

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**СЕРГІЄНКО ОЛЕКСАНДР ВАСИЛЬОВИЧ**

УДК 351:697.5

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ  
В ГАЛУЗІ МІСТОБУДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата  
юридичних наук**

**Київ – 2020**

Дисертацією є рукопис

Роботу виконано в Науково-дослідному інституті публічного права

**Науковий керівник:**

Заслужений юрист України, доктор юридичних наук, доцент

**Шатіло Володимир Анатолійович,**

Київський національний лінгвістичний університет,

завідувач кафедри права

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор

**Савченко Леся Анатоліївна,**

Інститут законодавства Верховної Ради України,

головний науковий співробітник сектору «Українська школа законотворчості»

відділу теорії та практики законотворчої діяльності

кандидат юридичних наук

**Оксінь Віталій Юрійович,**

Громадська організація

«Академія адміністративно-правових наук»,

старший науковий співробітник

Захист відбудеться «4» серпня 2020 р. о 9<sup>00</sup> годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

Автореферат розісланий «3» липня 2020 р.

Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради

К.М. Куркова

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Україна як правова і демократична держава не зможе відбутися без розвиненого громадянського суспільства, у центрі якого перебуває громадянин, що не лише бере активну участь у формуванні представницьких органів публічної влади, але й своєю активною позицією постійно здійснює тиск на обрану публічну владу та призначених (створених) нею суб'єктів публічної адміністрації. Не є винятком із цього правила й галузь містобудування, процес публічно-правового реформування якої нині продовжується.

Основні вимоги до містобудівної діяльності в Україні визначено законами України «Про основи містобудування» та «Про регулювання містобудівної діяльності», але більшість їх позитивних норм так і залишаються лише намірами, адже вони системно не узгоджені та вихолощуються в підзаконних нормативно-правових актах. Крім того, як показують результати соціологічного опитування, понад 62 % громадян не задоволені рівнем захисту їх прав і законних інтересів у галузі містобудування. Це зумовлює потребу здійснення у галузі містобудування більш дієвої контрольної діяльності як із боку публічної влади, так і з боку громадськості. Особливу роль у межах такої моделі відіграє інститут громадянського контролю як системний механізм контролю за діяльністю органів публічної влади з боку громадян.

*Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями.* Комплексний аналіз адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва здійснив К. Резворович; питання адміністративно-правових засад взаємодії державних органів влади з інститутами громадянського суспільства в окремих сферах суспільного життя аналізували Ю. Парубець та Ю. Торкайло; юридичну природу надання адміністративних послуг у сфері містобудування розкрив О. Ляшко; державному контролю у сфері будівництва присвятили свої праці В. Ромасько та А. Матвійчук.

До проблем публічного адміністрування, контролю, громадянського контролю, галузі містобудування зверталися такі вчені, як В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Галуцько, В. Гаращук, Ю. Діхтієвський, О. Джафарова, С. Косінов, О. Кузьменко, А. Іванищук, А. Манжула, Р. Мельник, О. Музичук, В. Оксін, І. Орловська, О. Рябченко, Л. Савченко, О. Савченко, І. Сквірський, Є. Соболев, Л. Сорока, С. Петков, С. Стеценко, О. Стукаленко, О. Сушинський, К. Чижмарь, В. Шатіло, К. Шкарупа та інші. Проте вони не зосереджували свої наукові пошуки на питанні публічного адміністрування саме громадянського контролю в галузі містобудування.

Отже, незадоволеність громадян України рівнем захисту їх прав і законних інтересів у галузі містобудування, наявність у цій сфері значних невідповідностей та законодавчих прогалин, потреба протидії на конкурентних громадських засадах корупційним проявам, неналежна увага до цих проблем представників адміністративно-правової науки обґрунтовують актуальність цього дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Тема дослідження узгоджується з положеннями Стратегії сталого розвитку

«Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретико-методологічних засад, нормативно-правових актів та інших джерел в аналізованій сфері розв'язати наукове завдання щодо публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування.

Відповідно до поставленої мети в роботі заплановано вирішити такі *завдання*:

- з'ясувати юридичну природу громадянського контролю в галузі містобудування як об'єкта публічного адміністрування;
- виявити й узагальнити принципи публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування;
- визначити адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації та функції громадянського контролю в галузі містобудування;
- визначити суб'єктів контролю за діяльністю органів публічної влади та рівні громадянського контролю у галузі містобудування;
- схарактеризувати об'єкти архітектури як об'єкт громадянського контролю у галузі містобудування;
- розкрити юридичну природу категорії планування території як інструмента публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності;
- з'ясувати місце і роль ліцензування та сертифікації як інструментів публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування;
- окреслити особливості дозвільної системи та державного архітектурно-будівельного нагляду та контролю в галузі містобудування;
- установити й узагальнити актуальні проблеми публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності України;
- сформулювати пропозиції для вдосконалення законодавства щодо публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності України на основі використання звичаєвого права українського народу;
- розкрити місце й роль децентралізації та інституту доброчесності як чинників удосконалення інструментів публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, які виникають у сфері публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування в Україні.

*Предмет дослідження* – публічне адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування в Україні.

**Методи дослідження.** Загальним методом у роботі є *діалектичний метод*.

Для вивчення розвитку контролю за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування застосовувався *історико-правовий* метод (підрозділ 2.1). *Логіко-семантичний* метод і метод *аналізу* словникових визначень сприяли розкриттю сутності громадянського контролю як об'єкта публічного адміністрування (підрозділ 1.1), його функцій у галузі містобудування (підрозділ 1.3), виявленню принципів публічного адміністрування громадянського контролю (підрозділ 1.2). Використання *системно-структурного* методу дозволило охарактеризувати об'єкти архітектури як об'єкт громадянського контролю (підрозділ 2.2), розкрити зміст планування території, ліцензування та сертифікації як інструментів публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування (підрозділи 2.3, 2.4). *Формально-юридичний* метод сприяв виокремленню особливостей дозвільної системи й державного архітектурно-будівельного нагляду та контролю в галузі містобудування (підрозділ 2.5). *Формально-логічний* метод застосовано для встановлення змісту проблем публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності України (підрозділ 3.1). *Порівняльно-правовий* метод використано для вивчення ролі інститутів громадянського суспільства в галузі містобудування в зарубіжних країнах (підрозділ 3.3) та формулювання пропозицій щодо його застосування в Україні. *Індуктивний* метод сприяв окресленню пропозицій щодо вдосконалення законодавства України в досліджуваній сфері (розділи 2, 3).

*Емпіричну основу* дослідження становлять узагальнення діяльності органів публічної влади України в галузі містобудування; результати соціологічних досліджень щодо проблеми громадянського контролю в досліджуваній сфері; програми політичних партій та статuti громадських організацій.

**Наукова новизна отриманих результатів** визначається тим, що дисертація є одним із перших у адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням актуальних питань і проблем публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування в Україні, в якому сформульовано низку нових наукових положень і пропозицій, зокрема:

*у перше:*

– з'ясовано сутність категорії громадянського контролю в галузі містобудування як об'єкта публічного адміністрування, як здатності кожного окремого громадянина впливати на суб'єктів владних повноважень та здійснювати щодо них перевірку й облік того, як вони виконують покладені на них завдання та реалізують функції щодо створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини;

– виявлено й узагальнено принцип розвиненого громадянського суспільства в галузі містобудування, який полягає у тому, що публічна влада має не лише формуватися громадянами, але й усебічно передаватися на муніципальний рівень та суб'єктам громадянського суспільства, а найголовніше – вийти на той рівень, коли кожен голос (думка) громадянина має бути почуто, більше того – кожен громадянин має займати активну громадянську, політичну та публічно-управлінську позицію щодо створення комфортного матеріально-просторового середовища для життя;

– комплексно узагальнено актуальні проблеми публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності в Україні, до яких віднесено: неналежне законодавче врегулювання найбільш важливих категорій у досліджуваній сфері; застосування заходів публічного громадського обговорення на досить пізніх стадіях розгляду суспільно важливих питань; факультативне юридичне значення результатів громадянського контролю; неповне оприлюднення містобудівної інформації; недовіра громадських інспекторів у сфері архітектурно-будівельного контролю; відсутність єдиного публічного реєстру містобудівної документації;

*удосконалено:*

– наукове розуміння громадянського контролю, який базується на громадянському договорі між громадянином і державою, а тому може й має здійснюватися як будь-яким громадянином, так і об'єднаннями громадян, які бажають з'ясувати, наскільки влада є відповідальною і належно виконує свої обов'язки;

– доктринальні положення щодо розуміння об'єктів архітектури в галузі містобудування в Україні як матеріальних й інтелектуальних цінностей, які на стадії розроблення, планування, затвердження, будівництва, здавання в експлуатацію та експлуатації в більшості випадків потребують об'єктивного громадянського контролю;

– категорію планування території як інструмента публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності, як процес: моніторингу соціально активними громадянами та об'єднаннями громадян, які бажають з'ясувати, наскільки влада є відповідальною і належно виконує покладені на неї завдання; створення та зміни загальнодержавних і місцевих планів планування й забудови територій;

– поняття ліцензування як інструмента публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування, як участі суспільно активних громадян та інших суб'єктів громадського суспільства у процедурах надання дозволів суб'єктам будівельної діяльності на створення об'єктів архітектури й виконання окремих видів проєктних робіт на основі законодавства і природного права з метою ухвалення прозорих рішень з урахуванням балансу інтересів забудовників, громади і держави та забезпечення публічного інтересу суспільства загалом;

*дістали подальшого розвитку:*

– наукові положення щодо адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які наділені владною компетенцією в галузі містобудування, та функцій громадянського контролю – дієвості, свідомої непередбачуваності, громадянської взаємності, громадянського нагляду (складається з двох складових – громадянського аудиту та громадянського інспектування);

– доктринальні підходи до дозвільної системи в галузі містобудування як об'єкта громадянського контролю, як сукупності спеціальних суб'єктів публічної адміністрації, які мають законодавчо визначену компетенцію видавати документи

дозвільного характеру суб'єктам господарювання, що здійснюють проектування, будівництво та уведення в експлуатацію будівель і споруд;

– пропозиції щодо вдосконалення законодавства в галузі містобудування з опором на звичаєве право українського народу, зокрема щодо законодавчого закріплення в окремому розділі профільного закону питань громадянського контролю, зокрема участі у процесі ухвалення рішень усіх зацікавлених осіб через електронні громадські слухання як обов'язкову форму контролю містобудівних проєктів;

– наукові положення щодо чинників (на основі компаративістичної характеристики) дієвості децентралізації та добросовісності у сфері містобудування та вироблення на цій основі пропозицій щодо вдосконалення законодавства з метою підвищення ефективності публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування України шляхом розширення ролі інститутів громадянського суспільства на місцях, передання певних компетенцій громадським організаціям та органам місцевого самоврядування, розширення горизонтальних зв'язків і кооперації.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що викладені в дисертаційному дослідженні висновки та пропозиції можуть бути використані та використовуються у:

– *правотворчості* – під час внесення змін і доповнень до чинного законодавства України, що регулює публічне адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування (довідка Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування);

– *правозастосовній діяльності* – щодо покращення діяльності органів публічної влади, громадськості та засобів масової інформації (довідка Національного агентства України з питань державної служби; довідка ГО «Всеукраїнське об'єднання позаштатних (громадських) інспекторів архітектурно-будівельного контролю»);

– *освітньому процесі* – під час викладання таких навчальних дисциплін як «Публічне адміністрування», «Адміністративно-правові засади публічного управління та адміністрування», «Територіальна організація влади в Україні», «Адміністративне право України», «Місьцеве самоврядування», «Публічне управління та адміністрування» (довідка Київського національного університету імені Тараса Шевченка);

– *науково-дослідній сфері* – для розроблення актуальних питань громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади (довідка про впровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

**Апробація результатів дисертації.** Результати дисертаційного дослідження оприлюднені на науково-практичних конференціях, зокрема й міжнародних: «Тенденції та пріоритети реформування законодавства України» (м. Одеса, 2–3 жовтня 2015 р.); «Актуальні питання сучасної науки» (м. Львів, 16–17 жовтня 2015 р.); «Пріоритетні напрями розвитку правової системи України» (м. Львів, 6–7 листопада 2015 р.); «Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і

практика» (м. Запоріжжя, 20 листопада 2015 р.); «Актуальні проблеми гуманітарних та природничих наук» (м. Київ, 28–29 жовтня 2016 р.); «Теорія і практика сучасної науки» (м. Дніпро, 24–25 лютого 2017 р.); «Дні науки філософського факультету 2017» (м. Київ, 25–26 квітня 2017 р.); «Державне управління в Україні: виклики та перспективи» (м. Запоріжжя 12–13 травня 2017 р.); «Публічне управління та адміністрування: конкурентні виклики сучасності» (м. Львів, 30 березня 2018 р.); «Дні науки філософського факультету 2018» (м. Київ, 26–27 квітня 2018 р.); «Державне управління в Україні: виклики та перспективи» (м. Запоріжжя, 11–12 травня 2018 р.); «Інноваційний розвиток науки нового тисячоліття» (м. Чернівці, 25–26 травня 2018 р.); «Сучасні перспективи розвитку науки» (м. Київ, 8–9 вересня 2018 р.).

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які включають одинадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 301 сторінку. Список використаних джерел складається з 212 найменувань і займає 24 сторінки.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації; визначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, наукову новизну та практичне значення одержаних результатів; наведено відомості про апробацію та структуру дисертації.

**Розділ 1 «Теоретико-правові засади публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування»** складається з трьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Громадянський контроль у галузі містобудування як об'єкт публічного адміністрування»* з'ясовано юридичну природу громадянського контролю як об'єкта публічного адміністрування.

Доведено, що в теорії адміністративного права категорія публічного контролю – це вид інструментарію публічного адміністрування, який полягає в тому, що суб'єкт публічної адміністрації здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції.

Констатовано, що суб'єкти публічного управління часто спотворюють надані народом повноваження, виходять за межі дозволеного, відповідно чинником протидії цьому, у тому числі й у сфері містобудування, є інститути громадянського суспільства, зокрема шляхом здійснення громадянського контролю за їх діяльністю. Підкреслено, що публічна влада виробила систему обмежень дії інститутів громадянського суспільства, наведено такі обмеження.

Резюмовано, що громадянське суспільство в Україні перебуває на початковій стадії формування, і тому необхідно запроваджувати інститути громадянського контролю. Сформульовано визначення громадянського контролю як об'єкта публічного адміністрування в галузі містобудування.

*Підрозділ 1.2 «Принципи публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування»* присвячено виявленню та узагальненню об'єктивних, найбільш сталих і загальних засад в аналізованій сфері.

Доведено, що дієвий громадянський контроль за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування має будуватися на певних об'єктивних стійких правових принципах. Первинним загальним принципом в аналізованій сфері поряд із принципом верховенства права є принцип побудови розвиненого громадянського суспільства, який полягає в тому, що публічна влада не тільки має формуватися громадянами, але й усебічно має передаватися на муніципальний рівень суб'єктам громадянського суспільства.

Приділено увагу аналізу загальних принципів містобудування з урахуванням чинників громадянського контролю в цій галузі.

Зосереджено увагу на принципах публічного управління – незалежності державної та місцевої влад у поєднанні з принципом субсидіарності; дієвості громадянського контролю; громадянської конкуренції; відповідальності, який покладено в основу публічно-управлінської діяльності.

У підрозділі 1.3 *«Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації та функції громадянського контролю в галузі містобудування»* з'ясовано юридичну природу, адміністративні обов'язки і права суб'єктів публічної адміністрації, які потребують громадянського контролю в галузі містобудування та його функції в аналізованій сфері.

Наголошено, що питання в галузі містобудування віднесено до компетенції суб'єктів різних рівнів: планування території України – державної влади; планування території регіонів, районів, населених пунктів – місцевого самоврядування; установлення нормативно-правової бази в містобудуванні – державного рівня; здійснення заходів з містобудування (проектування, будівництво тощо) – місцевого самоврядування; здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду – державної влади; здійснення державного архітектурно-будівельного контролю – як державної влади, так і місцевого самоврядування. Виходячи з таких компетенцій, окреслено коло суб'єктів публічної влади в галузі містобудування, які потребують громадянського контролю, що здійснюється не в безособовій формі, а конкретними громадянами та їх неформальними і формальними об'єднаннями.

Резюмовано, що концепція розвиненої моделі громадянської конкуренції у сфері містобудування не тільки передбачає заходи контролю за органами публічної влади, але й створення паралельної конкурентної системи управління та атестації. Результатом упровадження громадянської конкуренції стане створення конкурентного (немонопольного) ринку надання адміністративних послуг у галузі містобудування.

Приділено увагу функціям громадянського контролю в галузі містобудування та визначено зміст провідних функцій – дієвості, свідомої непередбачуваності, громадянської взаємності. Доведено, що за структурою функція громадянського нагляду в галузі містобудування складається з двох основних складових – громадянського аудиту та громадянського інспектування; акцентовано увагу на їх видах і формах.

**Розділ 2 «Адміністративно-правовий механізм публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування в Україні»**

складається з п'яти підрозділів, в яких розкрито юридичні елементи аналізованого механізму.

У підрозділі 2.1 «Суб'єкти контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації та рівні громадянського контролю в галузі містобудування» з'ясовано коло суб'єктів, що здійснюють контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації в аналізованій галузі, приділено увагу об'єднанням громадян як важливим суб'єктам громадянського контролю та його рівням.

Акцентовано увагу на системі внутрішнього контролю органів публічної влади. Виділено суб'єктів, які здійснюють контроль у галузі містобудівної діяльності. Звернення до досвіду країн сталої демократії дозволило окреслити види контролю в галузі містобудування залежно від суб'єктів, які його здійснюють.

Окреслено коло суб'єктів громадянського контролю та сформульовано визначення його об'єкта. Наголошено, що важливу роль у діяльності органів публічної влади в галузі містобудування мають відігравати об'єднання громадян. Серед спеціальних громадських організацій у галузі містобудування насамперед виділяються саморегулювальні організації, неприбуткові добровільні об'єднання фізичних і юридичних осіб за відповідним напрямком підприємницької чи професійної діяльності, які в установленому порядку набули відповідного статусу. Приділено увагу політичним партіям, як суб'єктам громадянського контролю, та вказано на недостатність відповідних механізмів такого контролю в галузі містобудування.

Констатовано, що публічний контроль у галузі містобудування здійснюється на декількох рівнях – державному, місцевому, експертному, громадянському. Виділено та охарактеризовано рівні громадянського контролю – державний (загальнодержавний), регіональний, місцевий (локальний).

У підрозділі 2.2 «Об'єкти архітектури як об'єкт громадянського контролю в галузі містобудування» констатовано, що мистецтво архітектури має свої особливі форми вираження, зокрема йдеться про проекти будівництва.

Важливим об'єктом архітектурної діяльності, а отже і громадянського контролю, є містобудівні умови й обмеження забудови земельної ділянки, для отримання яких замовник будівництва має подати до органу архітектури й містобудування містобудівний розрахунок – це ще один об'єкт архітектурної діяльності, а відповідно і громадянського контролю, розгляд якого запропоновано здійснювати із залученням інститутів громадянського суспільства. Доведено, що на стадії розроблення містобудівної документації існують дієві форми громадянського контролю – громадські слухання, розгляд документації архітектурно-містобудівними радами. Проте на етапі визначення параметрів об'єкта будівництва жодної форми громадянського контролю немає.

Будівельний паспорт забудови земельної ділянки має суспільний інтерес, подвійну природу, але нині відсутні форми громадянського контролю щодо його створення як об'єкта архітектури. Доведено, що існує нагальна потреба в затвердженні єдиних правил видання технічних умов та в установленні відповідних форм громадянського контролю за цим процесом. Констатовано, що завдання на проектування є суто господарчим документом, тому розвивати щодо

цього об'єкта будівництва форми громадянського контролю недоцільно.

Наголошено, що особливим синтетичним об'єктом містобудування є вихідні дані на проектування, які за бажанням замовника можуть бути піддані такій формі громадянського контролю, як розгляд на містобудівній раді при уповноваженому органі містобудування та архітектури, рішення якого мають рекомендаційний характер. Експертний звіт як об'єкт архітектурної діяльності є професійною діяльністю, результат якої має суспільне значення, а отже, його слід вважати своєрідною формою громадянського контролю. Констатовано, що особливим видом об'єктів архітектури є проєкт виконання підготовчих робіт, але громадянський контроль за обґрунтованістю обсягу та складу таких робіт не здійснюється.

*Підрозділ 2.3 «Планування території як інструмент публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності»* присвячено розкриттю юридичної природи комплексних формально оформлених намірів суб'єктів публічної адміністрації в галузі містобудівної діяльності.

Наголошено, що до розроблення й експертизи Генеральної схеми планування території України мають бути залучені інститути громадянського суспільства. Ухвалення Закону про Генеральну схему має супроводжуватися парламентськими слуханнями та слуханнями в комітетах Верховної Ради України за участі представників громадянського суспільства. А щодо внесення змін до нього має діяти система громадянської ініціативи. Вказано, що до проведення моніторингу стану реалізації Генеральної схеми та оцінювання його результатів, аналізу пропозицій щодо врахування загальнодержавних інтересів під час планування територій відповідних адміністративно-територіальних одиниць, на жаль, інститути громадянського суспільства не залучаються, у той час як результати моніторингу, пропозиції є об'єктами планування територій і мають підлягати громадянському контролю.

Констатовано, що проєкти схем планування окремих частин території України та схеми планування територій на регіональному рівні, їх експертиза та прийняті схеми мають бути об'єктами громадянського контролю, але законодавством це не передбачено. Запропоновано надати доступ громадськості до проєктів та процесу створення генеральних планів відповідних населених пунктів. Висловлено твердження про те, що план зонування територій населених пунктів, детальний план територій є об'єктами громадянського контролю в галузі містобудування, отже доцільно в законодавстві передбачити форми такого контролю, зокрема й проведення професійної експертизи. Резюмовано, що особливий статус мають детальні плани територій поза межами населених пунктів, адже вони розробляються місцевими державними адміністраціями і вплив інститутів громадянського суспільства на цей процес обмежений. Реалізація будь-яких схем чи планів територій здійснюється через розроблення та виконання містобудівних програм, процеси їх створення є об'єктами громадянського контролю, однак у законодавстві про це не йдеться. Специфічним об'єктом планування територій є містобудівний кадастр, процес створення й адміністрування якого є об'єктом громадянського контролю. Наголошено, що єдиною вагомою формою громадянського контролю в галузі містобудування

щодо об'єктів планування територій є архітектурно-містобудівні ради.

Підкреслено, що закони України «Про основи містобудування» «Про регулювання містобудівної діяльності» не передбачають видів та форм громадянського контролю при плануванні забудови територій. Запропоновано визначити це в Містобудівному кодексі України.

У підрозділі 2.4 «Ліцензування та сертифікація як інструменти публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування» з'ясовано місце і роль ліцензування та сертифікації для безпечного будівництва з урахуванням балансу інтересів забудовників, громади та публічного інтересу суспільства.

Констатовано, що особливою адміністративною процедурою є отримання ліцензії, а ліцензійний реєстр – зручний інформаційний ресурс для громадянського контролю. Зазначено, що важливим засобом здійснення громадянського контролю за органом ліцензування є залучення на паритетних засадах представників громадських організацій, суб'єктів господарювання і їх об'єднань до процесу ухвалення рішень. При органі ліцензування утворюється ліцензійна комісія, яка, з одного боку, є інститутом громадянського контролю, а з іншого – її діяльність також має підпадати під громадянський контроль. Наголошено, що висновки ліцензійної комісії та рішення Державної архітектурно-будівельної інспекції, що ухвалюються за результатом їх розгляду, мають оприлюднюватися на веб-сайті органу ліцензування – про це слід вказати в Положеннях, що регламентують діяльність цих суб'єктів. Акцентовано увагу на Експертно-апеляційній раді, рішення якої є об'єктами громадянського контролю.

Наголошено, що у сфері атестації відповідальних виконавців робіт у галузі містобудування наявна низка інститутів громадянського контролю (колегіальні органи атестації, делегування повноважень атестації саморегульованим організаціям, реєстри атестованих осіб та саморегульованих організацій), але існує потреба на законодавчому рівні визначити види та форми такого контролю. Запропоновано створити систему критеріїв оцінювання роботи особи, що бажає отримати кваліфікаційний сертифікат і таким чином усунути елемент суб'єктивності під час проведення атестації.

Розглянуто правові основи створення, діяльності саморегульованих організацій та констатовано, що до їх повноважень не віднесено контроль за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування, що зменшує можливості цього інструменту громадянського контролю.

У підрозділі 2.5 «Дозвільна система та державний архітектурно-будівельний нагляд і контроль у галузі містобудування» виявлено особливості дозвільної системи й державного архітектурно-будівельного нагляду та контролю в галузі містобудування.

Доведено, що дозвільна система в будівництві як сукупність особливих об'єктів громадянського контролю, які визначаються нормативними актами різної юридичної сили, часто неузгодженими між собою, вимагає відповідних форм громадянського контролю. Наголошено, що Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» не визначає зміст дозволу на виконання будівельних робіт і сертифікату про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом

об'єкта.

Констатовано, що ведення реєстру документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у виданні, скасування та анулювання зазначених документів є єдиною формою громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в дозвільній системі у сфері будівництва, якщо не брати до уваги діяльність громадських рад. Запропоновано передати функції реєстрації неурядовим організаціям.

Наведено особливості та відмінності державного архітектурно-будівельного нагляду від однойменного контролю. З метою належного здійснення громадянського контролю запропоновано окреслити в законодавстві процедури проведення органом державного архітектурно-будівельного контролю камеральних і документальних перевірок та їх оформлення.

Розглянуто специфіку планового й позапланового контролю суб'єктів господарювання в галузі містобудування, наявність щодо них відповідних форм громадянського контролю. Зроблено висновки про те, що відсутні дієві форми громадянського контролю за формуванням планів заходів державного архітектурно-будівельного контролю; у законодавстві не чітко розмежовано повноваження державного архітектурно-будівельного контролю між його суб'єктами; така форма контролю, як огляд, не передбачена нормами законів України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про регулювання містобудівної діяльності».

**Розділ 3 «Удосконалення публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування в Україні»** складається з трьох підрозділів.

*У підрозділі 3.1 «Актуальні проблеми публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності»* з'ясовано теоретичні і практичні питання, що потребують вирішення в аналізованій сфері.

Зроблено висновки, що: 1) існують прогалини в законодавстві як щодо категорійного апарату громадянського контролю, так і щодо інструментів його правореалізації; запропоновано термінологічну класифікацію прописати у профільному законі; 2) застосування заходів громадського обговорення на пізніх стадіях розгляду суспільно важливих питань призводить до того, що органи публічної влади на власний розсуд або відповідно до намірів інвестора ухвалюють рішення щодо використання території та, як показує досвід, без урахування думки місцевої громади; 3) згідно із законодавством пропозиції громадськості мають виключно дорадчий, консультативний характер, а в разі фінансування розроблення містобудівної документації за кошти інвестора дотримання приватного інтересу стає пріоритетним перед публічним; наведено проблеми громадських слухань; 4) проблемним є питання поширення та оприлюднення інформації про розроблення та затвердження містобудівної документації; 5) не врегульовано питання повного оприлюднення проектів містобудівної документації, адже її обсяг є досить значним; 6) висновки архітектурно-містобудівної ради не є обов'язковими для врахування, а тому експертне та фахове середовище в межах громадянського контролю не має

достатнього впливу для забезпечення суспільного інтересу; 7) інститут громадських інспекторів у сфері архітектурно-будівельного контролю не діє, норми, що регламентують їх повноваження та участь у проведенні перевірок, не використовуються; 8) проблемою є відсутність публічних реєстрів усієї містобудівної документації та інших документів у галузі містобудування.

У підрозділі 3.2 «Удосконалення законодавства щодо публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності на основі використання звичаєвого права українського народу» сформульовано пропозиції щодо внесення змін до чинних нормативно-правових актів у галузі містобудівної діяльності, спираючись на спадщину українського народу.

Підкреслено, що в разі відсутності норми права органи публічної влади у сфері містобудівної діяльності мусять «законно» бездіяти, а тому відбувається порушення права на забудову територій. Але якщо скористатися інститутом громадянської конкуренції і передати певні права інститутам громадянського контролю, то їх реалізація може стати можливою, адже такі інститути можуть покладатися на правовий звичай. Запропоновано, щоб органи публічної влади працювали паралельно з інститутами громадянського контролю: у розрізі дозвільної системи можливо надати право на реєстрацію та видання документів декларативного й дозвільного характеру громадянським реєстраторам чи професійним громадським організаціям будівельників; ліцензування та сертифікація мають здійснюватися як органами публічної влади, так й інститутами громадянського контролю; у здійсненні державного архітектурно-будівельного контролю доцільно застосувати громадянську взаємність. Моделлю посилення дієвості й результативності громадянського контролю за органами публічної влади в галузі містобудування можуть стати інститути прямої демократії, зокрема застосування права громадянського вето.

Доведено, що громадянський контроль як засіб забезпечення законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації суттєво відрізняється від інших видів контролю, окреслено такі відмінності.

Запропоновано змінити підходи до питання участі громадськості в ухваленні рішень, зокрема слід: 1) залучати громадськість до процесу ухвалення рішень на етапі формування ідеї, визначення пріоритетів, цілей, напрямків територіального розвитку тощо; 2) законодавчо гарантувати врахування пропозицій громади щодо шляхів свого розвитку; 3) належним чином здійснювати підготовку участі громадськості у процесі ухвалення рішень; 4) установити відповідальність органів влади та їх посадових осіб за недотримання процедур участі громадськості у процесах ухвалення рішень і, як наслідок, – їх скасування; 5) забезпечити публічність і прозорість процесу розроблення й ухвалення проєктів містобудівної документації; 6) запровадити електронні громадські слухання; 7) узгоджувати фінансування розроблення містобудівної документації за рахунок коштів інвестора з нормами спеціального закону про державно-приватне партнерство; 8) запровадити ефективний механізм громадянського контролю та впливу на ухвалення рішень з питання розміщення тимчасових споруд для ведення підприємницької діяльності; 9) зобов'язати розробників проєктів містобудівної документації обов'язково враховувати

результати їх розгляду архітектурно-містобудівною радою.

Сформульовано зміни й доповнення до ст.ст. 17, 20 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

У підрозділі 3.3 «Децентралізація та інститути доброчесності як чинники вдосконалення інструментів публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування» виявлено чинники дієвості децентралізації та доброчесності щодо сфери містобудування та вироблено пропозиції щодо вдосконалення законодавства з метою підвищення ефективності публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування України.

Приділено увагу дієвому досвіду децентралізації публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування зарубіжних країн (Польщі, Великої Британії, США, ФРН), який можливо застосувати в Україні, зокрема щодо передання права зі встановлення державних і галузевих будівельних норм, стандартів і правил від органів державної влади професійним громадським організаціям та органам місцевого самоврядування. Наголошено, що норми ст. 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» не враховують аспекту створення об'єднаних територіальних громад.

Запропоновано створити систему, за якої органи публічної влади були б зобов'язані використовувати у своїй роботі інформацію про юридичних і фізичних осіб, які добросовісно здійснюють діяльність у сфері містобудування. Публічні реєстри добропорядності можуть складатися суб'єктами громадянського контролю, і, насамперед, – саморегульвними організаціями в галузі містобудування. Механізмом їх складання має стати професійна сертифікація. Аналогічні реєстри мають створюватися і щодо ліцензування в галузі містобудування. Запропоновано відійти від інституту ліцензування на користь інституту сертифікації за умови сертифікації не лише фізичних, а й юридичних осіб. Реєстри добропорядності, яких може бути декілька, і громадянська конкуренція призведуть до формування в них об'єктивної та неупередженої інформації, мають адмініструватися органами публічної влади із залученням інститутів громадянського контролю. Такі реєстри використовувалися б як інститут громадянської взаємності (стосовно вибудовування рейтингу роботи органів публічної влади) та як інститут громадянської конкуренції (стосовно виборювання права на виконання адміністративних функцій).

Доведено, що ефективності громадянського контролю сприятиме продовження роботи з удосконалення адміністрування містобудівних реєстрів. Зроблено висновок про доцільність у межах розроблення детальних планів територій формувати реєстри ділянок, які підлягають забудові; вести реєстр дозволів на розміщення тимчасових споруд, порушення благоустрою; створювати та наповнювати Містобудівний кадастр кожного населеного пункту, інтегрувати його з іншими реєстрами.

Наведено форми участі громадськості в містобудівному моніторингу.

## ВИСНОВКИ

У дисертації на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства, досягнень громадянських інституцій у сфері публічного контролю наведено нове розв'язання наукового завдання щодо публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування в Україні, викладено найбільш важливі наукові результати, що мають істотне значення для науки адміністративного права. Основні з них такі:

1. Доведено, що громадянський контроль як об'єкт публічного адміністрування в галузі містобудування – це здатність кожного окремого громадянина та формальних і неформальних об'єднань громадян впливати на спеціальних суб'єктів публічної адміністрації, здійснювати щодо них перевірку й облік того, як вони виконують покладені на них завдання та реалізують свої функції, насамперед щодо недопущення узурпації влади шляхом активної участі у справах суспільства і держави, здатності до цієї участі, глибокого усвідомлення своїх прав та обов'язків з метою створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, належного планування та розвитку населених пунктів (територій), будівництва та збереження будівельних об'єктів, створення інженерної та транспортної інфраструктури.

2. Виявлено й узагальнено, що принципи публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування – це найбільш загальні, сталі, об'єктивні засади, на яких базується дієвий громадянський контроль за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування, які за рівнем спеціалізації поділені на загальні (принципи верховенства права та розвиненого громадянського суспільства) і спеціальні принципи (дієвості контролю; містобудування з урахуванням чинників громадянського контролю; публічного управління щодо контролю за спеціальними суб'єктами публічного адміністрування в галузі містобудування).

3. З'ясовано, що адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які мають владні функції у сфері містобудування – це сукупність їх адміністративних обов'язків працювати прозоро, надавати суб'єктам громадянського контролю всю необхідну інформацію для перевірки й обліку того, як вони виконують покладені на них завдання та реалізують функції, а також право розраховувати на об'єктивність (незаангажованість) здійснення публічного контролю, неприпустимість перекручування фактів перевірок і шанобливе ставлення до себе.

4. Визначено, що залежно від суб'єктів, які здійснюють контроль у галузі містобудування, слід виділити такі його види: 1) загальний адміністративний контроль, що здійснюється відповідними суб'єктами публічної адміністрації; 2) контроль квазінезалежних наглядових структур, які формально не входять до складу публічних органів, однак фінансуються за рахунок публічних фінансів; 3) контроль з боку міжнародних інституцій (здійснюють нагляд за діяльністю органів публічної влади); 4) парламентський контроль; 5) спеціалізований адміністративний контроль за діяльністю об'єктів містобудівного контролю; 6) внутрішній контроль; 7) добровільний контроль (аудит) (проводиться приватними інституціями за зверненням); 8) громадянський контроль у галузі

містобудування. Не заперечуючи потребу і специфічну дієвість вищезазначених форм контролю доведено, що лише громадянський контроль у галузі містобудування є універсальним, всеохоплюючим засобом подолання негативних чинників у галузі містобудування.

5. З'ясовано, що основними суб'єктами громадянського контролю є окремі громадяни та неформальні об'єднання громадян; формальні об'єднання громадян, зокрема: правозахисні, професійні, екологічні громадські організації, організації споживачів; засоби масової інформації (телевізійні канали, друковані та електронні засоби, бюро журналістських розслідувань).

6. Зроблено висновки, що об'єкти архітектури різноманітні та мають специфічні риси, отже і громадянський контроль щодо них набуває особливих форм і змісту; сучасний стан регулювання відносин щодо громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері планування територій є проблемним, саме це є однією з основних причин виникнення суспільного обурення в цій сфері, яка є не тільки технічно складною, але й недостатньо відкритою для громадянського контролю. Унормувати питання діяльності як органів публічної влади, суб'єктів громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності загалом, так і щодо об'єктів архітектури та планування територій, зокрема можливо шляхом ухвалення Містобудівного кодексу України.

7. Доведено, що ліцензування і сертифікація як інструменти публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів громадянського контролю, реалізованих у межах відповідної, визначеної законом компетенції (або на основі природного права – робити все крім того, що прямо заборонено законом) з метою досягнення відкритості в діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо ухвалення прозорих рішень з урахуванням балансу інтересів забудовників, громади і держави та забезпечення публічного інтересу суспільства загалом.

8. Визначено, що державний архітектурно-будівельний нагляд і державний архітектурно-будівельний контроль є сукупністю особливих об'єктів – планові та позапланові заходи, камеральні та документальні перевірки, журнали обліку приписів, рішення про скасування, зупинення дії та відновлення дії рішень об'єктів нагляду, що становлять об'єкти громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності.

9. З'ясовано теоретичні і практичні питання, що потребують вирішення щодо публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності в Україні, у результаті виявлено низку проблем, основною причиною яких є відсутність ефективних механізмів громадянського контролю, незалучення громадськості до ухвалення рішень у містобудівній сфері та слабе правове регулювання питань громадянського контролю, насамперед на рівні закону. Участь громадян та їх об'єднань у процесах містобудування на початкових стадіях забезпечить найменшу конфліктність усього процесу загалом, послабить напруженість у суспільстві, забезпечить взаємну узгодженість інтересів і буде на користь усім – органам публічної влади, суспільству, бізнесу. Доцільно вдосконалити систему правових інструментів як основу реалізації прав

суб'єктів у галузі містобудування через діяльність інститутів громадянського контролю. У підготовленій автором аналітичній записці до Верховної Ради України окреслено основні пріоритети такої роботи. Запропоновано доповнити Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» новим розділом «Громадянський контроль», у якому визначити поняття, форми та механізми громадянського контролю в галузі містобудування.

10. Запропоновано зміни й доповнення до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», опираючись на звичаєве право українського народу, зокрема щодо: 1) закріплення права громадян: брати участь у розробленні планів соціально-економічного розвитку населених пунктів та заходів із благоустрою своєї територіальної громади шляхом надання пропозицій; брати участь в обговоренні проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів із благоустрою населених пунктів шляхом надання пропозицій та зауважень; вимагати зупинення робіт, що виконуються з порушенням правил благоустрою території населених пунктів або призводять до її нецільового використання, що необхідно вимагати як безпосередньо від особи, яка здійснює порушення благоустрою, так і від органу влади, відповідального за дотримання благоустрою, який зобов'язаний ужити заходів реагування для усунення порушень і повідомити про це заявника; надавати пропозиції щодо розміщення, знесення об'єктів благоустрою, зокрема тимчасових споруд; 2) ухвалення рішення місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо благоустрою території певного населеного пункту з обов'язковим урахуванням громадських інтересів та з попереднім громадським обговоренням їх проєктів.

11. Зроблено висновок, що інститут доброчесності суб'єктів публічної адміністрації в галузі містобудування – це юридично-моральна якість посадових осіб публічної адміністрації, які займаються питаннями містобудування, як об'єктів публічного адміністрування громадянського контролю, що полягає в добровільному дотриманні публічних і особистісних чеснот у силу своєї високої правової культури чи правосвідомості та (або) під тиском громадянського суспільства – правил і заборон, які визначаються чинним законодавством та (або) природним правом.

### **СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:**

1. Сергієнко О. В. Особливості нормативного закріплення правової категорії об'єкту в галузі містобудівної діяльності в законах України. *Наше право*. 2015. № 1. С. 146–151.

2. Сергієнко О. В. Особливості правового регулювання об'єктів в галузі містобудівної діяльності. *Європейські перспективи*. 2015. № 1. С. 165–171.

3. Сергієнко О. В. Особливості правового регулювання використання земельних ділянок для здійснення забудови територій в Україні. *Європейські перспективи*. 2015. № 3. С. 125–129.

4. Сергієнко О.В. Особливості правового регулювання системи державного нагляду (контролю) в галузі містобудівної діяльності. *Наше право*. 2015. № 3. С.155–162.

5. Сергієнко О. В. Питання контролю (нагляду) органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності. *Наше право*. 2015. № 5. С. 18–23.

6. Сергієнко О. В. Особливості взаємодії держави та громадянського суспільства. *Європейські перспективи*. 2015. № 5. С. 58–63.

7. Сергієнко О. В. Особливості функції громадянської конкуренції як спеціальної функції громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування. *Право та державне управління*. 2016. № 3 (24). С. 92–98.

8. Сергієнко О. В. Термінологічні особливості визначення поняття громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Право та державне управління*. 2016. № 4 (25). С. 125–130.

9. Сергієнко О. В. Принцип дієвості як основоположний елемент здійснення громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування. *Право та державне управління*. 2017. № 1 (26). С. 244–249.

10. Serhiienko O. Features of the legal regulation of civil control in the field of urban development of Ukraine (Особливості правового регулювання громадянського контролю в галузі містобудування України). *Visegrad journal on human Rights*. 2019. № 1. Vol. 2. С. 85–89.

**які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:**

11. Сергієнко О.В. Актуальні питання юридичної термінології щодо нагляду та контролю у сфері містобудівної діяльності України. *Тенденції та пріоритети реформування законодавства України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 2–3 жовт. 2015 р.) Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2015. С. 57–61.

12. Сергієнко О.В. Особливості контролю у сфері містобудівної діяльності України через призму категорії довіри. *Актуальні питання сучасної науки*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 16–17 жовт. 2015 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2015. Ч. 2. С. 108–111.

13. Сергієнко О.В. Актуальні питання правового регулювання права використання земель щодо нагляду та контролю у сфері містобудівної діяльності України. *Пріоритетні напрями розвитку правової системи України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 6–7 листоп. 2015 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2015. С. 80–84.

14. Сергієнко О.В. Особливості реформи децентралізації державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 20 листоп. 2015 р.). Запоріжжя: КПУ, 2015. С. 297–299.

15. Сергієнко О.В. Щодо особливості терміну громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Актуальні проблеми гуманітарних та природничих наук*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 28–29 жовт.

2016 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2016. Ч. 2. С.109–112.

16. Сергієнко О.В. Містобудівна документація як предмет громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування. *Теорія і практика сучасної науки*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 24–25 лют. 2017 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2017. Ч. 2. С. 174–176.

17. Сергієнко О.В. Принцип дієвості громадянського контролю за органами публічної влади у сфері містобудування. *Дні науки філософського факультету 2017*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25–26 квіт. 2017 р.). Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2017. Ч. 8. С. 179–182.

18. Сергієнко О.В. Особливості об'єктів планування територій щодо громадянського контролю у сфері містобудівної діяльності. *Державне управління в Україні: виклики та перспективи*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Запоріжжя 12–13 трав. 2017 р.). Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2017. С. 20–25.

19. Сергієнко О.В. Публічні реєстри як форми громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування. *Публічне управління та адміністрування: конкурентні виклики сучасності*: матеріали Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. (Львів, 30 берез. 2018 р.). Львів: ТзОВ «Ліга-Прес», 2018. С. 136–137.

20. Сергієнко О.В. Щодо законодавчого закріплення здійснення громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в сфері містобудування. *Дні науки філософського факультету 2018*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 26–27 квіт. 2018 р.). Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2018. Ч. 5. С. 111–113.

21. Сергієнко О.В. Право на виконання будівельних робіт як сукупність об'єктів громадянського контролю у сфері містобудування. *Державне управління в Україні: виклики та перспективи*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 11–12 трав. 2018 р.). Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2018. С. 17–20.

22. Сергієнко О.В. Особливості об'єктів громадянського контролю щодо набуття права на експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. *Інноваційний розвиток науки нового тисячоліття*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Чернівці, 25–26 трав. 2018 р.). Херсон: Видавництво «Молодий вчений», 2018. С. 52–55.

23. Сергієнко О.В. Саморегулівні організації в галузі містобудування як інститути громадянського контролю у сфері атестації. *Сучасні перспективи розвитку науки*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 8–9 верес. 2018 р.). Київ: МЦНД, 2018. С. 5–6.

**які додатково відображають наукові результати дисертації:**

24. Сергієнко О.В. Актуальні проблеми співвідношення нагляду та контролю в галузі містобудівної діяльності України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. № 4. 2015. С. 56–58.

25. Сергієнко О.В. Особливості функції громадянського нагляду за органами публічної влади в галузі містобудування. *Держава та регіони*. № 1 (53). 2016. С. 21–25.

26. Сергієнко О. В. Особливості функції громадянської взаємності як спеціального аспекту громадянського контролю за органами публічної влади в галузі містобудування. *Держава та регіони*. 2016. № 2. 2016. С. 25–29.

27. Сергієнко О.В. Особливості функції громадянської випадковості (непередбачуваності) як спеціальної функції громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування. *Держава та регіони* 2016. № 3 (55). С. 49–54.

28. Сергієнко О. В. Актуальні проблеми мотиваційної функції громадянського контролю органів публічної влади в галузі містобудування. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2016. № 5. С. 62–64.

29. Сергієнко О. Планування територій як сукупність об'єктів громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності. *Держава та регіони*. 2017. № 2 (58). С. 17–22.

30. Сергієнко О. Об'єкти архітектури як сукупність об'єктів громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності *Право та державне управління*. 2018. № 1(30). Т. 2. С. 41–47.

31. Сергієнко О. Державний архітектурно-будівельний контроль як сукупність об'єктів громадянського контролю в галузі містобудування *Держава та регіони*. 2018. № 2 (62). 25–30.

32. Сергієнко О. Атестація відповідальних виконавців робіт як сукупність об'єктів громадянського контролю у сфері містобудування. *Право та державне управління*. 2018. № 3 (32). С. 159–164.

33. Сергієнко О. Ліцензування діяльності із будівництва об'єктів як сукупність об'єктів громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. 2018. Вип. 5. С. 16–19.

## АНОТАЦІЯ

**Сергієнко О.В. Публічне адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування в Україні.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020.

У дисертації наведено нове розв'язання наукового завдання щодо публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування в Україні.

Розкрито юридичну природу громадянського контролю як об'єкта публічного адміністрування у галузі містобудування. Виявлено й узагальнено принципи публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування як найбільш загальні, сталі, об'єктивні засади, на яких базується дієвий громадянський контроль за діяльністю органів публічної влади в галузі

містобудування.

З'ясовано адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які мають владні функції у сфері містобудування. Констатовано, що основними суб'єктами громадянського контролю є: окремі громадяни та формальні й неформальні об'єднання громадян, засоби масової інформації. Виділено рівні громадянського контролю в галузі містобудування.

Зроблено висновок, що сучасний стан регулювання відносин щодо громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері планування територій є проблемним. Доведено, що ліцензування і сертифікація, як інструменти публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування, – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів громадянського контролю.

Визначено, що державний архітектурно-будівельний нагляд і державний архітектурно-будівельний контроль є сукупністю особливих об'єктів. З'ясовано теоретичні та практичні питання, що потребують вирішення щодо публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності України. Запропоновано численні зміни й доповнення до профільного закону, що регулює містобудівну діяльність, опираючись на звичаєве право українського народу. Зроблено висновок, що інститут добросовісності суб'єктів публічної адміністрації в галузі містобудування – це юридично-моральна якість посадових осіб публічної адміністрації, які займаються питаннями містобудування.

**Ключові слова:** архітектурно-будівельний нагляд, галузь, громадянин, громадянський контроль, державний архітектурно-будівельний контроль, добросовісність, містобудування, об'єкт публічного адміністрування, правила і заборони, публічна адміністрація, публічне адміністрування.

## АННОТАЦИЯ

**Сергиенко А. В. Публичное администрирование гражданского контроля у отрасли градостроительства в Украине. – Квалификационный научный труд на правах рукописи.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2020.

В диссертации изложено новое решение научной задачи относительно публичного администрирования гражданского контроля в отрасли градостроения в Украине.

Раскрыта юридическая природа гражданского контроля как объекта публичного администрирования в отрасли градостроения. Выявлено и обобщено, что принципы публичного администрирования гражданского контроля в отрасли градостроения – это наиболее общие, постоянные, объективные основы, на которых базируется действенный гражданский контроль за деятельностью органов публичной власти в отрасли градостроения.

Установлено, что административно-правовой статус субъектов публичной администрации, которые имеют властные функции в отрасли градостроительства,

– это совокупность их административных обязанностей работать прозрачно, предоставлять субъектам гражданского контроля всю необходимую информацию для проверки и учета того, как они выполняют возложенные на них задачи и реализуют функции, а также их права рассчитывать на объективность (беспристрастность) осуществления публичного контроля, недопустимость искажения фактов проверок и уважительное отношение к себе.

Установлено, что основными субъектами гражданского контроля являются: отдельные граждане и неформальные объединения граждан; формальные объединения граждан, в частности: правозащитные, профессиональные, экологические общественные организации, организации потребителей; средства массовой информации (телевизионные каналы, печатные и электронные средства, бюро журналистских расследований).

Сделан вывод о том, что современное состояние регулирования отношений касательно гражданского контроля за деятельностью органов публичной власти в области планирования территорий является проблемным, что является одной из основных причин возникновения общественного возмущения в данной сфере. Доказано, что лицензирование и сертификация, как инструменты публичного администрирования гражданского контроля в области градостроительства, – это внешнее выражение однородных по своему характеру и правовой природе групп административных действий субъектов гражданского контроля, реализованных в рамках определенной законом компетенции с целью достижения прозрачности в деятельности субъектов публичной администрации по принятию решений с учетом баланса интересов застройщиков, общества и государства, а также обеспечение публичного интереса общества в целом.

Определено, что государственный архитектурно-строительный надзор и государственный архитектурно-строительный контроль – совокупность особых объектов: плановых и внеплановых мероприятий, камеральных и документальных проверок, журналов учета предписаний, решений об отмене, приостановления действия и возобновления действия решений объектов надзора, которые составляют объекты гражданского контроля за деятельностью органов публичной власти в области градостроительной деятельности.

Выявлены теоретические и практические вопросы, требующие решения относительно публичного администрирования гражданского контроля в области градостроительной деятельности Украины. Предложены многочисленные изменения и дополнения в профильный закон, регулирующий градостроительную деятельность, опираясь на правовой обычай украинского народа, а именно: 1) закрепление права граждан участвовать в разработке планов социально-экономического развития населенных пунктов и мероприятий по благоустройству своей территориальной общины путем предоставления предложений; участвовать в обсуждении проектов законодательных и других нормативно-правовых актов по благоустройству населенных пунктов путем предоставления предложений и замечаний; требовать прекращения работ, выполняемых с нарушением правил благоустройства территории населенных пунктов или которые приводят к ее нецелевому использованию; необходимо требовать как непосредственно от лица, осуществляющего нарушение благоустройства, так и от органа власти,

ответственного за соблюдение благоустройства, который обязан принять меры реагирования для устранения нарушений и сообщить о принятых мерах заявителю; предоставлять предложения по размещению, сносу объектов благоустройства, в т.ч. временных сооружений; 2) принятие решения местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления по благоустройству территории определенного населенного пункта с обязательным учетом интересов граждан и с предыдущим общественным обсуждением их проектов.

Сделан вывод о том, что институт добродетельности субъектов публичной администрации в области градостроительства – это юридически-моральное качество должностных лиц публичной администрации, которые занимаются вопросами градостроительства, как объектов публичного администрирования гражданского контроля, которое заключается в добровольном соблюдении публичных и личных качеств в силу высокой правовой культуры или правосознания или (и) под давлением гражданского общества правил и запретов, которые определяются действующим законодательством и (или) естественным правом.

**Ключевые слова:** архитектурно-строительный надзор, отрасль, гражданин, гражданский контроль, государственный архитектурно-строительный контроль, добродетель, градостроительство, объект публичного администрирования, правила и запреты, публичная администрация, публичное администрирование.

## SUMMARY

**Sergienko O. Public administration of civil control in the branch of urban development in Ukraine.** – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

The thesis for the degree of the Candidate of Law in specialty 12.00.07 «Administrative law and Process; Financial law; Informational law». – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2020.

The dissertation provides a new solution to the scientific target of public administration of civil control in the field of urban planning in Ukraine. The law nature of civil control as an object of public administration in the field of urban development is revealed. The principles of public administration of civil control in the field of urban development are identified and generalized, as the most General and objective principles on which effective civil control over the activities of public authorities in the field of urban development is based.

The administrative and legal status of subjects of public administration that have power functions in the field of urban development is clarified. It is stated that the main subjects of public control are: individual citizens and formal and informal associations of citizens, mass media. The levels of civil control in the sphere of urban development are highlighted.

It is concluded that the current state of regulation of relations on civil control over the activities of public authorities in the field of territorial planning is problematic. It is proved that licensing and certification as tools of public administration of civil control in the field of urban planning is an external expression of groups of

administrative actions of subjects of civil control that are homogeneous in character and law nature of groups of administrative actions of subjects of civil control.

It is determined that the governmental architectural-construction supervision and governmental architectural-construction control is a set of special objects. Theoretical and practical issues that need to be resolved regarding the public administration of civil control in the field of urban development are clarified. Numerous amendments and additions to the relevant law regulating urban development based on the customary law of the Ukrainian people are proposed. It is concluded that the Institute of integrity of subjects of public administration in the field of urban development is a legal and moral quality of public administration officials who are engaged in urban development.

**Keywords:** architectural-construction supervision, industry, citizen, civil control, governmental architectural-construction control, virtue, urban planning, object of public administration, rules and prohibitions, public administration, public administration.