

М. І. Хар,
аспірант кафедри публічного управління та економіки,
Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського
ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-8494-443X>

DOI: 10.32702/2306-6814.2023.18.239

ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

М. Khar,
graduate student of the Department of Public Administration
and Economics of, V.I. Vernadsky Tavri National University

FUNCTIONS OF PUBLIC GOVERNMENT BODIES AND THE PUBLIC IN THE FIELD OF URBAN PLANNING

У статті досліджено проблематику, пов'язану із визначенням головних функцій органів публічної влади та громадськості у сфері містобудування, актуальність якої обумовлюється тим, що протягом останнього часу в Україні все частіше виникають конфліктні ситуації між забудовниками, публічними органами влади та громадськістю, а також суспільною реакцією на такі конфлікти. Узагальнено органи публічної влади в Україні, діяльність яких спрямована на проведення контролю у сфері містобудівної діяльності. Визначено головні напрями діяльності органів публічної влади у сфері містобудування. Розглянуто особливості участі громадськості у сфері містобудування. Визначено головні фактори, які негативно впливають на низьку ефективність залучення громадськості у сфері містобудування, зокрема брак нормативно-правового визначення сутності та порядку проведення контролю зі сторони громадськості у сфері містобудування; нехтування суспільними інтересами і правами територіальних громад в процесі здійснення територіального планування та забудови; брак ефективних важелів громадського впливу на ухвалення рішень в процесі проведення громадських слухань; нехтування пропозиціями громадськості щодо проектної документації з територіального планування; брак доступу громадськості до повної інформації щодо проектної документації у сфері містобудування.

The article examines the problems related to the definition of the main functions of public authorities and the public in the field of urban planning, the relevance of which is due to the fact that conflict situations between developers, public authorities and the public, as well as public reaction, are increasingly occurring in Ukraine recently. to such conflicts. The bodies of public power in Ukraine, whose activities are aimed at control in the field of urban planning activities, are summarized. The main areas of activity of public authorities in the field of urban planning have been determined. It was established that the main functions of public authorities are reduced to the implementation of territorial development planning at the national level, as well as at the levels of its regions and cities; control over the development and implementation of regulatory and legal norms in the field of urban planning at all levels; protection of state interests in the development of the necessary documentation in the field of urban planning; licensing of urban planning activities and professional certification in this field; development and legislative determination of building regulations and state standards, as well as implementation of internationally accepted codes and standards; control over compliance

with regulatory and legal norms and state standards in the field of urban planning, as well as primary data for the purpose of developing projects of future urban planning objects and the documentation necessary for this. Peculiarities of public participation in the field of urban planning are considered. The main factors that have a negative impact on the low efficiency of public involvement in the field of urban planning have been determined, in particular, the lack of regulatory and legal definition of the essence and procedure of public control in the field of urban planning; neglect of public interests and rights of territorial communities in the process of territorial planning and development; lack of effective levers of public influence on decision-making in the process of holding public hearings; neglecting the public's proposals regarding project documentation on territorial planning; lack of public access to complete information on project documentation in the field of urban planning.

*Ключові слова: органи публічної влади, громадськість, функції, фактори, містобудування.
Key words: public authorities, public, functions, factors, urban planning.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

Містобудування виступає ціленаправленою діяльністю органів публічної влади, підприємств, організацій, а також громадськості. Головна мета такої діяльності полягає у створенні та підтримці повноцінної життєдіяльності всього суспільства. Задля досягнення даної мети необхідно використовувати ефективні механізми, які сприяють врівноваженню приватно-публічних інтересів, а також дозволяють громадськості здійснювати суттєвий вплив на прийняття важливих рішень та захищати власні права від свавілля та беззаконня. Беручи до уваги те, що протягом останнього часу в Україні все частіше виникають конфліктні ситуації між забудовниками, публічними органами влади та громадськістю, а також суспільну реакцію на такі конфлікти, слід відзначити, що вище наведені суб'єкти в даній галузі не достатньо ефективно здійснюють власні функції, що обумовлює актуальність даної роботи.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематика діяльності органів публічної влади та залучення громадськості у сфері містобудування набувала розвитку у працях таких науковців як О.Б. Ляшко, О.В. Сергієнко, А.В. Смітюх, О.В. Стукаленко, В.В. Стукаленко та інших.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті полягає у розкритті головних функцій органів публічної влади та громадськості у сфері містобудування.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Як визначає О. Ляшко, сфера містобудування, враховуючи ринкову вартість нерухомого майна в Україні, залишається тією сферою суспільного життя, стан нормативного регулювання є "сприятливим" для подальшої корупційності органів публічної адміністрації. Аналіз видів адміністративних послуг, що надаються суб'єктам (фізичним та юридичним особам), визначає низький рівень розробки та певну невизначеність регламенту надання таких послуг. Проведення містобудівної діяльності в Україні повинно спрямовуватись на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього середовища, раціонального природокористування, збереження культурної спадщини, а також забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та інших інтересів [1, с. 117].

О.В. Сергієнко узагальнив органи публічної влади України, які на сьогодні відносять до сфери контролю у галузі містобудівної діяльності: Верховна Рада України, Комітет Верховної Ради України з питань енергетики та житлово-комунальних послуг, Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики, спеціальні комісії Верховної Ради України, Президент України, Генеральна прокуратура України, Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство юстиції України, Державна інспекція архітектури та містобудування України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, Департамент з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської міської державної адміністрації, підрозділи архітектурно-будівельного контролю виконкомів міських, сільських та селищних рад [9, с. 19].

Аналізуючи нормативно-правові акти, що регламентують діяльність цих органів, зокрема й у галузі будівництва (Закон України "Про Кабінет Міністрів України" від 27.02.2014 р. № 794-VII [2], Закон України "Про Регламент Верховної Ради України" від 10.02.2010 р. № 1861-VI [6], Закон України "Про місцеве самоврядування" від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [4] та ін.), а також з огляду на наукові дослідження щодо повноважень державних органів можна виокремити такі основні напрями їх роботи:

1. Прогнозування — передбачення на підставі наявних даних напрямів характеру і особливостей розвитку будівельної галузі;
2. Планування — розробка державних програм, планів розвитку галузі та визначення комплексу практичних заходів щодо їх виконання;
3. Організація — створення органів управління в галузі, визначення їх функцій, прав та обов'язків, добір і розстановка кадрів тощо;
4. Правове регулювання — вплив на суспільні відносини, що виникають у будівельній галузі, за допомогою спеціальних юридичних засобів;
5. Координація — узгодженість дій органів управління, посадових осіб, організацій будівельної галузі;
6. Контроль — здійснення заходів, спрямованих на дотримання вимог законодавства в галузі будівництва щодо містобудівної діяльності, дотримання будівельних норм, державних стандартів і правил з метою виявлення та усунення наявних порушень;
7. Інформаційне забезпечення — забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення відкритості та

прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; здійснення заходів щодо надання інформації з метою своєчасного вироблення та прийняття управлінських рішень [11].

Відтак, на органи публічної влади відповідно до чинного законодавства України покладено чимало функцій, які переважно зводяться до здійснення:

- 1) планування територіального розвитку на загальнодержавному рівні, а також на рівні її регіонів та міст;
- 2) контролю за розробкою та реалізацією нормативно-правових норм в сфері містобудування на всіх рівнях;
- 3) захисту державних інтересів при розробці необхідної документації в сфері містобудування;
- 4) ліцензування містобудівної діяльності та фахової атестації в даній сфері;
- 5) розробки та законодавчого визначення будівельних норм та державних стандартів, а також введення в дію кодів та стандартів, прийнятих на міжнародному рівні;
- 6) контролю за додержанням нормативно-правових норм та державних стандартів у сфері містобудування, а також первинних даних з метою розробки проектів майбутніх об'єктів містобудування та необхідної для цього документації.

Обов'язкове врахування громадського інтересу при здійсненні містобудівної діяльності закріплене положеннями низки нормативно-правових актів. Згідно зі ст. 5 ЗУ "Про основи містобудування", урахування державних та громадських інтересів при плануванні та забудові територій є однією із основних вимог до містобудівної діяльності [5]. За ч. 1 ст. 2 ЗУ "Про регулювання містобудівної діяльності", планування і забудова територій передбачає взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій. Відповідно до ч. 2 ст. 17 ЗУ "Про регулювання містобудівної діяльності", генеральний план населеного пункту розробляється та затверджується в інтересах відповідної територіальної громади з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. Відповідно до ч. 11 ст. 17 ЗУ "Про регулювання містобудівної діяльності", матеріали генерального плану населеного пункту не можуть містити інформацію з обмеженим доступом та бути обмеженими в доступі [7]. На виконання вищезазначених положень, ст. 21 ЗУ "Про регулювання містобудівної діяльності" передбачає процедуру громадського обговорення, якій підлягають розроблені в установленому порядку проекти містобудівної документації на місцевому рівні: генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій [7].

Участь громадськості є також одним із принципів стратегічної екологічної оцінки, якій підлягають документи державного планування, що стосуються містобудування [7]. Так, ст. 12 ЗУ "Про стратегічну екологічну оцінку" регламентує громадські обговорення у процесі стратегічної екологічної оцінки, а стосовно громадського обговорення у процесі стратегічної екологічної оцінки проектів містобудівної документації на місцевому рівні відсилає до порядку, визначеного Законом України "Про регулювання містобудівної діяльності" для громадського обговорення проектів містобудівної документації на місцевому рівні [8]. З метою деталізації положень закону діє Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 [3].

А. В. Смітюх звертає увагу на суттєвий недолік, пов'язаний із процедурою прийняття рішень погоджувальною комісією, яку утворюють для розгляду спірних питань, що виникають у процесі громадського обговорення. Частина

11 ст. 30 Закону України "Про планування і забудову територій" закріплює правило: у разі неспроможності погоджувальної комісії врегулювати спірні питання, остаточне рішення приймає орган місцевого самоврядування. Як наслідок, як зазначає А. В. Смітюх, у конфліктних ситуаціях, для розв'язання яких, власне, і створюється погоджувальна комісія, органи місцевого самоврядування отримують можливість прийняти остаточне рішення на власний розсуд, тобто ігноруючи позицію громадськості [10, с. 84].

На сьогодні в Україні створено три Всеукраїнські громадські організації, на які покладаються повноваження, що раніше належали Мінрегіону України:

1. Всеукраїнська громадська організація "Гільдія проєктувальників у будівництві" безпосередньо бере участь у проведенні професійної атестації головних інженерів проєктів, здійснює іншу діяльність у межах делегованих відповідно до чинного законодавства повноважень.

2. Всеукраїнська громадська організація "Асоціація експертів будівельної галузі" — добровільне громадське об'єднання, яке засноване з метою впливу на містобудівне середовище, запобігання проявам корупції, а також для захисту прав та інтересів членів Асоціації, регулювання їх діяльності для забезпечення належної якості товарів, робіт і послуг та гарантування захисту прав споживачів продукції.

3. Всеукраїнській громадській організації "Гільдія інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури" делеговано повноваження щодо проведення професійної атестації інженерів технічного нагляду як саморегулювній організації у сфері архітектурної діяльності за напрямом професійної діяльності інженерів технічного нагляду [11].

Так, характеризуючи діяльність саморегулювних організацій, В. В. Суслова виокремлює такі їх функції: акумулююча (об'єднання інтересів своїх засновників щодо порядку здійснення ними своєї діяльності); нормотворча (формується, оптимізується власне порядок здійснення діяльності); засновницька (створюються необхідні органи саморегулювної організації, що сприяють здійсненню нею саморегулювної діяльності); регулятивна (реалізує її організаційно-господарське призначення, — регулювати діяльність суб'єктів господарювання в межах відповідного ринку товарів та послуг); представницька (суб'єкти господарювання та суб'єкти професійної діяльності фактично виходять на рівень публічних відносин, доносять до держави свої колективні інтереси); контрольна (здійснюються контрольні заходи, що забезпечують ефективність цілої низки інших функцій); умовно-страхова (передбачає як формування відповідних накопичувальних грошових фондів для надання допомоги в період кризи, так і компенсацію шкоди, завданої споживачам унаслідок діяльності окремих суб'єктів — учасників саморегулювної організації); правоохоронна (полягає в застосуванні до суб'єктів-засновників господарських санкцій, право на застосування яких делеговано саморегулювним організаціям державою) [12, с. 124—125].

ВИСНОВКИ

Отже, на нашу думку, поява організацій на саморегулювних засадах сприятливо вплинула на сучасні децентралізаційні процеси в нашій державі. Однак, зважаючи на неможливість галузевого нормативно-правового забезпечення повністю охопити всі проблеми у сфері діяльності даних організацій, варто погодитися з думкою більшості науковців, що на сьогоднішній день виняткової актуальності набуває питання прийняття спеціального Закону "Про самоврядні організації". Попри те, в практичній діяльності залучення громадськості у сфері містобудування виявилось недостатньо ефективним, що обумовлено:

— браком нормативно-правового визначення сутності та порядку проведення контролю зі сторони громадськості у сфері містобудування;

— нехтуванням суспільними інтересами і правами територіальних громад в процесі здійснення територіального планування та забудови;

— браком ефективних важелів громадського впливу на ухвалення рішень в процесі проведення громадських слухань;

— нехтуванням пропозиціями громадськості щодо проектної документації з територіального планування;

— забезпеченням участі громадськості на завершальному етапі розробки проектної документації з територіального планування;

— браком доступу громадськості до повної інформації щодо проектної документації у сфері містобудування;

— недостатнім рівнем публічності рішень та документації з територіального планування, браком потрібних публічних реєстрів та наявність помилок у їх наповненні;

— низьким рівнем ефективності роботи громадських рад, що зумовлено непрозорістю системи їх створення, що не дозволяє забезпечити їх достатню самостійність;

— низьким рівнем відповідальності органів публічної влади за нехтування процедурою залучення громадськості до процесів ухвалення рішень.

Всі вище наведені фактори суттєво послаблюють, а й подекуди і унеможливають виконання громадського контролю, що значно обмежує функції громадськості у сфері містобудування. Відтак, на даний час в роботі органів публічної влади досі лишають невирішеними проблеми, пов'язані із документальним забезпеченням територіальної забудови населених пунктів та його оновленням, а також наближення вітчизняного нормативного забезпечення до європейських законодавчих норм. Стосовно залучення громадськості до прийняття рішень у сфері містобудування, то варто відзначити суттєво її обмеженість у процесі захисту власних інтересів. Дану проблему необхідно негайно вирішувати, оскільки її поглиблення призведе до виникнення подальших конфліктних ситуацій із забудовниками.

Література:

1. Ляшко О.Б. Надання адміністративних послуг у сфері містобудування: результати соціологічного дослідження. Часопис Київського університету права. 2014. № 4. С. 117—121.

2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

3. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 555. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF#Text>.

4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

5. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text>.

6. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.

7. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.

8. Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20.03.2018 р. № 2354-VIII. URL: <https://zakon-ra>

[da.gov.ua/laws/show/2354-19#Text](https://zakon-ra.gov.ua/laws/show/2354-19#Text).

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

10. Смітюх А.В. Процедура громадського обговорення проектів містобудівної документації: проблемні питання. Електронний Репозитарій Одеського національного університету імені І.І. Мечникова. 2010. № 1. С. 83—85.

11. Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретико-правові та праксеологічні засади: дис. докт. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2016. 500 с.

12. Суслова В.В. Функціональні завдання саморегулювальної організації та їх законодавче закріплення. Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. 2011. № 4. С. 118—129.

References:

1. Liashko, O. B. (2014), "Provision of administrative services in the field of urban planning: results of a sociological study", *Chasopys Kyivs'koho universytetu prava*, vol. 4, pp. 117—121.

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "About the Cabinet of Ministers of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (Accessed 19 June 2023).

3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), "On approval of the Procedure for holding public hearings on urban planning documentation projects at the local level", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF#Text> (Accessed 19 June 2023).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 19 June 2023).

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine "On the basics of urban planning", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text> (Accessed 19 June 2023).

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "On the Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (Accessed 19 June 2023).

7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "On regulation of urban planning activities", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (Accessed 19 June 2023).

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine "On strategic environmental assessment", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text> (Accessed 19 June 2023).

9. Serhiienko, O. V. (2015), "Issues of control (supervision) of public authorities in the field of urban development", *Nashe pravo*, vol. 5, pp. 18—23.

10. Smitiukh, A. V. (2010), "The procedure of public discussion of urban planning documentation projects: problematic issues", *Elektronnyj Repozytarij Odes'koho natsional'noho universytetu imeni I.I. Mechnykova*, vol. 1, pp. 83—85.

11. Stukalenko, O. V. (2016), "Administrative and legal provision of the construction industry: theoretical, legal and praxeological foundations", *Abstract of Ph.D. dissertation*, Dnipropetrovsk, Ukraine.

12. Suslova, V. V. (2011), "Functional tasks of the self-regulatory organization and their legislative consolidation", *Visnyk Natsional'noi iurydychnoi akademii Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho*, vol. 4, pp. 118—129.

Стаття надійшла до редакції 09.09.2023 р.