метою підготовки спеціалістів для служби в органах державної влади та органах місцевого самоврядування у 1995 р. було засновано Національну академію державного управління при Президентові України. Державний вищий навчальний заклад був спочатку сформований у відповідності до Указу Президента України від 30 травня 1995 р. № 398 як Українська Академія державного управління при Президентові України [155]. Згодом Українська академія була перейменована у Національну Академію за вагомі досягнення та внесок у розвиток державного управління в Україні.

Головною місією Академії є формування професійної еліти з питань управління серед українського суспільства через залучення наукових досліджень і використання набутих знань з питань реалізації ефективної політики публічного управління. Керівництво Академії відзначає, що їхні випускники є новою генерацією спеціалістів у державному управлінні, оскільки отримані під час навчання нові знання та вміння є важливими й корисними для розвитку сучасної демократії, забезпечення прав і свобод громадян, розвитку своєї країни на основі залучення світових стандартів [156].

На базі Національної академії також діють наступні інститути, що є важливими елементами у формуванні спеціалістів з питань державної служби та місцевих органів влади. Так, Указом Президента України «Про деякі питання діяльності Національної академії державного управління при Президентові України» від 14 серпня 2012 року № 471/2012 було створено Інститут державної служби та місцевого самоврядування [157]. Метою даного закладу стало здійснення якісної підготовки висококваліфікованих кадрів для подальшої роботи та ефективного здійснення державної політики в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, що також має сприяти підготовці висококваліфікованих кадрів у сфері містобудування в сучасних умовах децентралізації та інтенсивного сприйняття європейських правових і управлінських стандартів локальної демократії.

Отже, від ефективності проведення кадрової політики залежить якість функціонування всієї системи місцевого самоврядування. Модернізація кадрової системи є невід'ємним процесом сучасного реформування муніципалітету та децентралізації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Здійснення ефективної політики органів місцевого самоврядування у сфері містобудування залежить насамперед від персоналу, який працює для

досягнення головних цілей та отримання високих результатів у рамках органів місцевого самоврядування. Будуючи державу на засадах демократичних цінностей, необхідно здійснювати заходи для забезпечення ефективного управління персоналом в органах місцевого самоврядування, оскільки на сучасному етапі система місцевого самоврядування має бути зорієнтованою на повсякденні потреби суспільства.

При цьому вбачається, що в органах місцевого самоврядування України є достатній потенціал для здійснення такої політики і створення більш ефективної та доступної муніципальної системи, у тому числі – в частині реалізації іманентної містобудівної функції органів місцевого самоврядування.

Загалом, достатньо широкий обсяг децентралізації повноважень органів місцевого самоврядування у кадрових питаннях містобудівної компетенції логічно пояснюється з тих позицій, що на нинішньому етапі розвитку світової цивілізації суспільство переживає процеси трансформації всіх сфер людського життя, в якому всеохоплююча інтеграція та інформаційно-комунікаційна революція створює об'єктивні передумови як для об'єднання людства та його духовного і матеріального розвитку, так і для його роз'єднання. При цьому вирішальний вплив має технологічний прогрес, пов'язаний із розвитком електронних засобів комунікації та обробки інформації. Кінець ХХ – початок ХХІ століття виявив основоположну тенденцію соціального розвитку людства, яка отримала назву глобалізації [158, с. 451]. Глобалізація уявляє собою процес, обумовлений об'єктивними факторами інтенсивного зближення та взаємодії різних частин цілісного світу. Водночас, з позитивними аспектами глобалізаційного розвитку виявилися і його суттєві проблеми [158, с. 451].

Виникнення нового соціального поділу суттєво трансформує соціальні структурні відносини та впливає на загальну переоцінку цінностей як з боку

індивіда, так і певних етнічних, релігійних, територіальних спільнот, у тому числі й територіальних громад. Особливої уваги потребує вивчення соціокультурних, політичних, економічних детермінант, які спричиняють негативні прояви глобальних трансформацій. З одного боку, глобалізація відкрила людям нові можливості для новаторства й підприємництва, а також прискорила глобальне економічне зростання. З іншого, глобалізація має і негативні аспекти. Вона підсилює нерівність між багатими та бідними як всередині країн, так і поміж ними; вона викликає неправильний розподіл ресурсів між приватними і державними інтересами [158, с. 451–452].

На практиці глобалізація виступає як економічний та науково-технічний процес і одночасно як процес цивілізаційний, що має свої соціокультурні детермінанти. Саме тому соціально-філософський дискурс визначається нагальною потребою розуміння головних закономірностей розвитку суспільства за умов глобалізаційних зрушень в економічному, політичному, соціальному й культурному житті в Україні та побудови громадянського суспільства і демократичної соціально-правової держави. Парадокси глобалізації не випадково є предметом гострих теоретичних суперечок, оскільки неоднозначність процесів, що розгортаються, неминуче відбивається на уявленнях про них [159, с. 8].

Крім того, на сучасному етапі практично відсутні відповіді на цілу низку політико-правових питань, які виникають у зв'язку з глобалізацією, оскільки основна увага авторів зосереджена на економічній і культурній складових глобалізації. Зокрема особливо актуалізується проблема розвитку демократичних процесів, конституційно-правової модернізації інститутів публічної влади в умовах світу, що глобалізується. Яким чином повинні реагувати національні держави на ситуацію, що складається? У який спосіб повинна позиціонувати себе Україна: як жертва глобалізації чи цілком

достатньо усвідомлювати, що ми своєрідним чином вбудовуємося в глобальні світові порядки? [159, с. 8].

Незважаючи на формування глобалістичного дискурсу, конвенціалізація якого свідчить про загальнонауковий інтерес до феномену глобалізації, розробка даної проблематики залишається фрагментарною. Особливо відчутним є дефіцит належного осмислення глобалізації з точки зору теорії місцевого самоврядування, муніципального права та сучасного муніципалізму. Адже стрімкий розвиток муніципального права в сучасних демократіях, тріумфальний рух принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, який відбувся у період після Другої світової війни в Європі та США, породив тенденцію муніципалізації конституційного життя та правових систем у цілому [160, с. 4]. Свідченням тому є становлення системи муніципальних прав особи, механізмів їх гарантування та захисту, що є основою для соціального гомеостазису територіальної громади, який з одного боку є невід'ємною характеристикою організації та діяльності місцевого самоврядування на певній території, а з іншого боку – властивістю сучасного муніципального права, яке своєю чергою виконує специфічну гомеостазисну роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства [160, с. 4].

Місцеве самоврядування, регіоналізація та децентралізація стають наразі провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання в розвинутих зарубіжних країнах. У світі все більше відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм не змінює держави, а веде до нездатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм. Так, основна спрямованість принципу субсидіарності у ХХ ст. полягала у подоланні фашистських і соціалістичних тенденцій, у захисті автономії особи та права на самоврядування низових політичних одиниць – територіальних громад.



Субсидіарність організації влади тим самим протиставлялася тенденціям у напрямі авторитарної централізованої держави [161, с. 86]. Субсидіарність розглядалася як передумова устрою, що базується на свободі: держава, яка дотримується принципу субсидіарності, гарантує своїм громадянам свободу і незалежність, місцеве і регіональне самоврядування. Захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності нині проголошується однією з традиційних цінностей європейського політичного устрою [161, с. 86]. З одного боку, визнання та гарантування широкого каталогу прав територіальних колективів у демократичних країнах створює умови для формування в них моделі так званої «муніципальної держави», а з іншого – розвинуте місцеве самоврядування вбачається як «запускаючий інструмент» процесу євроінтеграції, транскордонного та міжконтинентального співробітництва [161, с. 86].

У силу цього можна говорити про колосальну роль сучасного муніципального права в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції [161, с. 86]. Сьогодні особливо актуалізується питання про процеси визнання, становлення та перманентного розвитку муніципалізму, місцевого самоврядування та інститутів локальної демократії в окремих європейських державах, на європейському континенті в цілому та в загальноцивілізаційному значенні з точки зору формування українського, європейського і світового конституціоналізму, процесів демократизації, глобалізації та європейської міждержавної інтеграції.

Отже, в умовах конституційної децентралізації органи державної влади й органи місцевого самоврядування, через які здійснюється влада народу, – це за своєю сутністю та внутрішнім екзистенціальним змістом є дві підсистеми, які в сукупності створюють єдину цілісність – систему публічної влади [161, с. 87].

При цьому органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади й інституційно є однією з форм реалізації народного суверенітету. Отже, важливе значення має аналіз місцевого самоврядування як явища, що об'єктивно межує з державною владою і сприяє формуванню автономної сфери реалізації економічних і соціальних інтересів людини, включаючи сферу містобудівної (урбаністичної) діяльності [161, с. 84].

Так, наприклад, при розгляді заяв чи скарг органи місцевого самоврядування та їх посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу;

- скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам; невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням [162];

- забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку із заявою чи скаргою рішень;

- письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і про суть прийнятого рішення;

- вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина;

– у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою, роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення [162];

– не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам; особисто організувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи [162].

Відповідно до ст. 38 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», до повноважень сільських, селищних, міських виконавчих органів місцевого самоврядування належить здійснення контролю за забезпеченням громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів [60].

Вирішенню завдань забезпечення законності, охорони громадського порядку, захисту прав і свобод громадян сприяє діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, віднесених законом до їх відання, перелік яких містить ст. 219 Кодексу України про адміністративні правопорушення (наприклад, порушення Правил охорони і використання пам'яток історії та культури, порушення тиші у громадських місцях, завідомо неправдивий виклик спеціальних служб та ін.). Крім цього, до делегованих повноважень вищенаведених органів належить право створення адміністративних комісій, комісій по боротьбі зі злочинністю та спрямування їх діяльності.

Реєстрація актів громадянського стану, за винятком виконавчих органів міських рад (крім міст обласного значення), а також вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до відання виконавчих органів місцевого самоврядування, також здійснюється в рамках реалізації правоохоронної функції, адже основне завдання нотаріальної служби

полягає в тому, щоб забезпечити захист прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб.

Відповідно до Закону України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 р. [163], у населених пунктах, де немає державних нотаріусів, посадові особи виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад вчиняють такі нотаріальні дії: вживають заходів щодо охорони спадкового майна; накладають та знімають заборону відчуження жилого будинку, квартири, дачі, садового будинку, гаража, земельної ділянки, іншого нерухомого майна. У населених пунктах, де немає нотаріусів, посадові особи виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад окрім цих дій вчиняють також такі нотаріальні дії: посвідчують заповіти, доручення, засвідчують вірність копій документів і виписок з них, справжність підпису на документах [163].

До відання виконавчих органів міських рад (за винятком міст районного значення), крім повноважень, які були розглянуті вище, належать:

- утворення комісій у справах неповнолітніх і піклування, спрямування їх діяльності;
- сприяння органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи;
- вирішення спільно з відповідними органами Міністерства внутрішніх справ України питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку особовому складу органів внутрішніх справ.

Реалізуючи установчу функцію, представницькі органи місцевого самоврядування на пленарних засіданнях вирішують питання щодо визначення відповідно до закону кількісного складу ради, внутрішньої структури і персонального складу комісій ради, її виконавчих органів, апарату ради та її виконавчих органів, забезпечуючи таким чином повну організаційну самостійність місцевого самоврядування.

В аналогічному порядку приймається рішення про заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників. Ст. 7 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р. [164] закріплює, що органи місцевого самоврядування мають право засновувати або бути співзасновниками друкованих або аудіовізуальних засобів масової інформації в порядку, встановленому законодавством України, і в межах коштів, що виділяються з державного чи місцевих бюджетів на висвітлення їх діяльності, або за рахунок перерозподілу коштів, що виділяються на забезпечення функціонування цих органів [164].

У рамках здійснення установчої функції сільськими, селищними, міськими радами створюється відповідно до закону місцева поліція, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, затверджуються і звільняються керівники та дільничні інспектори цієї міліції [165, с. 61]. Установчий характер мають також повноваження зазначених суб'єктів щодо створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проєктів або спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів, а також вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями [165, с. 61].

Зміст контрольної функції органів місцевого самоврядування є досить об'ємним [165, с. 61]. Сюди належить здійснення представницькими органами місцевого самоврядування численних контрольних заходів щодо перевірки діяльності посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування і депутатів (заслуховування звітів, повідомлень, розгляд

депутатських запитів, прийняття рішень про дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність тимчасових контрольних комісій місцевих рад) і навіть заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території та порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною [165, с. 62].

Контрольна функція також здійснюється шляхом взаємного контролю радами, посадовими особами і виконавчими органами місцевого самоврядування за дотриманням правових актів органів місцевого самоврядування, участі в контролі за дотриманням законодавства на території громади (за використанням земель та інших природних ресурсів, за станом роботи щодо розгляду звернень громадян на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності, за станом благоустрою виробничих територій, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм та ін.) [165, с. 62]. Наслідками цих заходів можуть виступати звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад та їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень [165, с. 63].

Саме в цьому аспекті й варто розуміти зафіксований у преамбулі Європейської Хартії місцевого самоврядування [69] мотив її ухвалення: «...охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і

децентралізації влади», з чого цілком закономірно випливає тенденція делегування містобудівних, зокрема контрольно-наглядових повноважень, з рівня органів державної виконавчої влади на рівень створених безпосередньо територіальними громадами органів місцевого самоврядування.

У цьому зв'язку необхідно зазначити, що держархбудконтроль і державний архітектурно-будівельний нагляд мають різну юридичну природу. Окрім іншого, різниця полягає в суб'єктному складі тих, хто вчиняє відповідно контроль і нагляд.

Так, держархбудконтроль в силу останніх змін у законодавстві уповноважені здійснювати в тому числі й виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з питань держархбудконтролю, за умови, якщо вони взяли на себе цю функцію. Своєю чергою, повноваження щодо здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду покладено на Держархбудінспекцію, яка в тому числі має наглядати за тим, як органи держархбудконтролю (включаючи виконавчі органи місцевого самоврядування. – Авт.) виконують свої повноваження у сфері містобудування.

Відтак, виконавчі органи сільських, селищних та міських рад з питань держархбудконтролю обов'язково мають бути компетентними в питаннях здійснення держархбудконтролю на рівні спеціалізованих контролюючих органів. Крім того, тим же органам доцільно ознайомитися з питаннями здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду, який реалізується профільними державними інституціями, включаючи законність та обґрунтованість їх дій і рішень.

При цьому механізм здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду визначено в ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [1].

Зазначена норма містить загальні правила здійснення держархбудконтролю.

Так, докорінно було змінено саме визначення державного архітектурно-будівельного контролю (ч. 1 ст. 41).

Відповідно до чинного нормативного положення, державний архітектурно-будівельний контроль – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проєктувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виконання підготовчих і будівельних робіт. Державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється органами державного архітектурно-будівельного контролю в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [166].

Отже, в чинній редакції поняття держархбудконтролю: а) деталізовано суб'єктний склад; б) детально визначено предмет контролю.

Своєю чергою, практичний механізм здійснення держархбудконтролю визначено постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» [166].

Водночас державний архітектурно-будівельний нагляд – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання уповноваженими органами містобудування та архітектури, структурними підрозділами Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності, вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил



під час провадження ними містобудівної діяльності (ч. 2 ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [1]).

Таким чином, якщо контрольні повноваження у сфері містобудування в умовах поглиблення децентралізаційних тенденцій надаються органам місцевого самоврядування для забезпечення дотримання правових і технічних норм суб'єктами містобудівної діяльності в процесі безпосереднього здійснення будівельних робіт, то наглядові повноваження є засобом забезпечення дотримання закону при здійсненні контрольних повноважень самими органами місцевого самоврядування, і надаються органу державної влади спеціальної компетенції, насамперед – через його відповідні структурні територіальні підрозділи.

Слід зазначити, що у 2020 р. розпочався наступний етап комплексного реформування державного архітектурно-будівельного контролю і нагляду, внаслідок чого було прийнято рішення про ліквідацію Держархбудінспекції та створення замість нього відразу декількох принципово нових публічних інституцій.

Виходячи з програмних засад реформування містобудівної галузі, 13 березня 2020 р. Кабінет Міністрів України проголосував за ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції, про що було заявлено під час виїзного засідання уряду, в якому взяв участь Президент України В. О. Зеленський.

При цьому Прем'єр-міністр України Д. А. Шмигаль поінформував, що замість ДАБІ буде створено три нових структури: «В Україні будуть створені Державна сервісна служба з містобудування, яка виконуватиме реєстраційні функції у будівництві, Державне агентство з техрегулювання, яке займатиметься оновленням державних будівельних норм та запровадженням параметричної системи у будівельній галузі, а також

Державна інспекція з містобудування, яка виконуватиме функції нагляду та контролю в будівельній галузі» [167].

Д. О. Шмигаль при цьому зазначив, що Державна інспекція з містобудування та Державне агентство з техрегулювання будуть створені відповідно у червні та вересні 2020 року.

Цікаво, що питання ліквідації ДАБІ містилося в порядку денному виїзного засідання. За словами Д. О. Шмигала, уряд працює над ліквідацією найбільш корупційних органів. Він додав, що існує ще ряд органів, які є корупційними та підлягають або ліквідації, або реформуванню [167].

Водночас зазначимо, що Д. О. Шмигаль ще до призначення головою уряду анонсував свою першу масштабну реформу стосовно ДАБІ, яка видає дозволи на будівництво та фактично контролює його у сфері публічно-правових відносин, а попередниця Шмигала на посаді міністра А. В. Бабак багато розповідала про корупцію в ДАБІ, а в своєму «прощальному слові» з трибуни Верховної Ради заявила про «тиск будівельної мафії» та пообіцяла, що й після її відставки «Президент та правоохоронні органи не припинять боротьбу з мафіозі» [167].

Отже, в результаті проведеного дослідження децентралізації повноважень публічної влади та її зв'язку з компетенцією органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності можна дійти до таких найважливіших висновків теоретико-гносеологічного та практично-праксіологічного змісту:

а) сучасна функціонально-компетенційна децентралізація безпосередньо відображає процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі здійснення містобудівних повноважень, яка складається з керуючої підсистеми (органи місцевого самоврядування) й керованої підсистеми (суб'єкти містобудівної діяльності), а також постійної

взаємодії зазначених суб'єктів і об'єктів управління на локальному рівні суспільних відносин;

б) ключовими причинами децентралізації містобудівних повноважень та відповідальності є такі чинники: політичні зміни, що дають місцевим співтовариствам (численним локальним соціумам) право самостійно виражати і відстоювати свої життєво важливі інтереси; технологічні зміни та глобальна інтеграція, що змінили уявлення про межі управління та самоврядування у містобудівній сфері; певні труднощі функціонування занадто централізованої системи управління сферою містобудування; необхідність участі органів місцевого самоврядування у правовому та управлінському регулюванні містобудівної діяльності;

в) уповноваженими органами містобудування та архітектури на рівні місцевого самоврядування є виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з питань архітектури, а до органів держархбудконтролю належать виконавчі органи з питань держархбудконтролю сільських, селищних, міських рад;

г) управління у сфері містобудівної діяльності на рівні локального соціуму (територіальної громади) здійснюється шляхом: планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях; моніторингу стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях; визначення державних інтересів для їх врахування під час розроблення містобудівної документації; проведення ліцензування і професійної атестації; розроблення і затвердження будівельних норм, державних стандартів і правил, запровадження одночасної дії міжнародних кодів і стандартів контролю за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, вимог будівельних норм, державних стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, проектної документації; надання

(отримання, реєстрації), повернення (відмови у видачі) або анулювання (скасування реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів:

- виконавчими органами з питань держархбудконтролю сільських, селищних рад – щодо об'єктів I, II, III категорій складності, розташованих у межах відповідних населених пунктів;
- виконавчими органами з питань держархбудконтролю міських рад – щодо об'єктів I, II, III, IV категорій складності, розташованих в межах відповідних міст;
- структурними підрозділами з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – щодо об'єктів I, II, III, IV категорій складності, розташованих у межах міст Києва та Севастополя;
- центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду в АР Крим, областях, містах Києві і Севастополі – щодо об'єктів I, II, III, IV, V категорій складності, розташованих за межами населених пунктів і на території кількох адміністративно-територіальних одиниць, щодо усіх об'єктів V категорії складності в межах населених пунктів, а також щодо об'єктів IV категорії складності, розташованих у межах сіл та селищ;
- здійснення держархбудконтролю щодо об'єктів, розташованих у межах та за межами населених пунктів, на території кількох адміністративно-територіальних одиниць;

д) якщо контрольні повноваження у сфері містобудування в умовах поглиблення децентралізаційних тенденцій надаються органам місцевого

самоврядування для забезпечення дотримання правових і технічних норм суб'єктами містобудівної діяльності в процесі безпосереднього здійснення будівельних робіт, то наглядові повноваження є засобом забезпечення дотримання чинного законодавства при здійсненні контрольних повноважень самими органами місцевого самоврядування, і надаються органам державної влади спеціальної компетенції, насамперед – через їх відповідні структурні територіальні підрозділи [222; 231].

### **3.2. Діалектика взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності в умовах децентралізації повноважень публічної влади**

Слід зазначити, що одним із аспектів секторальної децентралізації, котрий визначає основні напрями взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності, є просторове планування як поняття, що означає розширені можливості територіальних громад відносно більш усталеного у вітчизняному законодавстві та правозастосовній практиці поняття «містобудування».

Просторова децентралізація передбачає суттєві зміни у місцевому плануванні з урахуванням географічних, демографічних, економічних, архітектурних, землевпорядних показників і застосовується у визначеннях та формулюваннях цільових програм реформ, деконцентрації промислових і житлових комплексів у населених пунктах, великих містах шляхом сприяння створенню регіональних і локальних полюсів розвитку [168, с. 20].

Метою передачі повноважень з просторового планування на базовий рівень є раціональна просторова організація розселення населення та господарської діяльності в умовах сталого та інклюзивного розвитку,

вирішення питань забудови території та посилення відповідальності суб'єктів містобудівної діяльності за прийняті рішення, врахування результатів стратегічної екологічної оцінки при плануванні та реалізації містобудівного планування, покращення якості адміністративних послуг з містобудування населенню.

Враховуючи необхідність забезпечення новостворених об'єднаних територіальних громад якісною та своєчасно розробленою документацією з просторового планування, слід оцінити його сучасне інституційне забезпечення, оскільки це дасть змогу мінімізувати існуючі земельні, будівельні конфлікти та сприятиме залученню інвестиційних проєктів, досягнення стратегічних цілей і покращення рівня якості життя населення [169].

Розкриваючи окремі аспекти просторового планування, низка експертів і вчених фокусує увагу на проблемних аспектах просторового планування певних етапів впровадження реформи місцевого самоврядування, що потребує на сучасному етапі оцінки їхніх рекомендацій, певної актуалізації інституційного забезпечення подальшого розвитку секторальної децентралізації з метою недопущення недоліків і усунення існуючих правових колізій та інституційних суперечностей [169].

Іншими словами, просторове планування є інструментом регулювання, планування діяльності, ревіталізації забудови та іншого використання територій різного ієрархічного рівня [169].

З появою у 2015 р. в Україні нових територіальних одиниць базового рівня – об'єднаних територіальних громад (ОТГ), виникла потреба у забезпеченні їх якісного функціонування.

Термін «просторове планування» вперше у вітчизняному законодавстві було вжито у проєкті закону України «Про внесення змін до Закону України

“Про регулювання містобудівної діяльності”» № 6403 від 21 квітня 2017 р. [1].

Натомість, в Україні на практиці більш поширене визначення «містобудівне планування», яке здійснюється на кількох адміністративних рівнях: державному, регіональному, місцевому.

При цьому нормативно-правова основа містобудівної діяльності складається майже зі 100 законодавчих актів, серед яких: Конституція України, кодекси, закони, постанови Верховної Ради та Кабінету Міністрів України, зареєстровані в Міністерстві юстиції накази центральних органів виконавчої влади [169, с.13–14].

Крім того, у зв'язку з продовженням реформи децентралізації, на базовому рівні компетенцій органів місцевого самоврядування постійно впроваджуються законодавчі інновації. При цьому в науково-практичних джерелах зазначається, що для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в ОТГ необхідно вирішити також два пов'язаних між собою питання: передачі органам місцевого самоврядування належного обсягу повноважень у сфері управління земельним ресурсами; розширення повноважень у сфері просторового планування територій (тобто у сфері містобудівної діяльності в частині взаємодії з її безпосередніми суб'єктами. – *Авт.*) [170].

Як вбачається, лише за умови вирішення цих завдань місцеве самоврядування в контексті децентралізації влади стане дійсно сучасним місцевим самоврядуванням.

Щодо управління земельними ресурсами, то ще до початку 2019 р. Держгеокадастр передав землі державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність об'єднаних територіальних громад [170].

Своєю чергою, питання інституційного забезпечення просторового планування слід розглядати як систему нормативно-правового супроводу

здійснення реформування містобудівної діяльності та її поступового переходу до просторового планування територій на місцевому рівні – ОТГ.

Так, у нормах згаданого законопроекту № 6403 передбачено такі концептуальні принципово нові положення: запровадження нових термінів – «просторове планування», «містобудівні потреби», «спільні інтереси» тощо; заміна поняття «містобудівна документація» поняттям «документація з просторового планування»; запровадження таких видів документації, як «план об'єднаної територіальної громади», «проект забудови територій» тощо; розробка і впровадження правил забудови, графічну частину яких має складати план зонування території, розробка схем планування територій на регіональному рівні, а також інші положення з питань планування територій [171].

При цьому просторове планування пропонується розглядати як сукупність дій органів місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо визначення територій для розселення, місць застосування праці, відпочинку та оздоровлення, інженерно-транспортної інфраструктури, інших об'єктів шляхом розроблення, затвердження документації з просторового планування та дотримання її рішень [172, с.71].

У спеціальній літературі часто поряд з поняттям «просторове планування» вживають також дефініції «територіальне планування», «планування територій», «просторово-територіальне планування», «регіональне планування», що призводить до термінологічної невпорядкованості та підміни понять. Так, окремі фахівці у сфері просторового планування вважають просторове і територіальне планування тотожними поняттями, тоді як інші вважають, що просторове планування більше тяжіє до стратегічного планування [168].

При цьому є досить вагомими підстави стверджувати про невпорядкованість, неузгодженість законодавчого забезпечення



просторового планування в Україні на місцевому рівні, що засвідчує про несистемність законодавчих ініціатив і незавершеність процесу реформування територіальної організації влади та адміністративно-територіальної реформи.

Модернізація просторового планування розпочалась одночасно із процесом децентралізації у 2014 р., із прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [173].

Відповідно до положень даної Концепції, основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: планування розвитку території громади; місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); територіальної доступності отримання послуг на території громади, де проживає особа тощо [168].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р. було поставлено завдання протягом 2015–2017 рр. забезпечити всі ОТГ схемами планування та генеральними планами населених пунктів. Передбачалося запровадити ефективні механізми участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень щодо питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, розробки нових та оновлення існуючих містобудівних документів, усунення корумпованої складової при забудові територій, що призведе до підвищення ефективності використання ендегенних ресурсів, покращення інвестиційної привабливості територій, зниження соціальної напруги, залагодження низки земельних конфліктів тощо [168].

Однак станом на початок 2020 р. таке завдання виконано не повністю через низку інституційних проблем і тривалість процесу утворення нових ОТГ.

Повільні темпи здійснення реформи, політичний саботаж регіональних еліт, зволікання з реформуванням адміністративно-територіального устрою держави, брак кадрового ресурсу в органах місцевого самоврядування спричинили низку негативних наслідків, вирішення яких дасть змогу подолати системні ризики реформи децентралізації [168].

Одночасно із прийняттям закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. [174] у чинному земельному, містобудівному законодавстві виникли правові колізії та прогалини щодо планування територій і використання земель як у межах, так і за межами територіальних громад, що потребувало усунення й подолання шляхом приведення у відповідність до Конституції України законодавства з децентралізації влади у сфері регулювання земельних відносин, планування й використання земель, а також узгодження його з нормами Земельного Кодексу України та іншими законодавчими актами з питань правових форм планування територій і використання земель в Україні [172, с. 68].

Наступним кроком врегулювання повноважень містобудування на місцевому рівні стало прийняття у 2015 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [175], яким запроваджено реформи в системі державного архітектурно-будівельного контролю, посилено роль органів місцевого самоврядування щодо комплексного розвитку територій в інтересах територіальних громад, що сприятиме усуненню корупції у даній сфері.

Отже, завданням децентралізації у сфері містобудування є не лише запровадження сучасного просторового планування на місцевому рівні, а й усунення конфліктів, які призводять до порушення норм забудови території

населених пунктів, нераціональної забудови міст і сіл, унеможлиблюють впровадження інфраструктурних проєктів [176].

Власне через тривалу неврегульованість правових норм передачі земельних ресурсів, укомплектування містобудівної діяльності та вирішення умов формування й планування в межах і за межами населених пунктів, існуючі ОТГ не мали змоги до 2019 р. повноцінно планувати господарську діяльність на території та розпоряджатися власними земельними ресурсами [176].

Реформування дозвільної системи будівництва, яка тісно пов'язана із містобудівним плануванням і становить фундаментальну основу діалектики взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та суб'єктами містобудівної діяльності, було розпочато з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» 2017 р. [176], яким заплановано привести існуючу дозвільну систему до європейських стандартів.

Щодо містобудівних документів, то на даний момент у чинному Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» закріплено трирівневу систему містобудівної документації:

- 1) на державному рівні – Генеральна схема планування території України та Схеми окремих частин території України;
- 2) на регіональному рівні – Схеми планування територій областей, а також районів та їх окремих частин;
- 3) на місцевому рівні – Генеральні плани населених пунктів, Плани зонування територій і Детальні плани територій [1].

При цьому необхідно відзначити, що містобудівна документація – це законодавчо затверджені текстові та графічні матеріали, якими регулюється планування, забудова та використання територій.

Своєю чергою, генеральний план – це містобудівна документація, що визначає принципові вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту [1]. Строк дії генерального плану населеного пункту не обмежується, а зміни до нього можуть вноситися не частіше, ніж один раз на п'ять років тим органом місцевого самоврядування, який його затверджував, за потреби можливе дострокове внесення змін за результатами містобудівного моніторингу. На підставі затвердженого генерального плану населеного пункту або у його складі розробляються план зонування території та план земельно-господарського устрою. Також генеральні плани міст підлягають експертизі містобудівної документації [215].

При цьому вбачається, що для уточнення генеральних планів на місцевому рівні слід надати органам місцевого самоврядування фахову підтримку та повне інституційне забезпечення планувальним роботам з урахуванням актуальних змін і доповнень до чинного законодавства [1].

План зонування території (зонінг) – це містобудівна документація, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон [1]. Результатом Плану зонування території (зонінгу) є схема зонування, на якій відображено межі та кодові позначки територіальних зон, а також містобудівний регламент кожної зони, який включає перелік переважних, допустимих і супутніх видів дозволеного використання земельних ділянок, граничні параметри об'єктів дозволеного нового будівництва та реконструкції [177, с.42].

Складовою зонінгу є План земельногосподарського устрою, який містить розподіл земельних ділянок за всіма видами власності та користування із зазначенням їх цільового призначення і меж зон особливого режиму використання земель. У цьому плані передбачаються заходи з

рекультивациі порушених земель унаслідок провадження господарської діяльності [215].

Детальний план території в межах населеного пункту уточнює положення його генерального плану та визначає планувальну організацію, функціональне призначення, просторову композицію, параметри забудови та ландшафтної організації частини території (її структурно-планувального елементу), призначеної для комплексної забудови. Детальний план території за межами населеного пункту розробляється відповідно до схеми планування території (частини території) району або області з урахуванням державних і регіональних інтересів. Об'єктом такого детального плану може бути територія з певним функціональним використанням (виробнича, рекреаційна, садового товариства) або окрема земельна ділянка для розміщення об'єкту будівництва. Елементом детального плану території є також детальне розроблення транспортної схеми, зокрема руху легкового, вантажного, громадського транспорту, організація пішохідного руху до головних зупинок громадського транспорту. Одним із головних результатів детального плану території є проєкт містобудівних умов та обмежень, які після затвердження детального плану видаються забудовникам для початку проєктних робіт [178, с. 79].

Отже, положення вищенаведених містобудівних документів засвідчують, що містобудівна діяльність тісно пов'язана із землепорядною (а також будівельною), натомість при просторовому плануванні, як засвідчує зарубіжний досвід [178, с. 79], передбачена уніфікована за функціями документація, диференційована за різними ієрархічними рівнями [215].

Затвердження оновленої містобудівної документації на місцевому рівні на даний час здійснюється згідно із ст. 17, 18 та 19 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Поки питання планування території ОТГ не повністю врегульовано законом, то розроблені Схеми планування території

ОТГ згідно чинного законодавства підлягають під положення планування територій на регіональному рівні (ст. 13–14 ЗУ «Про регулювання містобудівельної діяльності»), а не на місцевому рівні, як передбачено законопроектом № 6403 та визначено у ДБН Б.1.1-21:2017 «Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад» 2018 року [179].

Також розробки Схем планування території ОТГ за чинним законодавством ініціюються за рішенням районних державних адміністрацій, які мають конфлікт інтересів з ОТГ, що підтверджується дослідженнями експертів і практикою саботування внесення змін до перспективних планів [215].

У процесі реалізації подальших етапів децентралізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері містобудування передбачається забезпечення ОТГ єдиною документацією з просторового планування – планом об'єднаної територіальної громади, що забезпечить здешевлення й прискорення процесу актуалізації та розробки планувальних документів, адже за наявності єдиного документу для ОТГ не потрібно буде створювати нові генеральні плани населених пунктів [179].

Водночас положеннями законопроекту передбачається, що після затвердження плану ОТГ для відведення земельних ділянок і залучення інвестицій буде потрібним лише детальний план території, що скорочує терміни та вартість розробки містобудівної документації [179].

Також передбачено розширення повноважень об'єднаних громад щодо регулювання забудови територій і створення механізму врахування громадських інтересів при розробці й затвердженні документації просторового планування [215].

Варто зазначити, що серед проблем, які існували у планувальній діяльності ОТГ і вирішувалися поступово на законодавчому рівні протягом

2018–2020 рр., були: практичне забезпечення встановлення меж ОТГ після передачі земель сільськогосподарського призначення державної власності за межами населених пунктів, що входять до ОТГ, у комунальну власність громад і поширення на всю територію місцевого самоврядування, розробка й оновлення містобудівних документів для ОТГ, забезпечення доступності до містобудівних документів, невпорядкованість і невизначеність щодо положень ДБН тощо [180].

Сьогодні необхідною є належна інвентаризація отриманих земель, надання новоствореними радами ОТГ інформації про земельні та інші природні ресурси на території для здійснення просторового планування, залучення інвестицій в освоєння земельних ділянок, забезпечення резервування земель для розвитку малого і середнього бізнесу, розробка планувальної документації всієї території об'єднаної громади, узгодження питання відчуження земельних ділянок комунальної власності у приватну власність, захист права на землю громадян, юридичних осіб, територіальної громади тощо .

Зазначимо, що існуючі документи просторового планування повинні узгоджуватися із стратегічними та програмними документами не декларативним способом, а розробкою механізму узгодження та синхронізації основних положень [180].

У цьому контексті слід нагадати, що Постановою Кабміну від 12 грудня 2017 р. введено окремий додаток № 4 [180], який містить перелік індикаторів оцінки досягнення цілей Державної стратегії регіонального розвитку. Так, при оцінці реалізації Цілі 2 – «Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток», окрім демографічних показників враховано ще й кількість адміністративно-територіальних одиниць, що мають схеми планування територій: області, м. Київ; райони, міста обласного значення [180].

Тож існування містобудівної документації стає одним із індикаторів досягнення стратегічних цілей. При цьому, як здається, кількісний показник не відображає якісної складової документації – її актуальності, доступності та якості розробки, а тому при розробці індикаторів досягнення цілей нової ДСРР до 2027 р. повинні враховуватися кількісні та якісні аспекти просторового планування.

Ускладнює роботи з розроблення й оновлення містобудівної документації те, що не всі населені пункти забезпечено сучасною цифровою картографічною основою [215].

Водночас поки що не набули широкого запровадження при розробленні та оновленні містобудівної документації сучасні геоінформаційні технології та використання даних містобудівного кадастру [215].

Індикаторами якості містобудівної документації та успішності її реалізації мають бути зростання вартості землі та іншої нерухомості, приріст податкових надходжень, збільшення кількості робочих місць (перш за все високотехнологічних), позитивна динаміка міграційних процесів [181].

Хоча на першому етапі формування й розвитку ОТГ достатніми показниками є оновлена та доступна містобудівна документація, впорядкування надходження земельного податку та податку на нерухомість, забезпечення органів місцевого самоврядування фахівцями з просторового планування ОТГ [182].

Наказом Мінрегіонбуду затверджено також ДБН Б.1.1-21:2017 «Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад». Особливе значення цей документ має для об'єднаних територіальних громад, оскільки регламентує питання розроблення та впровадження в практичну діяльність документації з



просторового планування (в першу чергу, схем планування їх території за межами населених пунктів) [182].

Положенням Наказу Мінрегіонбуду № 104 від 26 квітня 2019 р. було затверджено остаточну редакцію нового ДБН Б 2.2.-12:2019 «Планування та забудова територій» [183], який розроблявся Мінрегіоном на заміну скасованого судом наказу Мінрегіонбуду щодо затвердження ДБН Б.2.2-12:2018.

Проте в наказі Мінрегіону № 104 від 26 квітня 2019 року Про затвердження ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій» йдеться лише про втрату чинності ДБН Б.2.2-12:2018. ДБН 360-92 повинні були втратити чинність із введенням в дію положень ДБН Б.2.2-12:2018, які так і не набули практичного втілення. В жовтні повинні вступити в дію положення нового ДБН Б.2.2-12:2019, які в основному зберігають ті ж самі вимоги щодо ліній обмежень забудови в населених пунктах, а також містять нову класифікацію населених пунктів і групування населених пунктів за чисельністю населення [183].

За таких умов виникає питання реалізації на практиці положень раніше розроблених генеральних планів і схем зонування території на місцевому рівні, які є неактуальними та не враховують положень нових ДБН [215].

Отже, планувальні документи на місцевому рівні, які розроблялися на основі рекомендацій попередніх і вже не діючих ДБН, з документами, розробленими із врахуванням нових положень ДБН Б.2.2-12:2018 в межах ОТГ, до яких входять віднедавна і міста обласного значення, поки залишаються не узгодженими між собою. Тепер кожен населений пункт зобов'язаний розробити в генеральному плані певний розділ з новими лініями обмеження забудови [184], а також низка змін стосуватиметься і схем планування території ОТГ. А це, відповідно, спричинить додаткові витрати часу та фінансів на актуалізацію документів просторового

планування територіальних громад і розпорошення ресурсів, що може сповільнити темпи соціально-економічного розвитку [186, с. 31].

Також наразі залишається відкритим питання комплексної планомірної організації простору ОТГ із поєднанням розміщення нових об'єктів комерційної, промислової та житлової забудови на їх територіях [185, с. 138], адже після завершення у 2018 р. передачі в комунальну власність ОТГ земель поза населеними пунктами, важливим подальшим кроком є передача й набуття ними повноцінних повноважень у сфері просторового планування територій [215].

Тільки за умови вирішення цього завдання місцеве самоврядування в контексті децентралізації набуде ваги [186, с. 31].

Крім того, виникає питання щодо подальшої передачі земель у власність новостворених громад (переукладання договорів оренди земельних ділянок, укладених раніше з Держгеокадастром), формування належного державного й громадського контролю за використанням земель, встановленням земельного податку (плата за оренду землі тощо), із врахуванням особливостей кожної ОТГ для забезпечення благоустрою територій і виконання ними соціальних функцій. При цьому містобудівна документація є основою для формування та реалізації стратегічного планування [187, с. 110] розвитку громади, яка містить низку обмежень і можливостей щодо перспективної забудови території, залучення інвестора й активації комерційних суб'єктів містобудівної діяльності.

Загалом, процес добровільного утворення ОТГ ще триває і станом на 2020 р., але існуючі ОТГ вже розпочали актуалізацію й розробку нових містобудівних документів місцевого рівня.

Так, регіональні стратегії соціально-економічного розвитку до 2027 р. повинні бути розроблені із урахуванням актуальної містобудівної документації національного, регіонального та місцевих рівнів (тобто ОТГ).

При цьому існуюча асинхронізація між планувальними та стратегічними документами може призвести до певних неузгоджень, а тому слід передбачити перехідний період для коригування стратегічних і оперативних цілей, завдань та відповідно проєктів до кінця 2020 року [188, с. 63].

Зарубіжний досвід просторового планування свідчить, що засоби для реалізації планувальної діяльності повинні бути доступними й призводити до непрямого зв'язку з визначенням необхідних стратегій і політик [188, с. 63].

На думку науковців, проблемою вітчизняного просторового планування є те, що воно законодавчо поділяється на містобудівну та землевпорядну діяльність, переважна частка планувальних інструментів належить до містобудівної [178, с.79].

Слід також додати, що планування в умовах невизначеності містить певний ступінь ризику і при невірних розрахунках може призвести до втрати сприятливої можливості розвитку. Зниження ступеню невизначеності є можливим за умов постійного містобудівного моніторингу та партисипативності, тобто активної участі громадян у прийнятті містобудівних рішень та підвищення рівня фаховості місцевих архітекторів і планувальників.

Вагомі зміни, що активізували і спростили б забезпечення документацією з просторового планування ОТГ, їх вдосконалення та актуалізацію для низки населених пунктів, а особливо для міст, можливі з прийняттям положень законопроекту «Про внесення змін до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”» [189].

Отже, на цьому перехідному етапі – від містобудівної діяльності до просторового планування, поки що законодавчо не затверджено для ОТГ формування єдиних просторових планів їх територій. Натомість у чинному нормативному полі актуалізуються та затверджуються нові генеральні плани сіл, селищ, міст, які входять до ОТГ, схеми зонування та детальні плани

територій, тобто окремі планувальні документи. Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено можливість розроблення схеми планування території окремої частини району [189].

Такою частиною може бути одна або декілька сільських (селищних, міських) рад, а також за певними територіальними ознаками і ОТГ. На місцевому рівні вже розроблено комплексні схеми планування території ОТГ: схема планування території Березівської ОТГ Сумської області, схема планування території Баранівської міської об'єднаної територіальної громади Житомирської області, а також Схеми планування територій: Волочиської міської ОТГ Хмельницької області, Сатанівської селищної ОТГ Хмельницької області, Єрківської селищної ОТГ Черкаської області, Шишацької селищної ОТГ Полтавської області, Вакулівської сільської ОТГ Дніпропетровської області, Рукшинської сільської ОТГ Чернівецької області, Смолигівської сільської ОТГ Волинської області [189].

На удосконалення планувальної документації у 2018 р. було запроваджено в дію нові Державні будівельні норми ДБН Б.1.1.-21:2017 «Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад», які чітко регламентують питання розроблення і впровадження в практичну діяльність ОТГ документації з просторового планування (насамперед схем планування їх території за межами населених пунктів), якраз із передачею земель сільськогосподарського призначення за межами ОТГ у комунальну власність [182], а також визначено, що схеми планування території є першоосновами для розроблення системи стратегічних, прогнозних і програмних документів щодо здійснення планування і забудови територій [215].

Дане положення відображається у переліку графічних матеріалів схеми планування територій ОТГ, де окрім плану існуючого використання території громади, суміщеного зі схемою існуючих планувальних обмежень,

та проєктного плану (основного креслення), суміщеного зі схемою проєктних планувальних обмежень, подається і схема просторової реалізації стратегії розвитку громади [215].

Окрім стратегічних планів узгодження із містобудівельними документами, згідно положенням закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», у ст. 5 було передбачено для програм розвитку: «Програми розвитку регіонів та населених пунктів, програми господарського, соціального та культурного розвитку повинні узгоджуватись з містобудівною документацією відповідного рівня» [1], –однак не має чіткого зобов'язання його дотримання для ОТГ, що призводить до вибіркового виконання цієї норми на практиці.

Окрім того, «Методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку ОТГ» (наказ Мінрегіону від 30 березня 2016 р. № 75) містять пропозиції щодо використання економіко-географічних і кадастрових карт при обґрунтуванні аналізу, визначенні пріоритетних напрямів розвитку ОТГ [190].

У тексті Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації у п. 8 розділу 2 міститься таке положення [191]: «Під час підготовки проєкту регіональної стратегії розвитку враховується містобудівна документація, що визначає планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях», хоча вже у п. 10 при визначенні елементів SWOT-аналізу регіонального розвитку рекомендується використовувати дані про наявність містобудівної документації на рівні регіону, а не на рівні ОТГ [191].

Вважаємо, що принцип «врахування державних та регіональних інтересів» при розробленні схеми планування території ОТГ, а саме –

Генеральної схеми планування території України (затвердженої Законом України у 2002 р.), Схеми планування території областей (затверджених пізніше, наприклад, Схема планування території Львівської області – у 2009 р., Схема планування Одеської області – у 2013 р., Схема планування території Закарпатської області – також у 2013 р.) є дещо застарілим, неактуальним, таким, що не відображає ані сучасних демографічних і політико-економічних змін, ані екологічної складової, ані процесів формування ОТГ, а тому потребує актуалізації [215].

При цьому оновлені ДБН Б.1.1-13:2012 «Склад та зміст містобудівної документації на державному та регіональному рівнях», розроблені на заміну ДБН Б.1.1. – 6:2007 та ДБН Б.1.1-11:2011 «Склад і зміст схем планування території Автономної Республіки Крим та областей України» (які передбачали, що Схема планування території розробляється на розрахунковий період, що складає 20 років зі строку затвердження проекту) вже не містять положення щодо рекомендованого терміну розробки містобудівної документації зазначених рівнів, а також рекомендованих умов для оновлення містобудівної документації [215].

Отже, як вбачається, слід законодавчо уточнити, які саме містобудівні документи вищого рівня слугуватимуть основою для узгодження розробки й удосконалення існуючої документації ОТГ (насамперед для Схеми планування території ОТГ), а також уточнити й уніфікувати механізм узгодження таких документів на різних рівнях.

Окрім того, у найближчому періоді очікується зміна функцій обласного та районного рівнів, а тому поки немає чіткого переліку повноважень, мають бути встановлені перехідні механізми із обмеженням дії в часі.

Водночас і досі триває розробка та актуалізація генеральних планів населених пунктів, що входять до ОТГ, розробляються детальні плани

території, однак надто повільно ведеться робота над планами або ж схемами планування територій ОТГ [215].

Таким чином, покращення інституційного забезпечення просторового планування місцевого рівня є можливим через залучення до практики розробки документів громадських експертних рад і створення у складі виконавчого комітету ради ОТГ спеціального органу з питань містобудування та архітектури.

Отже, сьогодні на місцевому рівні планування існує ще один планувальний документ (схема планування території ОТГ), який не зовсім узгоджується з іншими нормативно-правовими актами містобудування та землеустрою, що потребує уніфікації та остаточного затвердження нового переліку містобудівних документів або ж документів просторового планування місцевого рівня (відмова від поділу планування на містобудівне й землевпорядне), модернізації інструментів просторового планування на місцевому рівні, стандартизованих підходів до їх розробки та реалізації з урахуванням стандартів аналогічних документів у практиці просторового планування територій держав ЄС у вітчизняному законодавстві [215].

Сучасне просторове планування має базуватися на міжнародних принципах зі створення умов для комфортного життя людини, які містяться у Новій програмі розвитку міст (ООН – Хабітат, 2016 р.) та в Хартії безперервного міського розвитку для впровадження інтегрованого просторового планування [215].

Нагальною потребою є своєчасний перехід на інтегроване просторове планування (комплексне), яке сприятиме реалізації цілей сталого розвитку, усуненню проблем неузгодженості містобудівних, землевпорядних і стратегічних документів, підвищенню якості містобудівних планувальних рішень для забезпечення підвищення комфортності мешканців [215].

Водночас актуальною є розробка Концепції просторового розвитку України з чітко визначеними пріоритетами, повноваженнями та планувальними інструментами на кожному ієрархічному рівні, забезпечення просторової координації при плануванні проєктів співробітництва у транскордонному просторі [215].

На наш погляд, лише системне дослідження транскордонного регіону дозволить визначити основні пріоритети розвитку транскордонного співробітництва, реалізація яких сприятиме, серед вирішення інших поточних завдань, підвищенню якості містобудівної діяльності в межах відповідних територіальних громад [192, с. 99].

У цьому контексті слід зазначити, що специфічні особливості транскордонного регіону зумовлюються: наявністю кордону і усім, що з ним пов'язане; транзитністю території, що впливає на особливості просторового розвитку території (економічної, культурної, політичної підсистем); наявністю спільних природних ресурсів (простору) [192, с. 99].

Основні чинники розвитку транскордонного співробітництва можна представити у двох групах: об'єктивні та суб'єктивні.

До об'єктивних чинників належать:

- необхідність користування спільними природними ресурсами;
- наявність спільних проблем, для вирішення яких доцільно об'єднувати зусилля (передусім, екологічні проблеми);
- реалізація єдиної політики просторового облаштування європейського континенту.

Суб'єктивні чинники включають:

- можливості прискореного соціально-економічного та екологічного розвитку прикордонних регіонів і підвищення якості життя мешканців;
- можливості отримання значної фінансової підтримки від ЄС та інших міжнародних структур;



- формування єдиного інтегрованого простору в межах транскордонного регіону [192, с. 99].

Досвід транскордонного співробітництва та основні засади європейської регіональної політики дозволили сформулювати принципи транскордонного співробітництва, які також можна умовно представити у двох групах: загальні та специфічні.

Загальні принципи ґрунтуються на тому, що розвиток транскордонного співробітництва повинен здійснюватися з огляду на збереження специфіки самобутності та індивідуальності кожної зі сторін, тобто зберігати багатогранність регіонів при протидії кожній окремій спробі уніфікації [193, с. 36].

Розвиток транскордонного співробітництва також повинен: враховувати різні громадські, господарські, зовнішньополітичні точки зору; здійснюватися на підставі взаємодопомоги та партнерства, а також посиленої регіональної поінформованості; сприяти зміцненню регіональної та громадської ідентифікації (самоусвідомлення) населення [193, с. 36].

Основні специфічні принципи виникли з практики транскордонного співробітництва:

- засади партнерства, рівноправності, рівнозначності сторін. Принцип партнерства включає два елементи: партнерство за вертикаллю, тобто з відповідною участю міжнародного, центрального, регіонального та локального рівнів з кожної сторони кордону, на доповнення існуючих структур, але без елементів конкуренції; а також партнерство за горизонталлю, тобто між партнерами регіону, по обидві сторони кордону. Цей вид партнерства базується на паритеті сторін, незалежно від величини території, в сенсі просторовому, економічному чи демографічному; для розвитку цього виду партнерства необхідно подолати ряд перешкод, які

виникають з відмінностей у сфері адміністрування, компетенції та джерел фінансування;

- принцип допомоги (субсидіарності), який розуміється дуже широко як допомога міжнародних, державних і регіональних інституцій та організацій у досягненні цілей транскордонної співпраці, що реалізуються регіонами та місцевими спілками; допомога означає також зміцнення регіонального та місцевого рівнів через делегування повноважень на найнижчий рівень адміністрування;

- принцип солідарності прикордонних територій, що увійшов до останньої версії Європейської хартії прикордонних і транскордонних регіонів – документ Асоціації європейських прикордонних регіонів;

- принцип існування концепції стратегії транскордонного розвитку. Виконання цього принципу є обов'язковим для створення стратегічних меж і для перспективи довготривалої співпраці; ця стратегія повинна відповідати програмі розвитку краю, окреслювати потреби та майбутні цілі транскордонної співпраці для подолання ізольованого розвитку лише з одної сторони кордону і розробки відповідної спільної перспективи регіонального транскордонного розвитку [193, с. 36].

Таким чином, специфічні особливості та принципи розвитку транскордонного співробітництва дозволяють розглядати зазначений процес в якості важливого практичного чинника удосконалення локальної містобудівної діяльності.

Загалом, інтегрованість певного регіону можна визначити в таких категоріях: «слабо інтегрований», «інтегрований», «сильно інтегрований» та «повністю інтегрований», і визначається вона за допомогою соціологічних досліджень експертним шляхом застосування належних критеріїв. Так, наприклад, транскордонні регіони держав-членів ЄС – повністю інтегровані, тобто спостерігається вільний рух людей, вантажів, капіталів; сильно

інтегровані – самі держави-члени ЄС в цілому; інтегровані – транскордонні регіони держав-членів ЄС на зовнішніх кордонах ЄС з транскордонними регіонами держав-кандидатів на вступ до ЄС; слабо інтегровані – на інших зовнішніх кордонах ЄС [194, с. 16].

Здійснений аналіз впливу прикордонного розташування на життєдіяльність мешканців регіону, зокрема протягом трансформаційного періоду, дозволив зробити наступні висновки.

З усією відповідальністю можна констатувати, що транскордонне співробітництво розширило потенційні можливості населення прикордоння та значно вплинуло на його виживання у кризовий період.

Перш за все – це розвиток прикордонної торгівлі. На початку це була справді неформалізована прикордонна торгівля (1991–1994 рр.), яка пізніше перейшла в стадію формалізованої експортно-імпоротної торгівлі окремими підприємцями та фірмами у транскордонному регіоні [195, с. 103].

Таким чином, активізація та розвиток малого підприємництва й дрібно-гуртової торгівлі, особливо у місцевостях безпосередньо біля кордону, створення численних спільних підприємств і об'єктів ринкової інфраструктури – консалтингових, страхових, туристичних фірм і перевізників тощо, значною мірою зумовлювалися прикордонною торгівлею [248].

Цей висновок підтверджується також незалежними дослідженнями, проведеними Інститутом реформ [195, с. 103] щодо рейтингової оцінки соціально-економічного розвитку районів і міст обласного підпорядкування.

Переважає більшість районів, які сьогодні межують з дійсними чи потенційними державами-членами Європейського Союзу, мають рейтинговий бал вище середнього по усім територіям України. Натомість, для основного масиву районів, що лежать на кордонах з колишніми радянськими республіками, зареєстровано нижчий рівень соціального та

економічного розвитку. Щоправда, тут мова йде не стільки про важливість членства в ЄС країни – «сусіда» району, скільки про певний рівень і динаміку його економічного розвитку. Високими є рейтингові позиції й інших районів, які мають спільний кордон з теперішніми членами ЄС – Польщею, Словаччиною та Угорщиною. Навіть без врахування показників Ужгородського району, більшість (9 із 15) територій з переліку «сусідів» ЄС представляють першу сотню рейтингу. Помітно високими є рейтингові бали багатьох районів, що межують з територією Румунії. У першій сотні рейтингу територій перебувають відразу п'ять з них [196, с. 71].

Іншим напрямом, який розширив потенційні можливості населення, можна назвати використання транскордонного регіону як спільного ринку праці. Не секрет, що на території сусідніх Польщі, Словаччини, Угорщини працюють багато українців у сільському господарстві, будівництві та на некваліфікованих роботах. Проте користуються попитом і кваліфіковані працівники, а саме – вчителі іноземних мов, кандидати та доктори наук, програмісти й інші фахівці, які знайшли собі місце за спеціальністю на сусідніх теренах. Водночас в Україні працює багато будівельників з Польщі, Угорщини й інших країн, а також консультантів, науковців та інших фахівців [197].

Третій напрям – транскордонний регіон як спільний ринок послуг. Це стосується транспортних перевезень (особливо високим попитом користуються Варшавський і Будапештський аеропорти), дипломатичних установ і зарубіжних представництв, лікарняних, рекреаційних, туристичних, фінансових інформаційних та інших послуг [248].

Четвертий напрям – це спільний інформаційний, інноваційний та навчальний простір. Фактична відсутність мовного бар'єру, технічна можливість телебачення й інтернету, прискорені можливості наочного навчання, обмін досвідом, інновації в усіх сферах життєдіяльності

використовуються мешканцями прикордоння та є важливими чинниками посилення транскордонного співробітництва [248].

П'ятий напрям – використання спільних природних ресурсів, а саме – водних і гірських, а також узгоджене використання лісових і земельних, що зумовлює співпрацю, необхідність отримання досвіду роботи в системі [248].

Отже, транскордонне співробітництво – це взаємні додаткові можливості підвищення якості життя, які використовуються постійно. Тому узагальнивши минулий досвід, доцільно визначити нові поняття транскордонних ринків, які задовольняють потреби мешканців регіонів з обох сторін кордону [197].

Транскордонні ринки – це об'єднані національні регіональні ринки товарів, послуг, капіталів, праці, якими неформально користуються громадяни сусідніх територій для задоволення власних потреб (домашнє господарство) в межах діючих національних і міжнародного законодавств. Транскордонне співробітництво (у тому числі) сприяє розширенню національних законодавчих рамок щодо отримання благ від транскордонних ринків і формалізує відносини у транскордонному регіоні, залучаючи крім громадян і інші господарюючі суб'єкти та установи [197].

Система забезпечення життєдіяльності населення прикордонного регіону виходить за національні межі, а в умовах розвитку транскордонного співробітництва вона набуває формалізованих ознак. Незалежно від ступеня закритості кордону відбуваються контакти на рівні домашніх господарств, тобто люди здійснюють, як мінімум, родинні поїздки, і при тому можуть купувати окремі товари чи послуги для власного користування. Транскордонне співробітництво відбувається у його найпростішій формі, а саме – «прямі контакти», і на цьому рівні не існує ніяких взаємних зобов'язань, а тому не підписуються угоди [197].

Отже, у містобудівній сфері можна відзначити такі основні напрями реалізації транскордонного співробітництва органів місцевого самоврядування як представників спільних життєво важливих інтересів членів відповідних територіальних громад: а) обмін корисним організаційним, науковим, технічним, нормативно-правовим досвідом у сфері містобудування; б) спрощене залучення кваліфікованих кадрів з відповідних регіонів прикордонних держав для підвищення якості містобудування; в) спрощений доступ до ринку будівельних матеріалів, техніки, обладнання, інноваційних технологій зарубіжних держав, включаючи встановлення спеціальних пільгових режимів здійснення економічної діяльності.

Реалізація усіх наведених напрямів транскордонного співробітництва передбачає необхідність розробки та постійного удосконалення нормативно-правового забезпечення відповідної діяльності органів місцевого самоврядування.

Щодо перспектив подальших досліджень, то комплексного вирішення для забезпечення просторового розвитку територій також потребують: питання удосконалення адміністративно-територіального устрою; підвищення дієздатності органів місцевого самоврядування; удосконалення механізму фінансування і належного фінансового забезпечення програм розвитку ОТГ; розробки механізму узгодження інтересів громади, влади й бізнесу (поглиблення приватно-публічного партнерства) [197].

У контексті зазначених процесів передбачається, що громади отримають право затверджувати містобудівну документацію, не обмежуючись лише територіями своїх населених пунктів, оскільки Верховна Рада України схвалила у першому читанні законопроект № 2280, який врегулює питання планування розвитку громад, складання містобудівної документації, спрощення зміни цільового призначення,

Як повідомила представник Кабінету Міністрів України у Верховній Раді О. Шуляк, «...раніше ми проголосували за проєкт закону № 2194, яким передбачили вищезгадану передачу «державних» земель громадам, які знаходяться поряд з їх населеними пунктами. А завдяки нині прийнятому № 2280 врегулюємо питання планування розвитку громад, складання містобудівної документації, спрощення зміни цільового призначення тощо» [197].

При цьому важливо, що законопроєкт № 2280: а) врегулює питання встановлення меж громад; б) створює можливість для комплексного просторового планування територій, що скасовує необхідність розроблення декількох (споріднених за змістом) видів містобудівної та документації із землеустрою; в) унормовує питання, пов'язані з її затвердженням; г) створює умови для формування електронної картографічної основи для планування території; д) забезпечує реальний зв'язок програм соціально-економічного розвитку з документацією щодо просторового планування; є) створює прозорий та неконфліктний механізм врахування громадських і приватних інтересів через прозорі громадські обговорення [197].

Доцільно навести і позицію заступника Міністра розвитку громад та територій В. Негоди, який заявляв, що схема планування території є основою комплексного бачення розвитку громади, обґрунтовує її потреби, взаємоузгоджує інтереси державні, громадські, приватні, а також, що такий документ несе в собі важливу інформацію для потенційних інвесторів, які мають намір вкладати кошти в реалізацію проєктів на територіях громад [197].

Отже, в результаті проведеного дослідження діалектики взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності в умовах децентралізації повноважень публічної влади можна дійти до таких найважливіших висновків:

а) одним із аспектів секторальної децентралізації, що визначає основні напрями взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності, є просторове планування як поняття, що означає розширені можливості територіальних громад відносно більш усталеного у вітчизняному законодавстві та правозастосовній практиці поняття «містобудування»;

б) для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в ОТГ необхідно вирішити також два пов'язаних між собою питання: передачі органам місцевого самоврядування належного обсягу повноважень у сфері управління земельним ресурсами та розширення повноважень у сфері просторового планування територій;

в) ключовим завданням децентралізації у сфері містобудування, в частині модернізації взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та суб'єктами містобудівної діяльності, є не лише запровадження сучасного просторового планування на місцевому рівні, а й усунення конфліктів, які призводять до порушення норм забудови території населених пунктів, нераціональної забудови міст і сіл, унеможливають впровадження інфраструктурних проектів;

г) у містобудівній сфері можна відзначити такі основні напрями реалізації транскордонного співробітництва органів місцевого самоврядування, як представників спільних життєво важливих інтересів членів відповідних територіальних громад, включаючи суб'єктів містобудівної діяльності: обмін корисним організаційним, науковим, технічним, нормативно-правовим досвідом у сфері містобудування; спрощене залучення кваліфікованих кадрів з відповідних регіонів прикордонних держав для підвищення якості містобудування; спрощений доступ до ринку будівельних матеріалів, техніки, обладнання, інноваційних



технологій зарубіжних держав, включаючи встановлення спеціальних пільгових режимів здійснення економічної діяльності;

д) комплексного вирішення для забезпечення просторового розвитку територій потребують такі перспективні напрями: удосконалення адміністративно-територіального устрою; підвищення дієздатності органів місцевого самоврядування; удосконалення механізму фінансування і належного фінансового забезпечення програм розвитку ОТГ; розробка механізму узгодження інтересів громади, влади й бізнесу (поглиблення приватно-публічного партнерства) [240].

### **3.3. Онтологічний зв'язок сталого місцевого розвитку і розвитку місцевого господарства з активізацією містобудівної діяльності в територіальній громаді**

Онтологічний зв'язок сталого місцевого розвитку і розвитку місцевого господарства з активізацією містобудівної діяльності в територіальній громаді в сучасних умовах знаходить свій прояв, насамперед, у формуванні належної концепції просторового планування населених пунктів, що поєднує у собі як архітектурно-будівельні, так і земельні, екологічні, соціокультурні аспекти забудови.

Так, у державах-членах ЄС просторове планування формулює ключові принципи розвитку території, адже на сьогодні цивілізація створює для природи та життя й здоров'я людини загрози, тому існує незаперечна необхідність здійснення заходів щодо просторового планування відповідно до принципів сталого розвитку.

Слід зазначити, що сталий розвиток – це модель соціально-економічного розвитку території, яка характеризується активною

екологічною політикою та низьким рівнем втручання в природне середовище з метою його збереження для майбутніх поколінь [198, с. 10].

Принцип сталого розвитку означає, що документація з просторового планування повинна правильно враховувати екологічні проблеми, належне управління водними ресурсами, стійку мобільність, захист культурної та природної спадщини, а також вимоги, що виникають у зв'язку з необхідністю адаптації до зміни клімату.

Просторове планування також є платформою, на якій необхідно розглянути, обговорити та збалансувати суперечливі державні та приватні інтереси, пов'язані з розвитком території.

Практично документація з просторового планування, яка визначає можливості розвитку території (і правила такого розвитку), є основою отримання адміністративних дозволів на здійснення інвестицій у цю територію.

Окрім цього, затвердження документації з просторового планування радою громади підвищує почуття стабільності серед мешканців (поінформовані, що може бути і що не може бути побудовано по сусідству), серед землевласників (мають конкретну основу для оцінки їх нерухомості), а також серед інвесторів (отримують чіткі та прозорі правила використання території) [199, с. 18].

Отже, для належного втілення принципів сталого урбаністичного розвитку в містобудівній діяльності, перед розробкою схеми планування території необхідно проаналізувати існуюче використання території громади.

Такий аналіз легше здійснювати, якщо в громаді уже проведено інвентаризацію земель. Над картою спільно з проєктувальником працюють УОМА, землевпорядник і старости ОТГ. На ній відображаються переважні види використання території, позначаються наявні об'єкти, виробничі,

комунальні, міжселенної соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, природно-заповідного фонду, пам'ятки культурної спадщини, місця залягання корисних копалин, існуючі споруди інженерного захисту території, зрошені та осушені землі.

У місцях, де розташовані ці об'єкти, в санітарно-захисних та охоронних зонах діє відповідний режим використання території (тобто певні обмеження). З урахуванням таких планувальних обмежень в подальшій роботі формуються проєктні пропозиції щодо перспективного та найбільш ефективного використання території громади.

Також для формування проєктних пропозицій важливо визначити території розповсюдження факторів природної та техногенної небезпеки, а саме: наявність складних інженерно-будівельних умов забудови (крутий рельєф, затоплення, підтоплення карсти тощо); зони радіаційного та іншого техногенного забруднення довкілля, зони можливих надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру від потенційно небезпечних об'єктів.

Сформовані проєктні пропозиції щодо подолання несприятливих умов перспективного використання території відображаються на схемі інженерної підготовки та захисту території від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, що дозволяє майбутньому забудовнику визначити обсяги витрат при освоєнні таких територій.

На проєктному плані відображаються пропозиції щодо перспективного та найбільш ефективного використання території ОТГ (функціональне зонування території) з урахуванням проєктних рішень раніше затвердженої містобудівної документації державного (Генеральна схема планування території України), регіонального (схеми планування території області та району) та місцевого (генеральні плани населених пунктів, детальні плани території) рівнів, а також результатів обговорень із місцевими жителями.

У цьому контексті варто відзначити, що сталий розвиток (англ. *sustainable development*) – це загальна концепція стосовно необхідності встановлення балансу між задоволенням сучасних потреб людства і захистом інтересів майбутніх поколінь, включаючи їх потребу в безпечному і здоровому довкіллі. Як сформулювала визначення сталого розвитку в своїй доповіді Комісія Брундтланд, це «...розвиток, який задовольняє потреби нинішнього покоління без шкоди для можливості майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби» [200, с. 84].

Ряд теоретиків і прихильників сталого розвитку вважають його найперспективнішою ідеологією XXI століття і навіть усього третього тисячоліття, яка з поглибленням наукової обґрунтованості витіснить усі наявні світоглядні ідеології, як такі, що є фрагментарними, неспроможними забезпечити збалансований розвиток цивілізації [201, с. 104].

Іншими словами, сталий розвиток – це систематично керований розвиток. Основою його керованості є системний підхід і сучасні інформаційні технології, які дозволяють дуже швидко моделювати різні варіанти напрямків розвитку, з високою точністю прогнозувати їх результати та обрати найбільш оптимальний [201, с. 104].

Водночас з'явилися дослідження американського вченого Н. Джорджеску-Рогена, який пов'язує розвиток економіки з природними обмеженнями та робить спроби поєднати термодинаміку з економікою довкілля. Дослідження Н. Джорджеску-Рогена проводилися незалежно від К. Боулдинга, який у 1966 р. був визнаний за обґрунтування довкільних проблем принципу рівноваги речовини, а також незалежно від Г. Айреса і Л. Кохрсена, які використовували підхід балансу матеріалів у вхідних і вихідних системах [201, с. 104].

Варто відзначити, що досягнення оптимального варіанту розвитку декларує ряд країн, у кожній країні свій шлях розвитку. У одних цей шлях

«...тільки починається, у інших вже розпочався, треті вже стали на шлях сталого економічного розвитку (США, Японія, країни Європейського Союзу)» [202, с. 48].

Існує багато і таких країн, яким не до сталого розвитку, і вони його не сприймають. На перше місце вони ставлять одну стратегічну мету — вижити. Саме такі країни провокують загрози, що поширюються на інші держави та їхні регіони. Досягти сталого розвитку регіонів надзвичайно важко, адже близьке сусідство з іншими державами формує загрозу екологічної небезпеки, а глобалізація, що стрімко набрала обертів, сприяє утворенню та загостренню економічних і соціальних небезпек, які зрештою торкаються регіонального розвитку [203, с. 68].

Термін «сталий розвиток» є офіційним українським відповідником англійського терміну «sustainable development», дослівний переклад якого з урахуванням контексту – «життєздатний розвиток», а за сенсом – «самопідтримуваний розвиток»; інколи цей термін тлумачать як «всебічно збалансований розвиток» [203, с. 68].

За визначенням Комісії ООН зі сталого розвитку, його мета – задовольняти потреби сучасного суспільства, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої потреби. Теорія сталого розвитку є альтернативою парадигмі економічного зростання, яка ігнорує екологічну небезпеку від розвитку за екстенсивною моделлю [203, с. 68].

Парадигма сталого розвитку містить вимоги до захисту довкілля, соціальної справедливості, відсутності расової та національної дискримінації, спрямована на підвищення рівня життя населення. У країнах, де на державному рівні зазначені вимоги ігноруються, в поняття сталого розвитку намагаються вкласти «зручний» зміст, вихолощуючи справжній [204, с. 18].

Так, в Україні термін «сталий розвиток» часто вживають для означення лише неухильного зростання економічних показників країни, її регіонів, міст, сіл і окремих галузей економіки. Інколи до цього додають здійснення безсистемних заходів щодо збереження довкілля та поліпшення санітарних умов проживання й праці людей. Таке тлумачення терміну розкритиковане Г. Дейлі, воно є не лише грубою помилкою, а і його профанацією [204, с. 18] .

Загалом, концепція сталого розвитку ґрунтується на п'яти головних принципах, цілком актуальних і для сфери містобудування:

1. Людство дійсно може надати розвитку сталого і довготривалого характеру, для того щоб він відповідав потребам людей, які живуть зараз, не втрачаючи при цьому можливості майбутнім поколінням задовольняти свої потреби.

2. Обмеження, які існують в галузі експлуатації природних ресурсів, відносні. Вони пов'язані з сучасним рівнем техніки та соціальної організації, а також із здатністю біосфери до самовідновлення.

3. Необхідно задовольнити елементарні потреби всіх людей і всім надати можливість реалізувати свої надії на благополучне життя. Без цього сталий і довготривалий розвиток просто неможливий. Одна з головних причин виникнення екологічних та інших катастроф – злидні, які стали у світі звичайним явищем.

4. Необхідно узгодити стан життя тих, хто користується надмірними засобами (грошовими і матеріальними), з екологічними можливостями планети, зокрема щодо використання енергії.

5. Розміри і темпи росту населення повинні бути узгоджені з виробничим потенціалом глобальної екосистеми Землі, що змінюється [204, с. 88].

Іншими словами, наприклад: будівництво доріг і будівель має супроводжуватися відповідним зростанням зелених насаджень, щоб не

погіршувати стан довкілля; зростання виробництва зерна не повинно супроводжуватися виснаженням чи іншим погіршенням стану ґрунту; видобування корисних копалин (наприклад, металевих руд, вугілля) має супроводжуватися створенням підприємств, котрі не залежать від цього видобутку, щоб після вичерпання майбутні покоління (а часто й сучасні) не мали економічних проблем; у приватному сенсі – заробітна плата повинна компенсувати витрати на відновлення здоров'я, погіршене через виконання роботи [204, с. 88]..

Медичні препарати та хірургічні операції мають не лише вирішувати наявну проблему, а й не спричиняти погіршення стану здоров'я пацієнта у майбутньому, часто це передбачає і здоров'я наступних поколінь [204, с. 88]..

Важливо відзначити і ту обставину, що концепція сталого розвитку з'явилася в результаті об'єднання трьох основних складових: економічної, соціальної та екологічної.

Економічний підхід до концепції стійкого розвитку засновано на теорії максимального потоку сукупного доходу Хікса-Ліндаля, який є можливим за умови, принаймні, збереження сукупного капіталу, за допомогою якого і здійснюється цей дохід. Ця концепція передбачає оптимальне використання обмежених ресурсів і використання екологічних – природо-, енерго- і матеріало-зберігаючих технологій, включаючи видобуток і переробку сировини, створення екологічно прийнятної продукції, мінімізацію, переробку та знищення відходів [204, с. 88].

Однак при вирішенні питань про те, який капітал повинен зберігатися (наприклад, фізичний або природний, чи людський капітал) і якою мірою різні види капіталу є взаємозамінними, а також при вартісній оцінці цих активів, особливо екологічних ресурсів, виникають проблеми правильної інтерпретації й розрахунку. З'явилися два види стійкості – слабка, коли мова йде про незменшуваний в часі природний і виробничий капітал, і сильна – за

якої не повинен зменшуватися природний капітал (причому частина прибутку від продажу невідновних ресурсів має спрямовуватися на збільшення цінності відновлюваного природного капіталу) [204, с. 88].

Соціальна складова стійкості розвитку орієнтована на людину і спрямована на збереження стабільності соціальних і культурних систем, у тому числі на скорочення числа руйнівних конфліктів між людьми. Важливим аспектом цього підходу є справедливий розподіл благ. Бажано також збереження культурного капіталу і різноманіття в глобальних масштабах і повніше використання практики стійкого розвитку, наявної в не домінуючих культурах. Для досягнення стійкості розвитку, сучасному суспільству доведеться створити ефективнішу систему ухвалення рішень, яка б ураховувала історичний досвід і заохочувала плюралізм [204, с. 88].

При цьому важливим є досягнення не лише внутрішньо-, а й міжпоколінної справедливості. У рамках концепції людського розвитку людина є не об'єктом, а суб'єктом розвитку. Спираючись на розширення варіантів вибору людини як на головну цінність, концепція сталого розвитку передбачає, що людина повинна брати участь у процесах, які формують сферу її життєдіяльності, сприяти прийняттю та реалізації рішень, контролювати їх виконання [249].

З екологічної точки зору, сталий розвиток має забезпечувати цілісність біологічних і фізичних природних систем. Особливе значення має життєздатність екосистем, від яких залежить глобальна стабільність всієї біосфери. Більш того, поняття «природних» систем і ареалів проживання можна розуміти широко, включаючи в них створене людиною середовище, таке як, наприклад, міста. Основна увага приділяється збереженню здібностей до самовідновлення і динамічної адаптації таких систем до змін, а не збереження їх у деякому «ідеальному» статичному стані. Деградація



природних ресурсів, забруднення довкілля і втрата біологічного розмаїття скорочують здатність екологічних систем до самовідновлення [204, с. 88].

Узгодження цих різних поглядів та їх переклад на мову конкретних заходів, які є засобами досягнення сталого розвитку – завдання величезної складності, оскільки всі три елементи сталого розвитку слід розглядати збалансовано [249]. Важливі також і механізми взаємодії цих трьох концепцій. Економічний і соціальний елементи, взаємодіючи один з одним, породжують такі нові завдання, як досягнення справедливості в межах одного покоління (наприклад, щодо розподілу доходів) та надання цілеспрямованої допомоги бідним верствам населення. Механізм взаємодії економічного та екологічного елементів породив нові ідеї щодо вартісної оцінки та інтерналізації (обліку в економічній звітності підприємств) зовнішніх впливів на довкілля. Нарешті, зв'язок соціального та екологічного елементів викликав інтерес до таких питань, як внутрішньопоколінна і міжпоколінна рівність, включаючи дотримання прав майбутніх поколінь, та до участі населення в процесі прийняття рішень [204, с. 88].

Важливим питанням у реалізації концепції сталого розвитку, особливо у зв'язку з тим, що вона часто розглядається як така, що еволюціонує, стало виявлення її практичних і вимірюваних індикаторів [249].

У цьому напрямку зараз працюють як міжнародні організації, так і наукові кола. Виходячи з вищенаведеної тріади, такі індикатори можуть пов'язувати всі ці три компоненти і відображати екологічні, економічні та соціальні (включаючи психологічні, наприклад, внутрішнє сприйняття сталого розвитку з боку як посадових осіб органів місцевого самоврядування, так і суб'єктів містобудівної діяльності. – Авт.) аспекти [216].

Комплекс заходів стимулюючого характеру сприятиме досягненню стану рівноважної регіональної системи і виходу із нерівноважного стану

регіональної соціо-еколого-економічної системи. Під цим розуміється, що об'єктом стимулювання є сталий розвиток регіонів. Сталий розвиток не є теперішнім станом регіональної системи, чи навіть національної. Натомість сталий розвиток регіону є перспективою, пріоритетом, до якого необхідно прагнути. Слід пам'ятати, що саме стимулюючі інструменти впливають на прагнення системи досягти сталого розвитку регіону і вийти із теперішнього стану регіональної системи [216].

Зрозуміло, що будь-яка локальна система прагне не допустити стану нерівноваги, проте в силу дії різних факторів (зовнішніх і внутрішніх) ініціативи щодо досягнення сталого розвитку регіону можуть бути зупинені ще на початку [216]. Тому стимулювати сталий розвиток необхідно: по-перше, на предмет досягнення сталого розвитку як стратегічної мети; по-друге, на предмет досягнення динамічної рівноваги локальної системи; по-третє, на предмет досягнення оптимального співвідношення якісних і кількісних характеристик локальної системи, а саме – досягнення збалансованості сталого розвитку регіону; по-четверте, на предмет досягнення взаємозв'язку між соціальною, економічною та екологічною сферами регіону, тобто досягнення гармонійності; по-п'яте, на предмет підтримання протягом тривалого терміну позитивних параметрів розвитку локальної системи, а саме – досягнення стабільності сталого розвитку територіальної громади; по-шосте, на предмет активізації потенційних можливостей локального соціуму нарощувати та ефективно використовувати конкурентні переваги у соціальній, економічній та екологічній сферах; по-сьоме, на предмет досягнення здатності локальної системи до самовідтворення та недопущення дії дестабілізуючих чинників, а саме – досягнення безпеки сталого розвитку територіальної громади [216].

Стимул у локальному масштабі виступає зовнішнім каталізатором розвитку місцевої системи, спрямованим на досягнення динамічної

рівноваги територіальної громади, а відтак і її сталого розвитку, адже жодна локальна система не може існувати без стимулів розвитку, вона залежить від них [205, с. 44].

Особливо ця залежність посилюється на етапі погіршення ситуації в одній чи одночасно кількох сферах життєдіяльності, однією з яких є і сфера містобудування. Стимули в даному випадку матимуть як матеріальну форму (безпосередній прямий фінансовий вплив через інвестиції), так і нематеріальну форму (опосередкований непрямий вплив через будівельні дозволи та угоди з суб'єктами містобудівної діяльності).

Стимули місцевого (локального) розвитку, на відміну від мотивів, є усвідомленими, цілеспрямованими конкретними заходами, що спонукають до дії. Дія стимулу пов'язана не тільки з прямим впливом на діяльність господарюючих структур населеного пункту, але й з демонстрацією їх конкретного втілення [205, с. 44].

Іншими словами, стимули впливають на систему, вимагаючи досягнення результату з високою ефективністю. Стимул територіальної громади передбачає залучення зовнішніх впливів на місцеву систему для досягнення сталого розвитку даного локального соціуму. Крім того, стимулювання сталого розвитку територіальної громади буде означати процес активізації спонукань державними і регіональними органами влади створення сучасного урбаністичного середовища, спрямованого на досягнення сталого розвитку як поточного стану та перспективно-прогностичної мегамети [249].

При цьому містобудівна (просторова) сфера розвитку локальних систем за першооснову ставить задоволення соціально-економічних потреб членів територіальної громади.

Так, під впливом соціальної потреби територіальної громади, наприклад, нестачі житлового фонду, формується відповідний економічний

інтерес суб'єктів містобудівної діяльності, внаслідок чого застосовується спосіб, інструмент, метод для задоволення даної потреби. Інтерес породжує як внутрішнє бажання задовольнити економічну потребу всередині локальної системи (соціально-економічний мотив), так і зовнішнє (соціально-економічний стимул).

Під дією стимулювання та мотивування здійснюється активна діяльність суб'єктів сталого розвитку з досягнення конкретної цілі. Проте активну діяльність не так легко провадити, оскільки на шляху досягнення виникають різноманітні перепони: зовнішні (позасистемні) та внутрішні (системні), а отже, іноді доводиться чекати на впровадження активних дій до місцевої системи з досягнення соціально-економічної мети (надходження коштів). Тобто, стимули та мотиви повинні діяти і по відношенню до суб'єктів містобудування, а не лише до об'єктів сталого розвитку певної територіальної громади. У разі, якщо соціально-економічну ціль досягнуто, автоматично система спрацьовує на зародження нової соціально-економічної потреби, спрямованої на якісне чи кількісне покращення параметрів локальної системи в частині її життєво важливих містобудівних (просторових) інтересів.

У цьому контексті слід зазначити, що автором інноваційної економічної теорії сталого розвитку, системно висвітленої в монографії «По за зростанням: економічна теорія сталого розвитку» («англ. *Beyond Growth. The Economics of Sustainable Development*»), є провідний дослідник економічних аспектів забруднення довкілля, колишній економіст Світового банку Г. Дейлі [205, с. 44].

Спираючись на визначення Комісії ООН та науковий аналіз, Г. Дейлі логічно тлумачить термін «сталий розвиток» як означення гармонійного, збалансованого, безконфліктного прогресу всієї земної цивілізації, груп країн (регіонів, субрегіонів), а також окремо взятих країн нашої планети за

науково обґрунтованими планами (методами системного підходу), коли в процесі неухильного інноваційного інтенсивного (а не екстенсивного) економічного розвитку країн одночасно позитивно вирішується комплекс питань щодо збереження довкілля, ліквідації експлуатації, бідності та дискримінації – як кожної окремо взятої людини, так і цілих народів чи груп населення, у тому числі за етнічними, расовими чи статевими ознаками (що вбачається неможливим без вирішення проблеми створення достатнього за кількістю та якістю житлового фонду у містах. – *Авт.*) [205, с. 44].

В 1980-х рр. розпочалася науково-практична дискусія про екорозвиток, розвиток без руйнування, необхідність стійкого розвитку екосистем, що також важливо враховувати при здійсненні містобудування як господарської діяльності антропологічно-перетворювального характеру. Так, «Всесвітня стратегія охорони природи» (ВСОП), ухвалена в 1980 р. за ініціативою ЮНЕП, Міжнародного союзу охорони природи (МСОП) і Всесвітнього фонду дикої природи, вперше в міжнародному документі містила згадку стійкого розвитку: «Турбота про планету Земля – Стратегія стійкого життя». В ній підкреслюється, що розвиток повинен базуватися на збереженні живої природи, захисті структури, функцій і різноманітності природних систем Землі, від яких залежать біологічні види. Для цього необхідно: зберігати системи підтримки життя (життєзабезпечення), зберігати біорізноманітність і забезпечити стійке використання поновлюваних ресурсів. З'явилися дослідження з екологічної безпеки як частини національної та глобальної безпеки [205, с. 44].

У 1987 році в доповіді «Наше спільне майбутнє» Міжнародна комісія з довкілля і розвитку (МКНСР) під головуванням екс-прем'єра Норвегії Г. Х. Брундланд приділила основну увагу необхідності «сталого розвитку» як розвитку, який забезпечує потреби нинішнього покоління без завдання шкоди можливості майбутнього покоління задовольнити свої власні потреби.

Це формулювання поняття «сталий розвиток» зараз широко використовується в якості базового у багатьох країнах [205, с. 44]. Крім того, вона стверджувала, що основна ідея людських суспільств має полягати в активізації пошуку кращого життя, добробуту [205, с. 44], в чому, власне, і полягає основна ідея містобудівної діяльності [249].

Термін «сталий розвиток» на Конференції в Ріо-де-Жанейро у 1992 році в рамках прийняття «Порядку денного на XXI століття» визначався як «...розвиток, що задовольняє потреби теперішнього часу, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби» [205, с. 54]. Всі наступні визначення поняття за основу брали саме це тлумачення сталого розвитку [249].

Безпосередньо сам термін «сталий розвиток» має досить суперечливий характер. Дане поняття відповідає російському «постоянный/стабильный», тобто «постійний/стабільний» розвиток, проте в країнах СНД неабиякого поширення набув термін «устойчивое развитие». Англomовний оригінал розглянутого поняття (*sustainable development*) означає «підтримуваний розвиток». Досить цікавим є французький варіант даного терміну (*developpment durable*) – «міцний/тривалий розвиток». У будь-якому випадку термін перекладається у значенні «сталий розвиток», хоч і породжує різне розуміння його змісту [203, с. 67].

Ідеї сталого розвитку були офіційно проголошені на Міжнародній конференції з довкілля і розвитку в Ріо-де-Жанейро (Самміт Землі) у 1992 році. Ця конференція розглядала оточуюче середовище і соціально-економічний розвиток як взаємопов'язані та взаємозалежні області. У головному документі, прийнятому на цій конференції, «Порядку денному на XXI століття» (Agenda 21), що розглядався як програма всесвітнього співробітництва, сталий розвиток пов'язується з гармонічним досягненням наступних цілей: високої якості довкілля та здорової економіки для всіх

народів світу, задоволенні потреб людей і збереженні сталого розвитку протягом тривалого періоду [206].

Відомо, що після Конференції в Ріо, попри всі декларації досягти рівноважного стану між економічним ростом, соціальною спільнотою та довкіллям, цього так і не сталося. Навпаки, ситуація погіршилась і ускладнюється з кожним днем. Хоча спроби подолати кризові явища в соціальній, економічній та екологічній сферах на різних рівнях соціо-еколого-економічних систем (глобальному, національному, регіональному та локальному) робились неодноразово. Це також підтверджують міжнародні конференції, присвячені досягненню сталого розвитку, що проводились упродовж останніх двох десятиліть [207].

У грудні 1997 р. в Кіото (Японія) було підписано міжнародну угоду, що містить конкретні заходи зі скорочення викидів газів, що викликають парниковий ефект. Цю міжнародну угоду, що отримала назву «Кіотський протокол», підписали представники 38-ми країн та ЄС. Цей документ міг стати першим ефективним інструментом стимулювання сталого розвитку на різних рівнях розвитку суспільства – від глобального до регіонального (суспільство самоврядних громад. – *Авт*) [207].

Боннська угода встановлювала також правила розрахунку викидів таких газів, схему торгівлі квотами на викиди між державами, систему контролю за виконанням зобов'язань підписантами Кіотського протоколу. Передбачалося, що підписання Кіотського протоколу відбудеться на саміті в Йоганнесбурзі в 2002 році. Проте ключове питання – ратифікація Кіотського протоколу, на саміті в Йоганнесбурзі остаточно вирішено не було. Головною причиною стала невизначеність наукових знань про дію «парникових» газів на довкілля та глибокі розбіжності між учасниками відносно координуючих можливостей ринкових механізмів [207].

Досить важливим з точки зору стимулювання сталого розвитку були рішення, прийняті на Міжнародній конференції з фінансування розвитку (*International Conference on Financing for Development*), яка проходила у Монтерреї (Мексика) 18–22 березня 2002 року. Глави держав і урядів країн світу, відзначаючи дефіцит ресурсів, закликали досягти інтернаціонально погоджених цілей розвитку, в тому числі тих, що містяться в «Цілях Тисячоліття». Для цього вони запропонували використовувати такі інструменти: податкові важелі, інвестиції в економічну і соціальну інфраструктуру, розвиток ринків капіталу через банківські системи, проводити розсудливу бюджетну і грошову політику, а також зменшувати вплив інфляції, сприяти високим нормам економічного зростання, повній зайнятості, викоріненню бідності, ціновій стабільності [207].

Наступним етапом втілення ідей сталого розвитку на міждержавному рівні було проведення Світового саміту зі сталого розвитку (Саміт Землі 2002, Ріо+10). Саміт уявляв собою зустріч керівників країн та урядів світу на найвищому рівні в Йоганнесбурзі з 26 серпня по 4 вересня 2002 року. Зустріч дала змогу об'єднати велику кількість інтересів, які представляли як голови держав та урядів, так і керівники та експерти від кожної з головних груп [204]. У ній загалом взяли участь понад 22 тис. чоловік, зокрема понад 8 тис. представників недержавних організацій і бізнесових структур та 4 тис. представників преси. На саміті було розглянуто результати, досягнуті країнами з виконання зобов'язань, взятих у 1992 та 1997 рр., оцінено успіхи на шляху просування до сталого розвитку. Саміт у Йоганнесбурзі дав змогу визначити цілі, часові рамки і зобов'язання з широкого спектра питань, покликані змінити життя у всіх регіонах світу, в тому числі деякі нові цільові показники, пов'язані із забезпеченням базовими елементами санітарії, використанням і виробництвом хімічної продукції та ін. Найважливішим



результатом зустрічі стало те, що міжнародні зобов'язання були доповнені низкою добровільних партнерських ініціатив зі сталого розвитку [204].

У процесі підготовки до зустрічі та на самій зустрічі було оголошено про більш як двісті партнерських пропозицій, зосереджених у багатьох вирішальних напрямках сталого розвитку в усіх регіонах світу. Для реалізації цих партнерств було виділено значні обсяги фінансування. В рамках саміту уряди країн прийняли два основні документи: Йоганнесбурзький план з імплементації та Йоганнесбурзьку декларацію зі сталого розвитку. На саміті відзначалось, що за минуле десятиліття рішення, прийняті з довілля охорони і переходу до сталого розвитку, багато в чому виявилися не виконаними [204].

Попри загальне економічне зростання, глобалізаційні процеси, що розвернулися, не принесли істотного поліпшення якості життя більшої частини людства, а допомога країнам, що розвиваються, скоротилася. Так, розвинені країни на фінансування заходів за рішенням екологічних проблем і розвиток виділяли бідним країнам світу в середньому не більше 0,3% від ВВП замість рекомендованих ООН 0,7% (США, наприклад, відраховували засоби у розмірі 0,1% ВВП). Водночас уряди розвинених держав продовжували субсидувати національних виробників. Причому бюджетні витрати зросли з 650 млрд дол. до 1,5 трлн. дол. у рік. Цієї суми, як вважають експерти, сповна вистачило б для повного виконання заходів, запланованих у Порядку денному на XXI століття [204].

Для реалізації прийнятих у Йоганнесбурзі зобов'язань учасники саміту виступили з конкретними ініціативами. Так, США оголосили про виділення 970 млн дол. протягом трьох років на проєкти в області водопостачання та санітарії, про інвестування 90 млн дол. у 2003 р. в програми сталого розвитку сільського господарства, про виділення 53 млн дол. на лісове господарство в період 2002–2005 роках. Європейський союз оголосив про

ініціативу «Вода для життя», яка передбачає залучення партнерів для вирішення завдань в області водопостачання і санітарії переважно в Африці і Центральній Азії, а також виступив з ініціативою партнерства в області енергетики з обсягом інвестицій 700 млн дол. тощо. Десять основних електроенергетичних компаній «Європейської сімки» підписали з ООН документи про сприяння в технічній співпраці щодо розробки проєктів у сфері енергетики в країнах, що розвиваються. Тобто рішення, ухвалені на саміті, мали позитивний вплив на просування ідей сталого розвитку, особливо з позицій його стимулювання [204].

Надалі теоретичні дослідження щодо ідеї пошуку раціонального суспільного розвитку активізувалися. Різні аспекти проблеми стають предметом наукових дискусій. Економісти, які фокусують увагу на сталості, мають на увазі насамперед добробут, прибуток, нагромадження капіталу (Далі, Пеззі та ін.) [249]. Значна увага приділяється застосуванню техніки екологічної оцінки (Пірс, Маркандія, Барб'єр та ін.). Дослідники-географи зацікавлені в дослідженні наслідків, які породжує сталий розвиток, для планування використання земельних площ (Наесс, Оуенс, Рід та ін.), у тому числі – для антропологічної забудовної діяльності локальних соціумів [204].

Реакцією на заклопотаність вченими питаннями комплексного тривалого розвитку було створення у 70–80-х роках ХХ ст. міжнародних неурядових наукових організацій з вивчення глобальних процесів на Землі, таких як Міжнародна федерація інститутів перспективних досліджень (ІФІАС), Римський клуб (з його знаменитою доповіддю «Межі зростання»), Міжнародний інститут прикладного системного аналізу, а в СРСР – Всесоюзного інституту системних досліджень, проведення в 1972 р. у Стокгольмі Конференції ООН з довкілля, а також створення Програми ООН з довкілля (UNEP), що мало свій вплив у тому числі й на процес

упровадження принципів сталого розвитку в містобудівну діяльність [204; 249].

У цілому, в містобудівній сфері, зокрема – в частині визначення місця і ролі органів місцевого самоврядування, забезпечення сталого розвитку населених пунктів концептуально та структурно-функціонально включає такі необхідні елементи: а) формування належної концепції просторового планування населених пунктів, що поєднує у собі як архітектурно-будівельні, так і земельні, екологічні, соціокультурні аспекти забудови; б) всебічне врахування у документації з просторового планування екологічних проблем, належного управління водними ресурсами, стійкої мобільності, захисту культурної та природної спадщини, а також вимог, що виникають у зв'язку з необхідністю адаптації до зміни клімату; в) збалансування державних і приватних інтересів, пов'язаних з розвитком території (впровадження приватно-публічного партнерства у сфері містобудування); г) використання документації з просторового планування, яка визначає можливості й правила розвитку території як основу для отримання адміністративних дозволів на здійснення інвестицій у цю територію; д) розробка схеми планування території, з обов'язковим врахуванням існуючого використання території громади, включаючи попереднє проведення інвентаризації земель [220; 221].

### **3.4. Актуальні питання вдосконалення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності в умовах муніципальної реформи**

Аналізуючи сучасні особливості та тенденції вдосконалення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності в умовах муніципальної реформи, слід зазначити, що в Україні

закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування [120].

Аналізуючи фінансову основу здійснення органами місцевого самоврядування повноважень у сфері містобудування, відзначимо, що ефективна система фінансових відносин є запорукою забезпечення економічного зростання у країні в цілому та в межах певної територіальної громади, підвищення добробуту громадян і збереження єдності в суспільстві. Однією з функцій державного регулювання фінансових відносин є задоволення потреб територіальних громад у якісному і достатньому житті, що забезпечується дієвою системою місцевих фінансів.

Місцеві фінанси є однією з важливих чи навіть найголовніших складових фінансової системи держави, оскільки вони забезпечують фінансування значної частини витрат на соціально-культурне та комунально-побутове обслуговування населення певного регіону. Визначальне місце в системі місцевих фінансів належить місцевим бюджетам. Місцеві бюджети є фінансовою базою органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку. Вони розширюють можливості місцевих органів влади у більш повному задоволенні потреб населення. Місцеві бюджети є основним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, що спрямовуються на суспільне споживання. Через них суспільні блага розподіляються в територіальному і соціальному розрізах. Одночасно з іншими ланками бюджетної системи місцеві бюджети є одним із головних інструментів реалізації на практиці програми економічного і соціального розвитку як регіонів, так і країни в цілому.

При цьому фінансовою основою функціонування територіальних громад є податки, місцеві зокрема, адже саме вони забезпечують більшу

частину доходів бюджетів, мобілізуючи грошові ресурси для фінансування необхідних видатків. Соціально-економічна роль і призначення місцевих податків та зборів постійно зростає, особливо з моменту прийняття адміністративної реформи, в результаті якої спостерігається децентралізація державної влади, що сприяє більш якіснішому, ґрунтовнішому вирішенню проблем територіальних громад на сучасному етапі трансформаційних процесів в економіці України, які мають бути підкріплені законодавством, щоб сприяти розширенню доміант фінансової залежності місцевих бюджетів.

В умовах сучасної трансформації та модернізації економіки України однією з найважливіших складових частин її фінансової системи є місцеві фінанси, через які держава активно здійснює соціальну політику. За допомогою місцевих фінансів держава регулює процес вирівнювання економічного і соціального розвитку територій, які внаслідок історичних, географічних та інших умов є депресивними порівняно з іншими територіями держави.

Значна частина державних фінансових ресурсів зосереджується у місцевих бюджетах, які є фундаментом бюджетної системи кожної унітарної країни. Окрім того, що місцеві бюджети – найчисельніша ланка бюджетної системи, вони відіграють важливу роль у перерозподілі валового внутрішнього продукту, фінансуванні державних видатків передусім соціальної спрямованості, включаючи важливі містобудівні проекти.

На сучасному етапі розвитку країни місцеві фінанси відіграють вагому роль в економічній системі кожної держави, де діє спроможне місцеве самоврядування. Також місцеві фінанси сприяють досягненню пропорційності у розвитку регіонів, є одним із інструментів міжтериторіального перерозподілу виробленого валового внутрішнього продукту і здійснення фінансового вирівнювання. На практиці це завдання

реалізується шляхом надання бюджетних трансфертів (дотацій і субвенцій) з Державного бюджету України місцевим бюджетам. Саме в процесі бюджетного регулювання проводиться вирівнювання бюджетної забезпеченості територій і поступове усунення відмінностей. В останні роки відбувається збільшення абсолютних розмірів бюджетних трансфертів, зокрема дотацій вирівнювання та цільових субвенцій [208, с. 28].

Отже, слід зазначити місцеві фінанси як цілісну і складну систему економічних відносин, яка відіграє важливу роль у реформуванні вітчизняної економіки, створенні основ ринкового господарювання, формуванні демократичної соціально-орієнтованої держави.

Сучасні зміни у сфері місцевих фінансів спрямовані на їх подальшу розбудову і вдосконалення з метою досягнення таких цілей: стабілізація економічної системи; адаптація суб'єктів господарювання, зокрема малих і середніх підприємств, до ринкових перетворень; формування інвестиційно-інноваційної моделі суспільного розвитку; забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування; формування самодостатніх територіальних утворень; реалізація завдань державної регіональної політики; стимулювання підприємницької діяльності та інвестиційної активності; вирішення соціальних, демографічних, екологічних, національних та інших проблем регіонів [209].

При цьому місцеві фінанси не включаються до складу державних фінансів, хоча й тісно з ними пов'язані. Фінанси місцевих органів влади підпорядковані державним фінансам, оскільки сучасна держава визначає обсяг функцій місцевого самоврядування та правове поле місцевих фінансів [209].

Державні фінанси і місцеві фінанси є інструментами реалізації функцій інститутів організації суспільного життя – держави та місцевого самоврядування. І ті, й інші фінанси обслуговують не приватні, а суспільні

інтереси. Як державні фінанси, так і місцеві фінанси мають публічний характер [209].

Державні фінанси в багатьох перехідних формах проникають у фінанси місцевих органів влади, беруть участь у їх формуванні.

На державних фінансах лежить функція збалансування фінансів місцевих органів влади. На даному етапі в Україні важливо знайти такі форми взаємодії державних і місцевих фінансів, за яких буде гарантовано фінансову автономію місцевої влади й ефективність усіх публічних фінансів [210, с. 12].

Місцеві фінанси відіграють надзвичайно вагому і багатопланову роль в економічній системі кожної держави, де визнається і діє фінансово спроможне місцеве самоврядування. Місцеві фінанси, як специфічна сфера економічних відносин, впливають на соціально-економічне становище країни та на її фінансову безпеку, сприяють розвитку демократії в суспільстві, визначають умови життєдіяльності громадян і рівень їх добробуту [210, с. 12].

Протягом останніх років до 12% вартості валового внутрішнього продукту України перерозподіляється через систему місцевих фінансів; закономірно, що основна частина цих коштів акумулюється у місцевих бюджетах. Зосередження досить значних грошових засобів у місцевих бюджетах відповідає новим, більш широким і складним завданням, які постають перед органами місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку держави. Кошти, які надходять до місцевих бюджетів, використовуються на утримання установ соціально-культурної сфери, підприємств житлово-комунального господарства, спрямовуються на виплати допомог із соціального захисту і соціального забезпечення. Таким чином, місцеві фінанси, у тому числі місцеві бюджети, виступають як інструменти перерозподілу суспільного продукту між різними сферами

діяльності, соціальними верствами населення, окремими адміністративно-територіальними формуваннями [211, с. 7].

В умовах ринкових трансформацій місцеві фінанси і місцеві бюджети стають основними фінансовими гарантами існування й розвитку демократії та надання населенню суспільних послуг і благ, які недоцільно і неефективно задовольняти за рахунок державного бюджету. Місцеві бюджети перетворилися на основне джерело фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій відповідно до чинного в державі розподілу повноважень між рівнями і гілками влади. У зв'язку з цим особливої ваги набувають проблеми забезпечення місцевого самоврядування фінансовими ресурсами адекватними новим завданням, які стоять перед ними [173].

Водночас можна констатувати, що система місцевого самоврядування в Україні наразі не цілком задовольняє потреби суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями, високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях (публічні послуги місцевого рівня. – *Авт.*) [173].

Удосконалення потребує насамперед система територіальної організації влади, з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у



складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади [173].

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади [173].

Наразі ефективного та швидкого розв'язання потребують проблеми, які безпосередньо впливають на реальні можливості реалізації органами місцевого самоврядування своєї компетенції у сфері містобудування:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні й делеговані повноваження;
- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій і монофункціональних міст);
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади, а також досягнення спільних цілей розвитку громади;

- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;
- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування [173].

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави [173].

Таким чином, в сучасних умовах муніципальної реформи стратегічними завданнями реформування компетенції органів місцевого самоврядування у містобудівній сфері є: визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян; надання високоякісних і доступних публічних послуг; становлення інститутів прямого народовладдя; задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [173].

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [173] наведені практичні проблеми реалізації компетенції органів місцевого самоврядування передбачається розв'язати шляхом:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність і належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

- розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [173].

При цьому реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади пропонується здійснювати з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб

місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади в питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій (щодо останнього принципу з урахуванням його ключового значення у сучасному містобудуванні докладний аналіз проведено у підрозділі 3.3 даного дослідження. – *Авт.*) [173].

Основними завданнями муніципальної реформи при цьому визнаються:

1. Забезпечення доступності та якості публічних послуг.

Публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів, з урахуванням необхідності забезпечення: територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа; належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру); відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання; професійності надання публічних послуг [173].

Крім того, необхідно забезпечити безперервну освіту посадових осіб місцевого самоврядування.

2. Досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Доступність і належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.

Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі [173].

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); надання соціальної допомоги через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг [173].

Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги: санітарно-епідеміологічного захисту; соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг); казначейського обслуговування; реєстрації актів цивільного стану.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення: виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня [173].

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення: регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних і міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвитку культури, спорту, туризму [173].

Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал і ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні [173].

Для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити:

- удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією;
- визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень;
- утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами;

- ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України.

3. Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності й належної якості публічних послуг, що надаються такими органами [173].

4. Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [173].

Слід зазначити, що реформування системи управління містобудівною сферою на локальному рівні знаходиться в активній фазі реалізації, зокрема, як вже було відзначено, триває процес створення принципово нової системи публічних органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Так, у червні 2020 р. було утворено першу з трьох новітніх контрольно-наглядових інституцій – Державну інспекцію містобудування.

27 травня Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду», яка дозволяє Державній інспекції містобудування України (ДІМ) розпочати виконувати свої функції та повноваження [212].

Проект постанови було розроблено Мінрегіоном відповідно до Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою КМУ від 20 жовтня 2011 року № 1074.

Згідно з прийнятою постановою створено законодавчу основу для утворення міжрегіональних територіальних органів Державної інспекції містобудування України в якості юридичних осіб публічного права.

Також передано до Державної сервісної служби містобудування України повноваження щодо проведення конкурсів на кращі будинки і споруди, збудовані та прийняті в експлуатацію на території України [213].

Проект даної постанови було розроблено на продовження реформи системи державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, що розпочалася в березні 2020 р. і сприяє відновленню дії постанови Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю», яка була призупинена до початку виконання функцій і повноважень ДІМ [213].

У відповідності до Положення про Державну інспекцію містобудування України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2020 р. № 219 «Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду», Державна інспекція містобудування України (ДІМ) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку громад і територій і який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (крім надання (отримання, реєстрації), відмов у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів) [217].

ДІМ у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства та цим Положенням [215; 250].

Основним завданням ДІМ є реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а саме:



- підготовка та внесення на розгляд Міністра пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду;

- здійснення в межах повноважень, визначених законом, державного архітектурно-будівельного контролю за дотриманням замовниками, підприємствами, котрі надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва, архітекторами та іншими проектувальниками, підрядниками, експертами, експертними організаціями та відповідальними виконавцями робіт, інженерами-консультантами, власниками будівель та лінійних споруд вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих і будівельних робіт;

- здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил своїми територіальними органами, уповноваженими органами містобудування та архітектури, структурними підрозділами Київської та Севастопольської міських держадміністрацій та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності (далі – об'єкти нагляду), під час провадження ними містобудівної діяльності, а також за діяльністю органів, що здійснюють сервісну функцію та функцію технічного регулювання у сфері містобудування [217; 251].

ДІМ, відповідно до покладених на неї завдань, наділено такими повноваженнями:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів

України, нормативно-правових актів Мінрегіону, і в установленому порядку подає їх Міністру;

2) здійснює перевірки: відповідності виконання підготовчих і будівельних робіт вимогам будівельних норм, стандартів і правил, затвердженим проєктним вимогам, рішенням, технічним умовам, своєчасності та якості проведення передбачених нормативно-технічною та проєктною документацією зйомки, замірів, випробувань, а також ведення журналів робіт, наявності в передбачених законодавством випадках паспортів, актів і протоколів випробувань, сертифікатів та іншої документації; відповідності будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що використовуються під час будівництва об'єктів, вимогам стандартів, норм і правил згідно із законодавством; дотримання порядку обстеження та паспортизації об'єктів, а також здійснення заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації; законності рішень у сфері містобудівної діяльності, прийнятих об'єктами нагляду; за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудування підприємствами, що надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва, архітекторами та іншими проєктувальниками, підрядниками, експертами, експертними організаціями та відповідальними виконавцями робіт, інженерами-консультантами, власниками будівель та лінійних споруд і замовниками [217];

3) видає обов'язкові до виконання приписи щодо: усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил; зупинення підготовчих і будівельних робіт; усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності об'єктами нагляду; усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудування підприємствами, які надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва, архітекторами та іншими проєктувальниками,

підрядниками, експертами, експертними організаціями та відповідальними виконавцями робіт, інженерами-консультантами, власниками будівель та лінійних споруд і замовниками;

4) скасовує чи зупиняє дію рішень, прийнятих об'єктами нагляду відповідно до визначених законом повноважень, які порушують вимоги законодавства у сфері містобудівної діяльності, з одночасним складенням протоколу відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення та подальшим оприлюдненням такої інформації на офіційному веб-сайті ДІМ [217];

5) складає акти перевірок, протоколи про вчинення правопорушень, розглядає справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності та справи про адміністративні правопорушення із прийняттям відповідних рішень, накладає штрафи відповідно до закону;

6) розглядає в порядку нагляду рішення про скасування чи зупинення дії рішень, прийнятих з порушенням вимог містобудівного законодавства об'єктами нагляду, зокрема щодо документів, які дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт та засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування або анулювання зазначених документів [217];

7) ініціює в установленому порядку притягнення посадових осіб об'єктів нагляду до дисциплінарної відповідальності;

8) вносить в установленому порядку подання про звільнення посадової особи об'єкта нагляду до органу, який здійснив її призначення;

9) вносить в установленому порядку подання про позбавлення посадової особи об'єкта нагляду права виконувати певні види робіт до органу, яким таке право надавалося;

10) забороняє за вмотивованим письмовим рішенням експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію;

11) здійснює контроль за виконанням виданих приписів у визначених законодавством випадках;

12) здійснює нагляд за дотриманням на відповідність вимогам законодавства будівельних норм, стандартів і правил, рішень, прийнятих територіальними органами ДІМ;

14) організовує проведення або проводить навчання, підвищення кваліфікації, підготовку та перепідготовку фахівців для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, обстеження та інших функцій, здійснення яких належить до передбачених законодавством повноважень ДІМ [217];

15) бере участь у підготовці міжнародних договорів України з питань державного архітектурно-будівельного контролю, укладає відповідно до законодавства міжнародні договори України міжвідомчого характеру та здійснює міжнародне співробітництво з питань, що належать до її компетенції;

16) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Крім того, ДІМ має певні організаційні повноваження для забезпечення власної діяльності, відповідно до яких даний орган [217]:

1) здійснює в установленому порядку добір кадрів у апарат ДІМ та її територіальні органи, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників ДІМ;

2) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання та протидії корупції, контроль за їх здійсненням в апараті ДІМ, її територіальних органах;

3) організовує планово-фінансову роботу в апараті ДІМ, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку;

4) здійснює в межах повноважень, передбачених законом, разом з відповідними центральними органами виконавчої влади контроль за цільовим та ефективним використанням державних коштів, передбачених для реалізації проєктів, виконання програм;

5) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави;

6) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, реалізацію державної політики щодо державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті ДІМ;

7) організовує ведення діловодства та архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил [217].

Слід зазначити, що ДІМ для виконання покладених на неї завдань має право:

1) залучати в установленому порядку до участі у вивченні окремих питань вчених і фахівців, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ і організацій (за погодженням з їх керівниками);

2) залучати до проведення перевірок представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, експертних і громадських об'єднань (за погодженням з їх керівниками), фахівців науково-дослідних і науково-технічних організацій, а також громадських інспекторів;

3) одержувати в установленому законодавством порядку від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, їх посадових осіб, а також громадян і громадських об'єднань інформацію, документи та матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань і функцій;

4) скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції та семінари з питань, що належать до її компетенції;

5) вимагати у випадках, визначених законодавством, вибіркового розкриття окремих конструктивних елементів будинків і споруд, проведення зйомки і замірів, додаткових лабораторних та інших випробувань будівельних матеріалів, виробів і конструкцій;

6) витребувати з метою здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду від органів державної влади, фізичних та юридичних осіб документи й матеріали щодо предмета державного архітектурно-будівельного нагляду, одержувати інформацію з автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів і баз даних, створених органами державної влади;

7) вимагати від органів державного архітектурно-будівельного контролю проведення перевірок у разі наявності ознак порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил;

8) одержувати в установленому законодавством порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, фізичних осіб інформацію та документи, необхідні для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю;

9) використовувати у своїй діяльності власні акредитовані лабораторії та контрольні-вимірювальні засоби, сертифіковані в установленому законодавством порядку;

10) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів та органів місцевого самоврядування, державною системою урядового зв'язку й іншими технічними засобами;

11) брати в установленому законодавством порядку участь у роботі комісій, що утворюються з метою розслідування причин і наслідків аварій на будівництві;

12) проводити претензійно-позовну роботу, звертатися до суду з позовами щодо захисту своїх прав і законних інтересів;

13) здійснювати фіксування процесу проведення перевірки засобами аудіо-, фото- та відеотехніки;

14) залучати в разі потреби до здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду фахівців підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), контролюючих і фінансових органів [217].

ДІМ здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи, і під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами та службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами й організаціями [217].

ДІМ у межах повноважень, передбачених законом, на основі й на виконання Конституції та законів України, актів Президента України і постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання.

ДІМ очолює Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України.

При цьому Голова ДІМ:

- 1) очолює ДІМ, здійснює керівництво її діяльністю;
- 2) у межах компетенції організовує та контролює виконання в апараті ДІМ і в її територіальних органах Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств;
- 3) вносить на розгляд Міністра пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у відповідній сфері, зокрема розроблені ДІМ проєкти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів Мінрегіону, а також позицію щодо проєктів, розробниками яких є інші міністерства;
- 4) подає на затвердження Міністру плани роботи ДІМ;
- 5) затверджує за погодженням з Міністром структуру апарату та територіальних органів ДІМ;
- 6) забезпечує виконання ДІМ наказів і доручень Міністра з питань, що належать до сфери компетенції ДІМ;
- 7) забезпечує взаємодію ДІМ із структурним підрозділом Мінрегіону, визначеним Міністром відповідальним за взаємодію з ДІМ;
- 8) забезпечує дотримання встановленого Міністром порядку обміну інформацією між Мінрегіоном і ДІМ та вчасність її подання;
- 9) звітує перед Міністром про виконання планів роботи ДІМ та покладених на нього завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності ДІМ, її територіальних органів, а також про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях;
- 10) розподіляє обов'язки між своїми заступниками;
- 11) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату ДІМ та положення про територіальні органи ДІМ;



12) призначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату ДІМ (якщо інше не передбачено законом), укладає та розриває з ними контракти про проходження державної служби в порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України;

13) приймає на роботу та звільняє з роботи працівників ДІМ у порядку, передбаченому законодавством про працю,;

14) вносить Міністру пропозиції щодо утворення в межах граничної чисельності державних службовців і працівників ДІМ, коштів, передбачених на її утримання, а також щодо ліквідації, реорганізації Кабінетом Міністрів України територіальних органів ДІМ, які є юридичними особами публічного права;

15) призначає на посади за погодженням із Міністром та головами відповідних місцевих держадміністрацій, звільняє з посад керівників територіальних органів ДІМ;

16) призначає на посади за погодженням із Міністром, звільняє з посад заступників керівників територіальних органів ДІМ;

17) утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи та організації, затверджує їх положення (статути), в установленому порядку призначає на посади та звільняє з посад їх керівників, здійснює в межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;

18) скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів ДІМ;

19) забезпечує реалізацію державної політики щодо державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті ДІМ;

20) забезпечує організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників ДІМ;

21) вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців і працівників апарату ДІМ, керівників територіальних органів ДІМ, присвоює їм ранги державних службовців (якщо інше не передбачено законом);

22) в установленому порядку вносить подання щодо представлення державних службовців і працівників апарату ДІМ, її територіальних органів до відзначення державними нагородами України;

23) представляє в установленому порядку ДІМ у відносинах з іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

24) залучає державних службовців і працівників територіальних органів ДІМ, а за домовленістю з керівниками – державних службовців і працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій до розгляду питань, що належать до компетенції ДІМ;

25) представляє ДІМ у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

26) утворює комісії, робочі та експертні групи;

27) скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції;

28) підписує накази ДІМ;

29) у межах повноважень дає обов'язкові до виконання державними службовцями і працівниками апарату ДІМ та її територіальних органів доручення;

30) за погодженням із Мінфіном затверджує штатний розпис і кошторис апарату ДІМ;

30-1) затверджує штатний розпис і кошторис територіальних органів ДІМ;

31) приймає в установленому порядку рішення про розподіл бюджетних коштів, розпорядником яких є ДІМ;

32) здійснює інші повноваження відповідно до закону [217].

Голова ДІМ може мати заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції ДІМ, обговорення найважливіших напрямів її діяльності, в ДІМ може утворюватися колегія як консультативно-дорадчий орган (п. 13 Положення) [215; 217].

Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного наказу ДІМ.

Для розгляду наукових рекомендацій і проведення фахових консультацій з основних питань діяльності в ДІМ можуть утворюватися постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Рішення про утворення чи ліквідацію колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів приймає Голова ДІМ.

Отже, за своїм правовим статусом Державна інспекція містобудування є наглядовою інституцією стосовно виконавчих органів місцевого самоврядування у сфері містобудування, основним завданням якої є перевірка законності рішень і дій даних органів, ухвалених щодо суб'єктів містобудівної діяльності в межах територій конкретних територіальних громад [215; 217; 252].

В цілому, проведене дослідження актуальних питань вдосконалення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної

діяльності в умовах муніципальної реформи дає змогу дійти до таких найважливіших висновків й узагальнень:

а) можна відзначити такі проблеми, що безпосередньо впливають на реальні можливості реалізації органами місцевого самоврядування своєї компетенції у сфері містобудування: погіршення якості та доступності публічних послуг унаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні та делеговані повноваження; зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування; складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст); неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів; відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин,

посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування;

б) в сучасних умовах муніципальної реформи стратегічними завданнями реформування компетенції органів місцевого самоврядування у містобудівній сфері є: визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян; надання високоякісних і доступних публічних послуг; становлення інститутів прямого народовладдя; задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад;

в) за своїм правовим статусом Державна інспекція містобудування є наглядовою інституцією стосовно виконавчих органів місцевого самоврядування у сфері містобудування, основним завданням якої є перевірка законності рішень і дій даних органів, ухвалених щодо суб'єктів містобудівної діяльності в межах територій конкретних територіальних громад [214].

### **Висновки до розділу 3**

У результаті проведеного дослідження актуальних питань вдосконалення компетенції місцевого самоврядування в умовах децентралізації повноважень публічної влади у сфері містобудівної діяльності можна дійти до таких найважливіших висновків:

1. Сучасна функціонально-компетенційна децентралізація безпосередньо відображає процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі здійснення містобудівних повноважень, яка складається з керуючої підсистеми (органи місцевого самоврядування) і

керованої підсистеми (суб'єкти містобудівної діяльності), а також постійної взаємодії зазначених суб'єктів та об'єктів управління на локальному рівні суспільних відносин.

2. Ключовими причинами децентралізації містобудівних повноважень і відповідальності є такі чинники: політичні зміни, що дають місцевим співтовариствам (численним локальним соціумам) право самостійно виражати і відстоювати свої життєво важливі інтереси; технологічні зміни та глобальна інтеграція, що змінили уявлення про межі управління та самоврядування в містобудівній сфері; певні труднощі функціонування занадто централізованої системи управління сферою містобудування; необхідність участі органів місцевого самоврядування у правовому та управлінському регулюванні містобудівної діяльності.

3. Уповноваженими органами містобудування та архітектури на рівні місцевого самоврядування є виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з питань архітектури; а до органів держархбудконтролю належать виконавчі органи з питань держархбудконтролю сільських, селищних, міських рад.

4. Управління у сфері містобудівної діяльності на рівні локального соціуму (територіальної громади) здійснюється шляхом: планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях; моніторингу стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях; визначення державних інтересів для їх урахування під час розроблення містобудівної документації; проведення ліцензування і професійної атестації; розроблення і затвердження будівельних норм, державних стандартів і правил, запровадження одночасної дії міжнародних кодів і стандартів контролю за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, вимог будівельних норм, державних стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для

проектування об'єктів містобудування, проектної документації; надання (отримання, реєстрації), повернення (відмови у видачі) чи анулювання (скасування реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів: виконавчими органами з питань держархбудконтролю сільських, селищних рад – щодо об'єктів I, II, III категорій складності, розташованих у межах відповідних населених пунктів; виконавчими органами з питань держархбудконтролю міських рад – щодо об'єктів I, II, III, IV категорій складності, розташованих в межах відповідних міст; структурними підрозділами з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – щодо об'єктів I, II, III, IV категорій складності, розташованих у межах міст Києва та Севастополя; центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду в АР Крим, областях, містах Києві і Севастополі – щодо об'єктів I, II, III, IV, V категорій складності, розташованих за межами населених пунктів і на території кількох адміністративно-територіальних одиниць, щодо усіх об'єктів V категорії складності в межах населених пунктів, а також щодо об'єктів IV категорії складності, розташованих у межах сіл та селищ; здійснення держархбудконтролю щодо об'єктів, розташованих у межах та за межами населених пунктів, на території кількох адміністративно-територіальних одиниць.

5. Якщо контрольні повноваження у сфері містобудування в умовах поглиблення децентралізаційних тенденцій надаються органам місцевого самоврядування для забезпечення дотримання правових і технічних норм суб'єктами містобудівної діяльності в процесі безпосереднього здійснення будівельних робіт, то наглядові повноваження є засобом забезпечення

дотримання чинного законодавства при здійсненні контрольних повноважень самими органами місцевого самоврядування, і надаються органам державної влади спеціальної компетенції, насамперед – через їх відповідні структурні територіальні підрозділи.

6. Одним із аспектів секторальної децентралізації, що визначає основні напрями взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності, є просторове планування як поняття, що означає розширені можливості територіальних громад відносно більш усталеного у вітчизняному законодавстві та правозастосовній практиці поняття «містобудування».

7. Для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в ОТГ необхідно вирішити також два пов'язаних між собою питання: передачу органам місцевого самоврядування належного обсягу повноважень у сфері управління земельним ресурсами та розширення повноважень у сфері просторового планування територій.

8. Ключовим завданням децентралізації у сфері містобудування, в частині модернізації взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та суб'єктами містобудівної діяльності, є не лише запровадження сучасного просторового планування на місцевому рівні, а й усунення конфліктів, які призводять до порушення норм забудови території населених пунктів, нераціональної забудови міст і сіл, унеможливають впровадження інфраструктурних проєктів.

9. У містобудівній сфері можна відзначити такі основні напрями реалізації транскордонного співробітництва органів місцевого самоврядування як представників спільних життєво важливих інтересів членів відповідних територіальних громад, включаючи суб'єктів містобудівної діяльності: обмін корисним організаційним, науковим, технічним, нормативно-правовим досвідом у сфері містобудування;



спрощене залучення кваліфікованих кадрів з відповідних регіонів прикордонних держав для підвищення якості містобудування; спрощений доступ до ринку будівельних матеріалів, техніки, обладнання, інноваційних технологій зарубіжних держав, включаючи встановлення спеціальних пільгових режимів здійснення економічної діяльності. Комплексного вирішення для забезпечення просторового розвитку територій потребують такі перспективні напрями: удосконалення адміністративно-територіального устрою; підвищення дієздатності органів місцевого самоврядування; удосконалення механізму фінансування і належного фінансового забезпечення програм розвитку ОТГ; розробка механізму узгодження інтересів громади, влади й бізнесу (поглиблення приватно-публічного партнерства).

10. Можна сформулювати наступні перспективні завдання удосконалення компетенції органів місцевого самоврядування у містобудівній сфері: а) формування належної концепції просторового планування населених пунктів, що поєднує у собі як архітектурно-будівельні, так і земельні, екологічні, соціокультурні аспекти забудови; б) всебічне врахування в документації з просторового планування екологічних проблем, належного управління водними ресурсами, стійкої мобільності, захисту культурної та природної спадщини, а також вимог, що виникають у зв'язку з необхідністю адаптації до зміни клімату; в) збалансування державних і приватних інтересів, пов'язаних з розвитком території (впровадження приватно-публічного партнерства у сфері містобудування); г) використання документації з просторового планування, яка визначає можливості й правила розвитку території як основи для отримання адміністративних дозволів на здійснення інвестицій у цю територію; д) розробка схеми планування території, з обов'язковим

врахуванням існуючого використання території громади, включаючи попереднє проведення інвентаризації земель.

11. Можна відзначити проблеми, що безпосередньо впливають на реальні можливості реалізації органами місцевого самоврядування своєї компетенції у сфері містобудування: погіршення якості та доступності публічних послуг унаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні й делеговані повноваження; зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування; складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст); неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади, та досягнення спільних цілей розвитку громади; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів; відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин,

посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

12. В сучасних умовах муніципальної реформи стратегічними завданнями реформування компетенції органів місцевого самоврядування у містобудівній сфері є: визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян; надання високоякісних та доступних публічних послуг; становлення інститутів прямого народовладдя; задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

13. За своїм правовим статусом Державна інспекція містобудування є наглядовою інституцією стосовно виконавчих органів місцевого самоврядування у сфері містобудування, основним завданням якої є перевірка законності рішень і дій даних органів, ухвалених щодо суб'єктів містобудівної діяльності в межах територій конкретних територіальних громад.

## ВИСНОВКИ

У результаті проведеного комплексного конституційно-правового та муніципально-правового дослідження проблем теорії та практики забезпечення органами місцевого самоврядування містобудівної діяльності можна дійти до таких найважливіших висновків:

1. Правове регулювання містобудівної діяльності в теоретичному аспекті стикається з однією із актуальних проблем сучасного правознавства – співвідношенням правових та технічних норм і визначенням природи останніх.

2. Незважаючи на те, що феномен «техніко-юридична норма» досі залишається недостатньо дослідженим, його існування та підвищення його ролі в соціальному регулюванні актуалізує необхідність подальшого дослідження, оскільки сприяє поглибленню знань про сутність не лише техніко-юридичних, а й взагалі норм права як таких. Таке дослідження: а) має значення для розробки загальнотеоретичних положень у праві; б) може слугувати подальшому розвитку галузевих наук; в) має і певне практичне значення, оскільки сприяє правильному їх застосуванню до конкретних життєвих обставин і здійсненню контролю за їх виконанням; г) багато техніко-юридичних норм сприяють підвищенню рівня стандартизації суспільних відносин у значущих сферах соціального життя, що підвищує їх роль власне у правовому регулюванні; д) в умовах міжнародної міждержавної інтеграції такі норми стають міжнародними техніко-правовими стандартами, що створює загальне правове та процесуальне поле їх застосування і використання.

3. Основними ознаками техніко-юридичних норм, що роблять їх схожими з правовими нормами, є такі: а) вони виходять від держави

(статистський фактор); б) в них виражається державна воля (імперативний фактор); в) їх дотримання забезпечується можливістю застосування державного примусу (деліктно-превенційний фактор); г) вони об'єктивуються в спеціальних нормативних актах, виданих компетентними державними або суспільними (з санкції держави) органами, тобто мають і свою форму вираження (формалізований фактор); д) вони регулюють суспільні відносини (регулятивний фактор).

4. Техніко-юридичні норми мають такі специфічні характерні особливості: а) зміст їх диспозиції відбивається в нормативному акті за допомогою технічного припису; б) на відміну від правових приписів, виражених у реченнях, такі приписи можуть бути викладені математичними знаками, формулами, таблицями, графічними зображеннями; в) нормативні акти, що містять техніко-юридичні норми, є техніко-юридичними актами.

5. Виходячи з особливостей містобудівної діяльності, багато аспектів котрої врегульовуються техніко-юридичними нормами, об'єктивно зростають вимоги до якості техніко-юридичних актів у контексті ефективності їх нормативно-правового регулювання, належного формулювання і повноти (оптимальності) відповідних повноважень суб'єктів містобудівної діяльності.

6. Містобудівна діяльність має екзистенційне значення для існування місцевого самоврядування як територіальної організації територіальних громад, а також не лише як державно-правового та нормативно-правового феноменів, але й приватно-особистісного феномена, що сприяє та організовує повсякденне життя людини, її оточуюче середовище.

7. Містобудівна діяльність оптимально співвідноситься з місцевим самоврядуванням, бо вона здійснюється безпосередньо на локальному рівні функціонування соціуму – там, де формуються і функціонують територіальні

громади, що є первинними суб'єктами місцевого самоврядування (ст. 140 Конституції України).

8. Містобудівна діяльність є телеологічно обґрунтованою діяльністю уповноважених суб'єктів держави та місцевого самоврядування, що здійснюється з метою реалізації численних інтересів фізичних, юридичних осіб і держави, полягає у створенні відповідної системи життєвого простору людини.

9. Містобудівна діяльність є іманентною ознакою та характерною рисою місцевого самоврядування, адже завдяки ній формується, впорядковується та модернізується життєвий простір людини-члена територіальної громади у відповідності до її інтересів, інтересів її референтної групи (мікрогромади) або всієї громади (макрогромади).

10. В діяльності органів місцевого самоврядування, поряд зі здійсненням публічної самоврядної (муніципальної) влади, важливе місце посідає створення відповідного середовища проживання – яке слід розуміти як телеологічно спрямовану діяльність зі створення місць проживання і перетворення території, відповідно екзистенційним потребам та інтересам населення, причому центральне місце в такій діяльності посідає містобудування, під яким слід розуміти комплексну багатогранну діяльність суспільства, спрямовану на створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини в поселеннях і районах розселення.

11. Містобудування має такі найважливіші іманентні особливості: по-перше, у містобудуванні головну роль відіграє локальне суспільство, тобто територіальна спільнота людей – територіальна громада, яка сама здійснює комплексну багатогранну та цілеспрямовану діяльність і яка спрямована на створення матеріально-просторового середовища для своєї життєдіяльності; по-друге, таку діяльність територіальна громада об'єктивно може здійснювати лише у колективістському розумінні, за допомогою відповідних

організаційних і структурно-нормативних чинників, тобто тільки в рамках місцевого самоврядування.

12. В сучасних умовах конституційної децентралізації виникає основоположна екзистенційна основа синергетичної взаємодії місцевого самоврядування та містобудівної діяльності, яка полягає в тому, що місцеве самоврядування є ефективним організаційним і організаційно-правовим засобом створення місць проживання людей і перетворення території в залежності від їх екзистенційних потреб та інтересів, а містобудівна діяльність – виступає як телеологічно обґрунтована діяльність щодо створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини в поселеннях і районах розселення.

13. Місцеве самоврядування створює відповідні внутрішньо-екзистенційні організаційні та нормативні умови для життя членів територіальної громади, реалізуючи їх потреби й інтереси, а містобудівна діяльність створює зовнішньо-екзистенційні умови матеріально-просторового середовища такої життєдіяльності людини та саме таке ординарне середовище на відповідній території, де й функціонує людина в контексті реалізації таких потреб і інтересів; звідси в організаційно-функціональному аспекті виникає відповідна «мотрійка» – місцеве самоврядування виступає в якості великої мотрійки, що включає в себе мотрійку маленьку – містобудівну діяльність, але в аспекті онтологічному таку мотрійку можна розглядати й у зворотному вигляді – місцеве самоврядування виступає в якості ядра містобудівної діяльності (маленька мотрійка), в той час як сама така діяльність є результатом функціонування інституту місцевого самоврядування, покликаного реалізовувати потреби та інтереси локального співтовариства (велика мотрійка).

14. З позицій телеології місцеве самоврядування виступає в якості статутарно-функціональної мегамети, а містобудівна діяльність – в якості

функціонально-діяльнісної мезомети (завдання), при цьому мініметою виступає створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності конкретної людини в поселеннях і районах її розселення; з позиції комунікативної взаємодії – місцеве самоврядування є тим великим соціальним простором, де здійснюються шляхом масових міжособистісних, групових і колективних комунікацій різні завдання щодо задоволення екзистенційних потреб людини та її соціальних асоціацій – міні-, мезо- та мегагруп (наприклад, родина, трудовий колектив, територіальна громада загалом тощо), з метою вирішення мегазавдання локальної демократії – реалізації питань місцевого значення. При цьому містобудівна діяльність виступає тут не лише як одне із завдань місцевого значення, але й як інструмент і механізм якісного перетворення та облаштування території, з метою її пристосування для середовища проживання жителів.

15. У контексті історичної ретроспективи, формування містобудівної діяльності завжди супроводжувало процеси становлення самоорганізації та самоврядування груп людей за територіальною ознакою (облаштування міст-полісів Стародавньої Елади, міст і храмів Єгипту та Іудеї (Ієрусалим), міст і муніципій Стародавнього Риму, населених пунктів Візантії, міст Середньовічної Європи тощо).

16. У процесі діалектичної взаємодії проявляється глибоке та філософське розуміння як місцевого самоврядування, так і містобудівної діяльності, що має свій вихід на онтологічний рівень їх узагальнення: вони є дієвим способом і засобом реалізації системи екзистенційно-об'єктивних та екзистенційно-суб'єктивних інтересів, що продукуються людиною в процесі її життєдіяльності на відповідній території в процесі виконання нею основної ролевої позиції в місцевому самоврядуванні – жителя-члена територіальної громади, та посилюються з виконанням людиною інших ролевих позицій, котрі «витікають» з цієї первинної та основоположної позиції «жителя», –



члена родини, члена трудового колективу, члена будь-яких соціальних груп, заснованих на інших соціально-індивідуальних та соціально-колективістських інтересах.

17. Аксіологічний зв'язок між самим місцевим самоврядуванням і містобудівною діяльністю, що виникає та є результатом їх взаємодії, носить як безпосередній, так і опосередкований характер, а саме: а) місцеве самоврядування та містобудівна діяльність є безальтернативними факторами існування один одного – вони об'єктивно пов'язані між собою та взаємно один одного детермінують, – тобто ці фактори носять антропогенний характер і характеризуються формуванням та наявністю складних системних зв'язків і нормативних систем, що переплітаються і взаємно стимулюють одне одного; б) місцеве самоврядування є природним іманентним територіально-просторовим середовищем виникнення містобудівної діяльності, саме місцеве самоврядування створює організаційний, організаційно-правовий і нормативний простір для виникнення, існування та функціонування містобудівної діяльності; в) містобудівна діяльність беззаперечно повинна розглядатися лише в муніципальному вимірюванні, адже без свого інтерстиціального (внутрішнього) зв'язку з місцевим самоврядуванням, з його інститутами та місцевим населенням, жителями-членами територіальної громади, воно втрачає телеологічний зміст і соціальне призначення.

18. У світлі сучасних проблем розвитку компетенції органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності на науково-практичному та нормативно-правовому рівні вирішення потребують наступні ключові концептуальні й функціональні завдання: а) розкриття місця і ролі органів місцевого самоврядування в системі органів публічної влади, що мають компетенцію у сфері містобудівної діяльності; б) формування інституціональної та нормативної системи реалізації містобудівної

діяльності органами місцевого самоврядування; в) розроблення концепції розвитку містобудівної діяльності органів місцевого самоврядування; г) узагальнення зарубіжного досвіду реалізації містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування з подальшою імплементацією позитивного зарубіжного досвіду до національної правової системи України.

19. Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності одночасно поєднує в собі як державні, так і громадські (муніципально-локальні) елементи, з чого випливає загальний висновок, що органи місцевого самоврядування в межах їх містобудівної компетенції як вирішують питання місцевого значення, так і виконують повноваження, надані їм органами державної виконавчої влади.

20. Компетенцію органу місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності можна визначити як сукупність його конкретних функцій і повноважень, встановлених нормативно на рівні законів та підзаконних актів з метою забезпечення повноцінного життєвого середовища локального соціуму (територіальної громади), що включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію й реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури.

21. Нормативізація повноважень органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності має комплексний структурно-інституціональний характер, і знаходить об'єктивізацію та юридичну формалізацію в компетенції сільських, селищних і міських рад, виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у містах рад, органів державного архітектурно-будівельного контролю, створених міськими,

селищними та сільськими радами, служб містобудівного кадастру, сільських, селищних, міських голів, постійних депутатських комісій міських, селищних, сільських рад з питань містобудівної діяльності, комісій з питань самочинного будівництва та інших утворених відповідно до законодавства органів місцевого самоврядування.

22. Компетенція органів самоорганізації населення унормована як рекомендаційна та консультативна, а тому дані органи не можуть належати до системи органів публічного управління містобудівною діяльністю на рівні локального соціуму (територіальної громади).

23. Нормативізація містобудівної діяльності в сучасних умовах конституційної модернізації має стійку тенденцію до законодавчої, інституціональної та організаційно-правової децентралізації публічно-владних (розпорядчих) повноважень у сфері містобудівної діяльності, прикладом чого є делегування функції державного архітектурно-будівельного контролю на рівень виконавчих органів місцевого самоврядування загальної та спеціальної компетенції.

24. Європейські правові стандарти містобудівної діяльності органів місцевого самоврядування є рамковими, створюючи певну концептуальну стандартизовану модель представницьких і виконавчих локальних інститутів як суб'єктів містобудування, котра наповнюється унормовується й об'єктивується конкретними функціями та повноваженнями на внутрішньодержавному рівні через ухвалення спеціальних інституціональних законодавчих актів.

25. Оптимальною в сучасних умовах конституційної децентралізації формою імплементації європейських правових стандартів містобудівної діяльності органів місцевого самоврядування є трансформація основних принципів сталого розвитку міст, втілених в універсальних і регіональних (європейських) джерелах рекомендаційного характеру.

26. Імплементация європейських правових стандартів містобудівної діяльності місцевого самоврядування має діалектично поєднуватися із загальною адаптацією українського земельного, містобудівного, архітектурного законодавства до універсальних та європейських принципів і норм, зокрема – в частині належного унормування державного архітектурно-будівельного контролю з переданням переважної частини відповідних повноважень на рівень виконавчих органів місцевого самоврядування.

27. Сучасна функціонально-компетенційна децентралізація безпосередньо відображає процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі здійснення містобудівних повноважень, яка складається з керуючої підсистеми (органи місцевого самоврядування) і керованої підсистеми (суб'єкти містобудівної діяльності), а також постійної взаємодії зазначених суб'єктів та об'єктів управління на локальному рівні суспільних відносин.

28. Ключовими причинами децентралізації містобудівних повноважень і відповідальності є такі чинники: політичні зміни, що дають місцевим співтовариствам (численним локальним соціумам) право самостійно виражати і відстоювати свої життєво важливі інтереси; технологічні зміни та глобальна інтеграція, що змінили уявлення про межі управління та самоврядування в містобудівній сфері; певні труднощі функціонування занадто централізованої системи управління сферою містобудування; необхідність участі органів місцевого самоврядування у правовому та управлінському регулюванні містобудівної діяльності.

29. Уповноваженими органами містобудування та архітектури на рівні місцевого самоврядування є виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з питань архітектури; а до органів держархбудконтролю належать виконавчі органи з питань держархбудконтролю сільських, селищних, міських рад.

30. Управління у сфері містобудівної діяльності на рівні локального соціуму (територіальної громади) здійснюється шляхом: планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях; моніторингу стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях; визначення державних інтересів для їх урахування під час розроблення містобудівної документації; проведення ліцензування і професійної атестації; розроблення і затвердження будівельних норм, державних стандартів і правил, запровадження одночасної дії міжнародних кодів і стандартів контролю за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, вимог будівельних норм, державних стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, проєктної документації; надання (отримання, реєстрації), повернення (відмови у видачі) чи анулювання (скасування реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів: виконавчими органами з питань держархбудконтролю сільських, селищних рад – щодо об'єктів I, II, III категорій складності, розташованих у межах відповідних населених пунктів; виконавчими органами з питань держархбудконтролю міських рад – щодо об'єктів I, II, III, IV категорій складності, розташованих в межах відповідних міст; структурними підрозділами з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – щодо об'єктів I, II, III, IV категорій складності, розташованих у межах міст Києва та Севастополя; центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду в АР Крим, областях, містах Києві і Севастополі – щодо об'єктів I, II, III, IV, V категорій складності, розташованих за межами

населених пунктів і на території кількох адміністративно-територіальних одиниць, щодо усіх об'єктів V категорії складності в межах населених пунктів, а також щодо об'єктів IV категорії складності, розташованих у межах сіл та селищ; здійснення держархбудконтролю щодо об'єктів, розташованих у межах та за межами населених пунктів, на території кількох адміністративно-територіальних одиниць.

31. Якщо контрольні повноваження у сфері містобудування в умовах поглиблення децентралізаційних тенденцій надаються органам місцевого самоврядування для забезпечення дотримання правових і технічних норм суб'єктами містобудівної діяльності в процесі безпосереднього здійснення будівельних робіт, то наглядові повноваження є засобом забезпечення дотримання чинного законодавства при здійсненні контрольних повноважень самими органами місцевого самоврядування, і надаються органам державної влади спеціальної компетенції, насамперед – через їх відповідні структурні територіальні підрозділи.

32. Одним із аспектів секторальної децентралізації, що визначає основні напрями взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності, є просторове планування як поняття, що означає розширені можливості територіальних громад відносно більш усталеного у вітчизняному законодавстві та правозастосовній практиці поняття «містобудування».

33. Для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в ОТГ необхідно вирішити також два пов'язаних між собою питання: передачу органам місцевого самоврядування належного обсягу повноважень у сфері управління земельним ресурсами та розширення повноважень у сфері просторового планування територій.

34. Ключовим завданням децентралізації у сфері містобудування, в частині модернізації взаємовідносин між органами місцевого

самоврядування та суб'єктами містобудівної діяльності, є не лише запровадження сучасного просторового планування на місцевому рівні, а й усунення конфліктів, які призводять до порушення норм забудови території населених пунктів, нераціональної забудови міст і сіл, унеможливають впровадження інфраструктурних проєктів.

35. У містобудівній сфері можна відзначити такі основні напрями реалізації транскордонного співробітництва органів місцевого самоврядування як представників спільних життєво важливих інтересів членів відповідних територіальних громад, включаючи суб'єктів містобудівної діяльності: обмін корисним організаційним, науковим, технічним, нормативно-правовим досвідом у сфері містобудування; спрощене залучення кваліфікованих кадрів з відповідних регіонів прикордонних держав для підвищення якості містобудування; спрощений доступ до ринку будівельних матеріалів, техніки, обладнання, інноваційних технологій зарубіжних держав, включаючи встановлення спеціальних пільгових режимів здійснення економічної діяльності. Комплексного вирішення для забезпечення просторового розвитку територій потребують такі перспективні напрями: удосконалення адміністративно-територіального устрою; підвищення дієздатності органів місцевого самоврядування; удосконалення механізму фінансування і належного фінансового забезпечення програм розвитку ОТГ; розробка механізму узгодження інтересів громади, влади й бізнесу (поглиблення приватно-публічного партнерства).

36. Можна сформулювати наступні перспективні завдання удосконалення компетенції органів місцевого самоврядування у містобудівній сфері: а) формування належної концепції просторового планування населених пунктів, що поєднує у собі як архітектурно-будівельні, так і земельні, екологічні, соціокультурні аспекти забудови; б)

всебічне врахування в документації з просторового планування екологічних проблем, належного управління водними ресурсами, стійкої мобільності, захисту культурної та природної спадщини, а також вимог, що виникають у зв'язку з необхідністю адаптації до зміни клімату; в) збалансування державних і приватних інтересів, пов'язаних з розвитком території (впровадження приватно-публічного партнерства у сфері містобудування); г) використання документації з просторового планування, яка визначає можливості й правила розвитку території як основи для отримання адміністративних дозволів на здійснення інвестицій у цю територію; д) розробка схеми планування території, з обов'язковим врахуванням існуючого використання території громади, включаючи попереднє проведення інвентаризації земель.

37. Можна відзначити проблеми, що безпосередньо впливають на реальні можливості реалізації органами місцевого самоврядування своєї компетенції у сфері містобудування: погіршення якості та доступності публічних послуг унаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні й делеговані повноваження; зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування; складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст); неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади, та досягнення спільних цілей розвитку громади; зниження рівня



професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів; відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

38. В сучасних умовах муніципальної реформи стратегічними завданнями реформування компетенції органів місцевого самоврядування у містобудівній сфері є: визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян; надання високоякісних та доступних публічних послуг; становлення інститутів прямого народовладдя; задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

39. За своїм правовим статусом Державна інспекція містобудування є наглядовою інституцією стосовно виконавчих органів місцевого самоврядування у сфері містобудування, основним завданням якої є перевірка законності рішень і дій даних органів, ухвалених щодо суб'єктів містобудівної діяльності в межах територій конкретних територіальних громад.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.
2. Лебедев М. П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. М., 1974. 296 с.
3. Пчелкин А. В. Техничко-юридические нормы в современной России: проблемы теории и практики : дисс. ... к.ю.н.: специальность 12.00.01. Нижн. Новгород, 2004. 194 с.
4. Полежай П. Т., Шелестов В. С. О соотношении юридических и технических норм в социалистическом обществе. *Советское государство и право*. 1960. № 10. С. 13–21.
5. Шатков Г. И. О соотношении технических и правовых норм. *Вестник ЛГУ*. 1961. № 17. С. 140–143.
6. Черданцев А. Ф. Техничко-юридические нормы в праве : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук.. Свердловск, 1963. 23 с.
7. Сиротин А. А. Право и технические нормы в развитом социалистическом обществе : автореф. дисс. ... к.ю.н.: специальность 12.00.01. М., 1979. 14 с.
8. Тузов Н. А. Техничко-юридические нормы в системе государственного управления : дисс. ... к.ю.н.: специальность 12.00.02. М., 1984. 220 с.
9. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М.: Юристъ, 2004. 512 с.
10. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов. М.: Омега-Л., 2004. 384 с.

11. Сиротин А. А. Право и технические нормы в развитом социалистическом обществе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 1979. 16 с.
12. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 49. М.: Политиздат. 615 с.
13. Алексеев С. С. О перерастании советского права в систему норм коммунистического общежития. *Советское государство и право*. 1963. № 5. С. 18–25.
14. Черданцев А. Ф. Понятие технико-юридических норм и их роль в формировании общественных отношений. *Советское государство и право*. 1964. № 7. С. 134–138.
15. Тузов Н. А. Техничко-юридические нормы в системе государственного управления : дисс. ... к.ю.н.: специальность 12.00.02. М., 1984. 35 с.
16. Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства. М., 1967. 175 с.
17. Техника. *Новая философская энциклопедия*. В 4-х т. Т. IV. Т–Я. М.: Мысль, 2010. С. 61.
18. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=266> (дата звернення: 05.07.2019).
19. Вольфович Р., Грибанова Г. Системы местного самоуправления в зарубежных странах. *Местное самоуправление: проблемы и перспективы*. Санкт-Петербург, 1997. С. 3–45.
20. Либоракина М. И. Зарубежный опыт организации местного самоуправления. URL: <http://ecsocman.hse.ru/text/50330756.html> (дата звернення: 05.08.2019).

21. Скоков А. М. Местное управление и самоуправление в зарубежных странах. *Российский медико-биологический вестник имени академика И. П. Павлова*. 2003. № 1-2. С. 184–192.

22. Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 25.08.2019).

23. Norway's relation with the EU. The Storting article / The Ministry of Foreign Affairs. Oslo: 2015. URL: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/relations-eu/id2402051/> (дата звернення: 25.09.2019).

24. Foreign policy address to the Storting 5 March 2015 / Børge Brende. Oslo: 2015.

URL:

<http://www.norway.org.tr/Global/SiteFolders/webank/Foreign%20policy%20address%20to%20the%20Storting%20-%20March%202015.pdf>

(дата звернення: 25.09.2019).

25. Гуревич А. Я., Кан А. С. История Норвегии. Москва : Наука, 1980. 712 с.

26. Лебедева П. И. Скандинавские страны. Москва : Огиз, 1945. 219 с.

27. Фокина В. В. Стратегия и концепции региональной интеграции стран Северной Европы. *Санкт-Петербург и страны Северной Европы : материалы восьмой ежегодной международной научной конференции (12–13 апреля 2006 г.)* / под ред. В. Н. Барышникова, П. А. Кротова. Санкт-Петербург : РХГА, 2007. С. 453–457.

28. Поселение. *Толковый словарь В. Даля*. URL: <http://vidahl.agava.ru/>

29. Населенный пункт. *Большой энциклопедический словарь* / Глав. ред. А. М. Прохоров. В 2 т. Т. 1. М.: Из-во «БРЭ», 2001. С. 1021.

30. Шмитт К. Номос Земли в праве народов *Jus Publicum Europaeum* / СПб.: Владимир Даль, 2008. 670 с.

31. Про основи містобудування : Закон України від 16 листопада 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.

32. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 г. *СЗРФ*. 1998. № 19. Ст. 2069.

33. О дальнейшем развитии системы подготовки и проведения торгов при реализации инвестиционных проектов в сфере капитального строительства на территории города Москвы : Постановление Правительства Москвы от 20 мая 2008 года № 417-ПП.

34. Конституція України 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

35. Градостроительная деятельность.

URL :<http://rusbuildrealty.ru/books/gradostroitelstvo-planirovka-naselennyh-punktov/2.html>

36. Баймуратов М. А., Буряк Т. М. Объектный состав публичной самоуправленческой (муниципальной) власти: телеологические установки, идентификация, конституционно-правовая регламентация. Сумы : Университ. книга, 2007. 232 с.

37. Баймуратов М. О. Феноменологія муніципальних прав людини. *Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2013. № 1. С. 52–56.

38. Территория. *Википедия. Свободная энциклопедия*. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B5%D1%80%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%8F> (дата звернення: 25.09.2019).

39. Територія. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%8F> (дата звернення: 25.09.2019).

40. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. М.: Мысль, 1983. 350 с.
41. Территория, признак государства. *Энциклопедический Словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона*. URL: <http://www.vehi.net/brokgauz/> (дата звернення: 25.09.2019).
42. Баймуратов М. О. Міжнародне право : підручник. Х.: Одиссей, 2001. 400 с.
43. Маркс К., Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. *Сочинения*. Т. 21. 300 с.
44. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 4–11.
45. Коннотация. *Гуманитарная энциклопедия*. URL: <http://gtmarket.ru/concepts/7040> (дата звернення: 25.09.2019).
46. Конотация. *Словopedia. Стилистичні терміни*. URL: <http://slovopedia.org.ua/37/53402/251462.html> (дата звернення: 25.09.2019).
47. Коннотация. *Большой словарь иностранных слов. 35 тысяч слов*. Изд. 2-е испр. М.: «Мартин», 2008. С. 286.
48. Говердовский В. И. Диалектика коннотации и денотации. *Вопросы языкознания*. 1985. № 3. С. 71–79.
49. Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины : дисс. ... д.ю.н.: специальность 12.00.02 – конституционное право. Одесса, 1996. 300 с.
50. Бунин А. В., Саваренская Т. Ф. Градостроительство XX века в странах капиталистического мира. Т. 2. Изд. 2-е. М.: Стройиздат, 1979. URL: <http://townevolution.ru/books/item/f00/s00/z0000016/st005.shtml> (дата звернення: 25.09.2019).

51. Ройзман И., Гришина И., Шахназаров А. Типология инвестиционного климата регионов на новом этапе развития российской экономики. *Инвестиции в России*. 2003. № 3. С. 2–8.

52. Иодо И. А., Потаев Г. А. Градостроительство и территориальная планировка. Ростов-на-Дону : Феникс, 2008. 285 с.

53. Баймуратов М., Алмохаммед М. А. Правова глобалізація та її вплив на взаємодію конституційного права держав і міжнародного права. *Український часопис міжнародного права*. 2015. № 1. С. 41–51.

54. Шомпол О. Механізм імплементації міжнародних стандартів екологічних прав людини в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2012. № 92. С. 58–61.

55. Архітектура. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D1%85%D1%96%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0> (дата звернення: 25.09.2019).

56. Екістика. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія*. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AD%D0%BA%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0> (дата звернення: 25.09.2019).

57. Берлинская Декларация о будущем городов от 6 июля 2000 г. URL: <http://www.modernarch.narod.ru/minsk/articles/berlin-declaration.htm> (дата звернення: 25.09.2019).

58. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен, 1963. 194 с.

59. Малиновський В. Я. Муніципальна влада – іманентний елемент політичної системи демократичного суспільства [Електроний ресурс]. URL: [//PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdfactory.com](http://www.pdfactory.com)

60. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
61. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право : підручник. К.: Атіка. 2000. 216 с.
62. Черник И. Д. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М.: РАН ИНИОН, 1996. 35 с.
63. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз / АПН України. НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Х.: Право, 2006. 350 с.
64. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. 800 с.
65. Кравченко В. В., Пітнік М. В. Муніципальне право України : навчальний посібник. К.: Атака, 2003. 592 с.
66. Пархоменко В. Історичні корені місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти самоврядування*. 1998. № 1. С. 3–10.
67. Кравчук Л. М. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави. *Актуальні проблеми управління територіями в Україні* : матеріали науково-практичної конференції 26–27 листопада 1992 р. К., 1993. С. 11.
68. Куйбіда В., Чушенко В. Система місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2000. Вип. 35. С. 195–199.
69. Європейська Хартія про місцеве самоврядування. *Віче*. 1993. № 6.
70. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.



71. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. К.: Юрінком Інтер, 2001. 592 с.
72. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. *Право України*. 2002. № 3. С. 48–54.
73. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. Львів.: Літопис. 2001. 376 с.
74. Яценко А. С. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. Юрьев : Тип. К. Матгисена, 1912. 841 с.
75. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 259 с.
76. Гураль П. Поняття і сутність територіальної громади в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2000. Вип. 35. С. 200–208.
77. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998. 300 с.
78. Драго Р. Административная наука : пер. с фр. Р. Драго; под ред. и с послесл. Б. М. Лазарева. М.: Прогресс, 1982. 245 с.
79. Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988. 488 с.
80. Гарнер Д. Великобритания. Центральное и местное управления. М., 1984. 367 с.
81. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. Ю. С. Шемшученка. К.: Юридична думка, 2007. 992 с.
82. Краткая Российская энциклопедия. В 3-х т. Т. 2. М.: Зерцало, 2004. 600 с.
83. Новейший словарь иностранных слов. М.: АСТ, 2001. 1005 с.

84. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М.: ИНФРА-М, 1997. 790 с.
85. Популярный юридический энциклопедический словарь / редкол.: О. Е. Кутафин, В. А. Туманов, И. В. Шмаров и др. М.: Большая Российская энциклопедия, Рипол Классик, 2001. 800 с.
86. Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. 406 с.
87. Алексеев С. С. Государство и право : начальный курс / М., 1994. 335 с.
88. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. 280 с.
89. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. Х., 2001. 656 с.
90. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр. Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2001. 355 с.
91. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции. *Государство и право*. 1996. № 8. С. 104–118.
92. Стариллов Ю. Н. Органы российской исполнительной власти: Понятие, правовой статус, структура. *Правовая наука и реформа юридического образования* : сб. науч. трудов. Вып. 12 : Административное право в современном правовом государстве. Воронеж : Изд-во ВГУ, 2001. 300 с.
93. Манохин В. М. Советское административное право : курс лекций. Часть Особенная. Вып. 2. Саратов, 1968. 248 с.
94. Басин Ю. Г. Правовые формы реализации оперативно-хозяйственной деятельности социалистических предприятий. *Правоведение*. 1968. № 6. С. 45–49.

95. Философский энциклопедический словарь. М., 1983. 840 с.
96. Емельянов Н. А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. М., 1997. С. 44.
97. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 травня 1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31. Ст. 246.
98. Посібник з просторового планування для уповноважених органів містобудування та архітектури об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс]. URL: <http://www.rdpa.regionet.org.ua/215>
99. Офіційна інтернет-сторінка Вінницької міської ради [Електронний ресурс]. URL: <https://www.vmr.gov.ua/>
100. Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України № 294 від 9 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-%D0%BF>
101. Околович М. Є. Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2018. 258 с.
102. Земельний кодекс України : Закон України [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2768-14>
103. Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації : Мінрегіон; Наказ від 16 листопада 2011 р. № 290 [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1468-11>
104. Про деякі питання діяльності органів державного архітектурнобудівельного : Постанова КМУ від 19.08.2015 № 671. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/671-2015-п>
105. Положення про сектор державного архітектурно-будівельного контролю Зіньківської міської ради : Рішення Зіньківської міської ради від 25.03.2016 [Електронний ресурс]. URL:

[http://mistozinkiv.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=892:2016-11-14-09-23336-41&catid=69:2014-03-18-12-48-05&Itemid=93](http://mistozinkiv.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=892:2016-11-14-09-23336-41&catid=69:2014-03-18-12-48-05&Itemid=93)

106. Положення про постійну комісію Дрогобицької міської ради з питань житлово-комунального господарства, будівництва, архітектури, екології, довкілля, транспорту та зв'язку : Рішення Дрогобицької міської ради № 8 від 17 листопада 2015 р. [Електронний ресурс]. URL: [http://www.drohobychrada.gov.ua/dok/2015/pologennja\\_gkg\\_k.pdf](http://www.drohobychrada.gov.ua/dok/2015/pologennja_gkg_k.pdf)

107. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. [Електронний ресурс]. URL: [zakon.rada.gov.ua/go/2625-14](http://zakon.rada.gov.ua/go/2625-14)

108. Кравченко Т. А. Значення та роль органів самоорганізації населення всистемі місцевого самоврядування в Україні: функціональний підхід. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 1. С. 159–164.

109. Словарь иностранных слов. 18-е изд., стер. М.: Русский яз., 1989. 624 с.

110. Чиркин В. Е. Сравнительное конституционное право. М., 2002. 501 с.

111. Мережко О. Співвідношення міжнародного і національного права. *Юридичний журнал*. 2009. № 2. С. 85–86.

112. Поленина С. В. Взаимодействие международной и внутригосударственной правовых систем. М., 1987. 851 с.

113. Міжнародне право. Основи теорії : підручник для студ. вищ. навч. закладів за спец. «Міжнародне право», «Міжнародні відносини» / В. Г. Буткевич (ред.). К.: Либідь, 2002. 608 с.

114. Пронюк Н. В. Сучасне міжнародне право : навч. посібник / за ред. Н. В. Пронюка. К.: КНТ, 2008. 621 с.

115. Антипенко В. Ф. та ін. : підручник у 3 томах. К.: НАУ, 2012 р. Т. 1. 420 с.

116. Хлестов О. Н. Организация Объединенных Наций: её перспективы. *РЕМП*, 2000. СПб., 2001. С. 9–22.

117. Крассовский О. А. Протокол о биологической безопасности 2000 г. и его взаимосвязь с актами ВТО. *Актуальные проблемы правопорядка*. М., 2003. Вып. 6. С. 65–72.

118. Гагаева Е. А. Влияние европейского права на конституционное законодательство государств Восточной Европы : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право; Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева. Саранск, 2010. 23 с.

119. Баймуратов М. А., Егоров А. Е. Прокуратура Украины и местное самоуправление: проблематика защиты муниципальных прав личности / под ред. проф. Ю. А. Волошина. Сумы : Университет. кн., 2012. 240 с.

120. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р.

121. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування 1985 р.

122. Європейська типова конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або владами 1980 р.

123. Волошин Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції : монографія. К.: Логос., 2010. 428 с.

124. Харитонов Є. О. Деякі питання класифікації європейських систем приватного права. К., 2007. 35 с.

122. Лозовицький О. Інтернаціоналізація та глобалізація як головні тенденції етнонаціонального розвитку. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2011. Вип. 6. С. 123–128.

123. Блинов А. С. Национальное государство в условиях глобализации: контуры построения политико-правовой модели формирующегося глобального порядка. М.: МАКС Пресс, 2003. 143 с.

124. Кампо В. М. Конституціоналізація зовнішніх відносин України: євроінтеграційний аспект. *Вісник Конституційного суду України*. 2007. № 6. С. 46–52.

125. Копылов И. Я. Интернационализация: сущность, тенденции, перспективы. Беларусь, 1977. 205 с.

126. Баймуратов М. А. Международное публичное право : учеб. К.: Истина, 2004. 552 с.

127. Страшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: БЕК, 2000. 430 с.

128. Федоренко В. Л. Інститут конституційно-правових відносин в системі конституційного права України. *Наук. вісн. Чернівецького університету: Правознавство*. 2005. Вип. 286. С. 52–64.

129. Баймуратов М. А. Международное публичное право : учебник. К.: Истина, 2004. 552 с.

130. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності. К., 2019. 369 с.

131. Нова програма розвитку міст, ухвалена Конференцією ООН з житла і сталого міського розвитку (Хабітат-III) 2016 р.

132. Лейпцизька хартія «Міста Європи на шляху сталого розвитку» 2007 р.

133. Коваленко А. А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України*. 1997. № 2. С. 3–5.

134. Децентралізація влади – шлях до народовладдя. *Віче*. 2012. № 21 [Електронний ресурс]. URL: <http://www.viche.info/journal/3360/>

135. Аболин О. Ю. Всемирный и европейский федерализм: вероятные перспективы. *Полис*. 1994. № 5. С. 142–149.

136. Турусин С. В. Централизация и децентрализация: управленческий аспект. *Основы экономики, управления и права*. 2013. № 1 (7) [Электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/tsentralizatsiya-detsentralizatsiya-upravlencheskiy-aspekt>

137. Скрипнюк О. В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики [Електронний ресурс]. *Офіційний сайт Конституційного Суду України*. URL: <http://www.ccu.gov.ua>

138. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : науково-практичний посібник / упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князєв; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. К.: Крамар, 2003. 396 с.

139. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. К.: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.

140. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : Закон України від 9 квітня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 236.

141. Децентралізація системи Держархбудконтролю [Електронний ресурс]. URL: <https://dabi.gov.ua/detsentralizatsiya/>

142. Про затвердження Типового положення про архітектурно-містобудівні ради : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 108 від 7 липня 2011 р. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0903-11#Text>

143. Бруснецова Я. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері містобудування. Х.: Фактор, 2016. 72 с.

144. Вольфович Р., Грибанова Г. Системы местного самоуправления в зарубежных странах. *Местное самоуправление: проблемы и перспективы*. Санкт-Петербург, 1997. С. 3–45.

145. Особливості управління персоналом. URL: [https://studwood.ru/2080024/menedzhment/osoblivosti\\_upravlinnya\\_personalom](https://studwood.ru/2080024/menedzhment/osoblivosti_upravlinnya_personalom) (дата звернення: 02.09.2019).

146. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. Изд. 2-е, доп. Москва : Омега-Л, 2004. 400 с.

147. Немчинов А. А., Володин А. М. Муниципальная служба. Москва : Дело и Сервис, 2002. 384 с.

148. Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України № 912 від 2 серпня 1996 р. URL: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-96-n](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-96-n) (дата звернення: 02.09.2019).

149. Закон України «Про державну службу» : Постанова Верховної Ради України від 16.12.1993 р. № 3724-ХІІ. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T372300.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T372300.html) (дата звернення: 12.10.2019).

150. Грэхем Х. Т., Беннетт Р. Управление человеческими ресурсами : учеб. пособие для вузов / пер. с англ. под ред. Т. Ю. Базарова и Б. Л. Еремина. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 598 с.

151. Витко Т. Окремі аспекти оцінки управлінсько-кадрового потенціалу як необхідна складова реалізації державної кадрової політики України. *Вісник НАДУ*, 2004. № 2. С. 159–164.

152. Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 3



березня 2016 р. № 47. URL:  
[http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/RE28568.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE28568.html) (дата звернення:  
30.08.2019).

153. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента от 25.05.2001 г. № 341/2001.. URL:  
[http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/U341\\_01.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U341_01.html) (дата звернення:  
07.10.2019).

154. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. № 900-р. . URL:  
[http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KR090900.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR090900.html) (дата звернення:  
02.09.2019).

155. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців : Указ Президента України від 30.05.1995 р. № 398/95. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/U398\\_95.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U398_95.html) (дата звернення: 07.10.2019).

156. Про Національну академію : Національна академія державного управління при Президентові України.. URL:  
<http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=18> (дата звернення: 21.06.2019).

157. Про деякі питання діяльності Національної академії державного управління при Президентові України : Указ Президента України від 14 серпня 2012 р. № 471/2012/. URL:  
[http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/U471\\_12.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U471_12.html) (дата звернення:  
01.10.2019).

158. Інтеграційне право в умовах глобалізаційних процесів: концептуальні та методологічні підходи : зб. наук. праць (до 60-річчя зав. каф. конст., адм. та міжн. права Маріупольського державного університету, д.ю.н., проф. академіка Укр. академії наук, Заслуженого діяча науки і техніки

України М. О. Баймуратова) / за ред. д.ю.н., проф. Ю. О. Волошина. О.: Фенікс, 2015. 590 с.

159. Крисенко О. В. Феномен глобалізації: концептуальні виміри, інституціональні структури та геоісторична динаміка : автореф. дис. ... канд. філософ. наук : спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії». Х., 2005. 17 с.

160. Зайцева І. О. Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Маріуполь : МДУ, 2013. 18 с.

161. Батанов О. В. Муніципальне право в умовах глобалізації. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 84–88.

162. Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении : учеб. пособ. М.: Городец, 2004. 352 с.

163. Про нотаріат : Закон України від 2 вересня 1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 39. Ст. 383.

164. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 49. Ст. 299.

165. Щерба А. В. Правове регулювання адміністративних процедур органів місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 1. С. 60–64.

166. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553.

167. Кабмін проголосував за ліквідацію Держархбудінспекції

[Електронний ресурс]. URL: <https://glavcom.ua/economics/finances/kabmin-progolosuvav-za-likvidaciyu-derzharhbudinspektsiji-665477.html>

168. Посібник з питань просторового планування для уповноважених органів містобудування та архітектури об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс]. URL: [www.rdpa.regionet.org.ua/sp](http://www.rdpa.regionet.org.ua/sp)

169. Криштоф Т. Просторове планування та земельні ресурси територіальної громади. Від ренти до доданої вартості. URL: [https://www.csi.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/%D0%9C%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BB\\_-4.pdf](https://www.csi.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/%D0%9C%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BB_-4.pdf)

170. Створення об'єднаних територіальних громад в Україні. Аналітична доповідь від громадськості у форматі Shadow Report. Київ, 2018, 45 с. URL: <http://parlament.org.ua/wpcontent/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf>

171. Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» : проект Закону України від 21.04.2017 р. № 6403. *Законодавство України*: сайт.

URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61676](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676)

172. Ущатовська О. Правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 68–73.

173. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

174. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

175. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та

удосконалення містобудівного законодавства : Закон України від 9 квітня 2015 р. № 320-VIII. *Законодавство України* : сайт. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/320-19>

176. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності: закон України від 17 січня 2017 р. № 1817-19. *Законодавство України* : сайт. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1817-19/page2>

177. Криштоф Т. Просторове планування та земельні ресурси територіальної громади. Від ренти до доданої вартості. URL: [https://www.csi.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/%D0%9C%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BB\\_-4.pdf](https://www.csi.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/%D0%9C%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BB_-4.pdf)

178. Дорош А. Й. Нові підходи до територіального планування в Україні з врахуванням децентралізаційних процесів та досвіду Австрії. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2016. № 3. С. 78-85.

179. Асоціація міст України. Сайт. URL: <https://www.auc.org.ua/>

180. Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 17 р. № 1089. *Законодавство України* : сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2017-%D0%BF>

181. Нудельман В. Методи розрахунків, прогнозування, моделювання в містобудуванні. Варіанти містобудівних прогнозів, збалансованість розвитку населених пунктів і територій. URL: <http://ukrcsb.com.ua/index.php/katalog-proektiv/cityplanning/326-metodi-rozrakhunkivprognozuvannya-modelyuvannya-v-mistobuduvanni-varianti-mistobudivnikh-prognozivzbalansovanist-rozvitku-naselenikh-punktiv-i-teritorij/>

182. ДБН Б.1.1-21:2017 «Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад».

*Державні будівельні норми України.* Сайт. URL:  
[https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b\\_1\\_1\\_21\\_2017/1-1-0-1807](https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b_1_1_21_2017/1-1-0-1807)

183. ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій». *Державні будівельні норми України.* Сайт. URL:  
[https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b\\_2\\_2\\_12/1-1-0-1802](https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b_2_2_12/1-1-0-1802).

184. Відсутність генеральних планів та зонінгу населених пунктів порушує їх майбутній розвиток. URL:  
<http://www.minregion.gov.ua/press/news/vidsutnist-generalnih-planiv-ta-zoningunaselenih-punktiv-porushuye-yih-maybutniy-rozvitok-partshaladze/>

185. Якимчук А. Ю. Просторове планування територій у системі державного управління. *Децентралізація влади, проведення реформ в Україні. Сучасний стан та проблеми підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад* : мат-ли I Міжнар. наук.-метод. конф. Рівне : Волин. Обереги, 2017. С. 138–140.

186. Створення об'єднаних територіальних громад в Україні. *Аналітична доповідь від громадськості у форматі Shadow Report.* Київ, 2018, 45 с. URL:  
<http://parlament.org.ua/wpcontent/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf>

187. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад : навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Асоціація міст України. К., ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с.

188. Stefanović N., Danilović Hristić N., Milijić S. The implementation model of planning rules in spatial plans. *Spatium.* 2015. №. 33. P. 62-68. URL:  
[www.spatium.rs](http://www.spatium.rs)

189. Чижевський Д. Проект ДБН «Склад та зміст схеми планування території громади». URL: [http://rdpa.regionet.org.ua/images/3-11/Chyzhevskiy-Shema\\_planuvannya.pdf](http://rdpa.regionet.org.ua/images/3-11/Chyzhevskiy-Shema_planuvannya.pdf)

190. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.03.2016 р. № 75. *Законодавство України* : сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16#n112>

191. Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31.03.2016 р. № 79. *Законодавство України* : сайт. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16>

192. Мікула Н. Організаційні та фінансові чинники формування єврорегіонів. *Соціально-економічні дослідження в перехідний період / Регіональна політика: досвід ЄС та його адаптація до умов України*. Вип. 5. ч. II. Львів. ІРД НАНУ. 2003. С. 92–103.

193. Мікула Н. Перспективи участі областей України у єврорегіонах. *Економіка промисловості*. 2003. № 1. С. 34-40.

194. Мікула Н. Про основні проблеми та заходи щодо активізації розбудови транспортних коридорів в Україні. *Економіст*. 2002. № 6. С. 78–81.

195. Кирюхин А. Приграничное сотрудничество стимулирует инновации. *Приграничное сотрудничество*. Спец. вып. № 12. 27 сентября 2003. С. 12.

196. Куценко В. Приграничне економічне співробітництво зарубіжних держав: досвід для нас. *Внешняя торговля*. 1998. № 1–3. С. 41–44.
197. Врегулювання питань комплексного просторового планування громад зрушило з місця [Електронний ресурс]. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11976>
198. Корнейчук Л., Шевчук В. Устойчивое развитие и глобальная миссия Украины. *Економіка України*. 2009. № 5. С. 4–14.
199. Досвід децентралізації у країнах Європи : збірник. док.; пер. з іноз. мов / за заг. ред. В. Б. Гройсмана. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.
200. Гринів Л. С. Екологічно збалансована економіка: проблеми теорії. Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2001. 240 с.
201. Шевчук В. Я. Макроекономічні проблеми сталого розвитку. К.: Геопринт, 2006. 200 с.
202. Білорус О. Г., Мацейко Ю. М. Глобальна перспектива і сталий розвиток: (Системні маркетинг. дослід.). К.: МАУП, 2005. 492 с.
203. Голубець М. А. Розвиток «сталий» чи «збалансований»? *Український географічний журнал*. 2006. № 2. С. 66–69.
204. Екологічна безпека та економіка / М. І. Сокур, В. М. Шмандій, Є. К. Бабець, В. С. Білецький та ін. Кременчук : ПП Щербатих О. В., 2020. 240 с.
205. Hulse J. H. Sustainable Development at Risk: Ignoring the Past. New Delhi : Cambridge University Press India Pvt. Ltd. ; Ottawa : International Development Research Centre, 2007. 390 p.
206. Програма дій «Порядок денний на ХХІ століття» : Ухвалена конференцією ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-

Жанейро (Саміт «Планета Земля», 1992 р.) / пер. з англ. 2-ге вид. К.: Інтелсфера, 2000. 360 с.

207. Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development [Електронний ресурс]. URL: <http://www.un.org/esa/ffd>

208. Андрущенко В. Л. Фіскальне адміністрування як наука і мистецтво. *Фінанси України*. 2003. № 6. С. 27–35.

209. Білик О. А. Еволюція податкових органів на селі у 20-30-ті роки ХХ століття [Електронний ресурс]. URL: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gv/2010\\_16/articles/9\\_Bilik.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gv/2010_16/articles/9_Bilik.pdf)

210. Варналій З. С. Стан, проблеми та перспективи податкового стимулювання суб'єктів підприємництва в умовах дії Податкового кодексу України. *Вісник КНУ імені Тараса Шевченка*. Київ, 2013. № 148. С. 11–15.

211. Азаров М. Податкова політика в Україні : принципи і реалії. *Вісник податкової служби України*. 1998. № 15. С. 6–9.

212. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 р. № 42.2.

213. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553.

214. Курчин О. Г. Роль та значення містобудівної діяльності в місцевому самоврядуванні: питання онтології та аксіології. *Вісник Маріупольського державного університету*. 2013. № 5. С. 102-107.

215. Щеглюк С. Д. Просторове планування об'єднаних територіальних громад в умовах другого етапу децентралізації [Електронний ресурс]. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/e20190302.pdf>

216. Герасимчук З. В., Поліщук В. Г. Стимулювання сталого розвитку регіону: теорія, методологія, практика. Луцьк : РВВ ЛНТУ, 2011. 516 с.



217. Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2020 р. № 219. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/kp20021>

218. Курчин О. Г. Децентралізація повноважень публічної влади та її зв'язок з компетенцією органів місцевого самоврядування в сфері містобудівної діяльності. *Юридична наука*. 2019. № 2. С.54-58.

219. Курчин О. Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності в умовах просторової децентралізації. *Юридична наука*. 2019. № 3. С. 67-74.

220. Курчин О. Г. Сталий місцевий розвиток як стратегічний вектор розвитку містобудівної компетенції органів місцевого самоврядування. *Юридична наука*. 2019. № 4. С. 112-117.

221. Курчин О. Г. Концепція сталого розвитку в сфері містобудівної діяльності. *Юридична наука: науково-практичний журнал*. 2019. № 5. С.76-81.

222. Курчин О. Г. Просторове планування, як основний напрям взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності в умовах децентралізації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1. Т. 4. С.54-62.

223. Курчин О. Г. Вдосконалення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності в умовах муніципальної реформи. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2. Т. 4. С. 134-138.

224. Курчин О. Г. Вплив децентралізації на повноваження органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності в сучасних умовах конституційної модернізації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2018. № 50. Т. 2 С. 112-115.

225. Курчин О. Г. Поняття компетенції органу місцевого самоврядування в сфері містобудівної діяльності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 2. Том 2. С. 89-94.

226. Курчин О. Г. Становлення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності: історико-правові аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. Випуск 50. Т. 4. С. 84-89.

227. Курчин О. Г. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. Випуск 54. Т. 2. С. 101-105.

228. Курчин О. Г. Міжнародні правові стандарти як джерело регулювання містобудівної діяльності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Випуск 1. Том 2. С. 117-123.

229. Курчин О. Г. Технічні норми та їх роль у містобудівній діяльності: онтологічний і аксіологічний підходи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Вип. 28. Том 2. С. 135-140.

230. Курчин О. Г. Містобудівна діяльність як сфера муніципально-правового вимірювання: питання онтології та аксіології. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право»*. 2018. Вип. 16. С. 161-167.

231. Курчин О. Г. Актуальні питання вдосконалення компетенції органів місцевого самоврядування в сфері містобудівної діяльності в умовах муніципальної реформи. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право»*. 2020. Вип. 19. С. 85-92.

232. Курчин О.Г. Роль міжнародних правових стандартів в містобудівній діяльності органів місцевого самоврядування. Порівняльно-аналітичне право. 2020. № 2. – С. 42-46.

233. Курчин О. Г. Кадрова політика органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності: порівняльно-правовий аналіз. *Соціальне право*. 2020. №1. С. 78-83.

234. Курчин О. Г. Транскордонне співробітництво органів місцевого самоврядування як чинник удосконалення містобудівної діяльності. *Соціальне право*. 2019. №4. С. 65-73.

235. Курчин О. Г Система місцевого самоврядування як інституціональна основа містобудівної діяльності на локальному рівні *Соціальне право*. 2019. №3. С. 86-90.

236. Курчин О.Г. Містобудівна діяльність як ключовий елемент компетенції органів місцевого самоврядування / О.Г. Курчин // *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія : Право. – Маріуполь : МДУ, 2019. – Вип. 18. – С. 117-123. (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

237. Курчин О.Г. Місцеве самоврядування як екзистенціальне середовище реалізації містобудівної діяльності / О.Г. Курчин // *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія : Право. – Маріуполь : МДУ, 2019. – Вип. 17. – С. 113-119. (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

238. Курчин О. Г. Містобудівна діяльність як іманентна сфера муніципально-правової діяльності. Модернізація правових інститутів: вимоги часу: *Збірник матеріалів юридичної науково-практичної інтернет-конференції* (м. Київ, 8 грудня 2016р.) [Електронний ресурс]. URL: [https://legalactivity.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1384%3A021116-16&catid=167%3A2-1](https://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1384%3A021116-16&catid=167%3A2-1)

239. Курчин О. Г. Роль містобудівної діяльності у сталому розвитку територіальної громади. Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики : *Збірник матеріалів VII Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених* (29 березня 2018 р.) / За заг. редакцією К. В. Балабанова. Маріуполь : МДУ, 2018. С. 42-44.

240. Курчин О. Г. Удосконалення містобудівної компетенції органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади. Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики : *Збірник матеріалів IX Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених* (19 травня 2020 р.) / За заг. редакцією К. В. Балабанова. Маріуполь : МДУ, 2020. С. 202-204.

241. Курчин О.Г. Міжнародно-правові стандарти у містобудівній діяльності органів місцевого самоврядування// *Сучасні міжнародні відносини: актуальні проблеми теорії і практики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* / Факультет міжнародних відносин Національний авіаційний університет. – Київ: Національний авіаційний університет, 2020. – С. 293 – 300.

242. Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. URL : [http://tergromada.blogspot.com/2014/11/blog-post\\_68.html%200.21](http://tergromada.blogspot.com/2014/11/blog-post_68.html%200.21)

243. Організація бюджетного процесу в Україні [Електронний ресурс] URL : [https://stud.wiki/finance/2c0a65625a2bc78b4d53b88521216c26\\_0.html](https://stud.wiki/finance/2c0a65625a2bc78b4d53b88521216c26_0.html)

244. Бориславська О. Поєднання форм безпосередньої в представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування в Україні. *Інтернет-видання «Юриспруденція on-line»* [Електронний ресурс]. URL : [http://www.lawer.org.ua/?w=r&i=12&d=490\[1616\]](http://www.lawer.org.ua/?w=r&i=12&d=490[1616])

245. Ляхівненко С. М. Міжнародні правові стандарти: до визначення поняття та видової характеристики. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 666-672.

246. Взаємодія внутрішнього та міжнародного права [Електронний ресурс]. URL : <http://jure.in.ua/tema-3-vzayemodiya-vnutrishnogo-ta-mizhnarodnogo-prava/>

247. Пухтинський М. О. Засади децентралізації публічної влади. *Віче*. 2015. № 12 [Електронний ресурс]. URL : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/viche\\_2015\\_12\\_11.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/viche_2015_12_11.pdf)

248. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво. Львів : ІРД НАН України, 2004. 395 с. [Електронний ресурс]. URL : <https://l.ocvita.com.ua/ekonomika/966/index.html>

249. Сталий розвиток [Електронний ресурс]. URL : [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B9\\_%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%BA](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B9_%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%BA)

250. Криштоф Т., Рись Р., Кошелюк Л. Посібник з питань просторового планування для уповноважених органів містобудування та архітектури об'єднаних територіальних громад. 2018. 119 с. [Електронний ресурс].

URL : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/347/1.pdf>

251. Асоціація міст України. Сайт. [Електронний ресурс]. URL : <https://www.auc.org.ua/>

252. Дорош А. Й. Нові підходи до територіального планування в Україні з врахуванням децентралізаційних процесів та досвіду Австрії. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2016. № 3. С.78-85.