

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.304.39

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.4/15>

Горник В.Г.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Євмєшкіна О.Л.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Сімак С.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ПЕРЕДУМОВИ ЕФЕКТИВНОГО ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

У статті окреслено передумови ефективного громадського контролю в сфері містобудування, серед яких виділено: законодавча база (чітке законодавство, що регулює містобудівну діяльність та передбачає механізми громадської участі та контролю, є ключовим елементом для забезпечення ефективності громадського контролю); публічний інтерес (наявність публічного інтересу у містобудівній діяльності створює підґрунтя для активної участі громадян та контролю за процесами прийняття рішень); структури громадського управління (наявність організацій, які оприлюднюють громадські інтереси та мають здатність мобілізувати громадські ресурси для контролю над містобудівними проектами); участь громадян (ініціативність та активна участь громадян у місцевому самоврядуванні та прийнятті рішень стосовно містобудівних проектів сприяє підвищенню рівня контролю та якості прийнятих рішень); освіта та інформування (розуміння громадянами їхніх прав та можливостей щодо участі у містобудівних процесах, а також надання ними важливої інформації про ці процеси сприяє активізації громадського контролю); доступ до інформації (публічний доступ до інформації про плани розвитку міст, будівельні проекти, ліцензії та інші важливі документи є важливим аспектом для реалізації громадського контролю, чим більше інформації доступно громадянськості, тим ефективнішим може бути їхній контроль); транспарентність процесів (чіткість та відкритість у прийнятті рішень, включно з відкритими обговореннями, публічними слуханнями та консультаціями, стимулюють більш активну участь громадян та сприяють підвищенню рівня контролю); механізми звернень та скарг (наявність ефективних механізмів для звернень та скарг громадян стосовно містобудівних проектів та їхнього впливу на середовище дозволяє відстоювати інтереси громади та контролювати дотримання встановлених норм); використання інноваційних засобів технічного моніторингу (впровадження цифрових платформ з картографією міста та можливістю обговорення та коментування проектів онлайн може значно полегшити процес взаємодії між громадою та органами влади; крім того, використання інноваційних засобів технічного моніторингу, наприклад сенсорів чи датчиків, може забезпечити об'єктивну оцінку впливу містобудівних проектів на довкілля та інфраструктуру міста).

Ключові слова: контроль, контрольна діяльність, громадський контроль, містобудування, передумови ефективного громадського контролю.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження передумов ефективного громадського контролю у сфері містобудування проявляється

у зростаючому значенні громадської участі у прийнятті рішень щодо розвитку міст та забезпечення якості життя мешканців. За останні

роки спостерігається збільшення інтересу громадян брати участь у розвитку своїх міст. Громадський контроль в сфері містобудування може стати ефективним інструментом для задоволення потреб мешканців і збереження їхнього інтересу. Громадський контроль сприяє підвищенню прозорості процесів містобудування, що зменшує ризик корупції та відкриває можливості для розумного використання ресурсів.

Громадський контроль дозволяє враховувати потреби різних економічних та соціальних груп та забезпечувати рівноправний доступ до інфраструктури та сервісів міста. Крім того, зростання уваги до проблем екологічного розвитку вимагає активного впливу громадськості на проекти містобудування з метою збереження природних ресурсів та зниження негативного впливу на довкілля. Використання інформаційних технологій сприяє залученню громадськості до процесів містобудування, що робить громадський контроль більш доступним та ефективним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженню даної проблематики свою увагу присвятили такі науковці, як О. Борбунюк [1], В. Лисенко [2], Н. Мединська [3], О. Сергієнко [8], С. Сімак [9], О. Стукаленко [10] та ін. Незважаючи на значний внесок науковців у дослідженні даної проблематики, на сучасному етапі актуальним є дослідження передумов ефективного громадського контролю у сфері містобудування, що має важливе значення для створення стійких, прозорих та соціально відповідальних міст у майбутньому.

Постановка завдання. Мета статті – окреслити передумови ефективного громадського контролю в сфері містобудування.

Виклад основного матеріалу. Демократичні цінності, які є важливою складовою державної політики України, визначають нові соціальні відносини в економічній та політичній сферах, спрямовуючи їх на перетворення форм впливу та виникнення нових зв'язків, зокрема в сфері містобудівної діяльності. Проте, в Україні відсутні ефективні управлінські практики, спрямовані на врахування проектів із супроводом громадського контролю, що відповідали б потребам місцевих громад. Важливо підкреслити, що публічні органи працюють переважно на адміністративному та бюджетному рівнях, тому налагодження співпраці між ними та громадськістю у містобудівній сфері, що впливає на реалізацію нових інфраструктурних проектів на місцевому рівні, є ключовим аспектом.

Відповідно до класифікації Європейської економічної комісії ООН, містобудівна діяльність є «базовою галуззю яка, забезпечує сталий розвиток населених пунктів, та є найпотужнішим споживачем системних і спорадичних інформаційних потоків та впливає на розвиток інвестиційних процесів. Сфера містобудування займає ключове місце розвитку суспільних відносин, де громадський контроль повинен брати участь у розвитку агломерації та населених пунктів, мереж рекреації, транспортних систем, містоутворюючі бази, забрудненості ґрунту, тощо. Ефективне регулювання державної містобудівної діяльності має здійснюватися на підставі узгоджених дій між державними органами влади на національному та регіональному рівнях і за умов врахування суспільних запитів на місцях» [9]. При цьому, основна мета громадського контролю у сфері містобудування розкривається у наступних аспектах:

- «дослідження стану місцевої інфраструктури та наявні можливості її вдосконалення в контексті забезпечення поточних та майбутніх потреб місцевої громади;

- сумісний контроль громадськості та державних органів влади при наданні різними організаціями інформації для планування та регулювання розвитку території;

- надання організаціям, які вирішують завдання галузевого планування і регулювання, необхідної містобудівної інформації;

- збір, узагальнення та надання інформації спільно з державними органами влади та громадськістю потенційним інвесторам для реалізації проектів у сфері містобудування;

- контроль за дотриманням містобудівних обмежень громадськими представниками та державними органами;

- підтримка та контроль містобудівних рішень та містобудівних регламентів відповідно до запитів місцевої громади» [1].

Питання співпраці з громадськістю становить один із важливих аспектів, що передбачений в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, на підписання та реалізацію якої країна готується. Так, «концепція належного врядування пов'язана з формуванням системи цінностей, політик та інституцій, завдяки яким ефективно управління суспільством здійснюється шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу. Залучення всіх зацікавлених сторін у процес прийняття рішень сприятиме:

- більшій легітимності рішень;

- ефективності прийнятих рішень;

– поінформованості громадськості щодо інституцій та процедур прийняття рішень;
– підвищенню ініціативності та самостійності громадян та інших не інституційних учасників у процесі прийняття рішень» [3].

Отже, головною метою децентралізації є розширення потенціалу громад, збільшення їхньої мотивації до саморозвитку шляхом створення відповідного інституційного середовища, перерозподілу повноважень та функцій виконавчої влади, а також підвищення ефективності використання місцевих ресурсів та можливостей. Особливо це стосується сільських населених пунктів, які в даний момент переважно перебувають у стані депресії. Місцеві потреби та інтереси можуть бути краще оцінені органами влади на місцевому рівні, ніж централізованими структурами. Як відомо, головною проблемою, яка ускладнює здійснення громадського контролю у містобудівній сфері, є встановлені традиції закритості у державному апараті, недостатня прозорість у формуванні державної політики, взаємна недовіра та обмежена ефективність громадських організацій у захисті своїх інтересів. Громадський контроль може бути впроваджений у різних формах, таких як соціологічні та статистичні дослідження, організація громадських слухань, проведення громадської експертизи діяльності публічних органів та їхніх проєктів, публікації у ЗМІ, трансляція на радіо та телебаченні, а також оприлюднення в Інтернеті. Важливим є також залучення громадськості до роботи колегіальних органів влади та можливість перевірки діяльності будь-якої організації або відповідальної особи.

Для активного сприяння громадському управлінню у межах державної влади, зближення кожного громадянина з владними структурами та задоволення потреб місцевих громад, необхідно встановити активне партнерство з приватним сектором та проявляти відкритість до зовнішніх впливів. Тому «розробки в сфері регулювання представниками громадськості повинна додержуватися українського законодавства. Однак відповідати та представляти запити місцевої громади, що вплинуло на виконавчу та розпорядчу діяльність державних органів влади та виконання ухвалення політичних рішень щодо активного зростання інфраструктурних проєктів у напрямі містобудівної діяльності, доцільно оптимізувати порядок здійснення громадського контролю та дотримуватись принципів демократизації та децентралізації» [10]. Також доцільно реалізувати реформи щодо реструктуризації

системи регіональних та місцевих контрольних органів.

Впровадження будь-яких схем або планів розвитку територій здійснюється за допомогою розробки та реалізації містобудівних програм, які можуть бути на різних рівнях – міжнародному, національному, регіональному або місцевому. Відповідно до норм статті 5 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» це є «програми розвитку регіонів та населених пунктів, програми господарського, соціального та культурного розвитку» [7] тощо. Зрозуміло, що самі ці програми, а також процес їх створення, потребують уваги та контролю з боку громадян у сфері містобудування, проте наразі відсутні конкретні законодавчі механізми, що регулювали б цей аспект.

Єдина форма громадянського контролю у сфері містобудівельної діяльності щодо планування територій це функціонування архітектурно-містобудівних рад, що регулюються статтею 20 Закону України «Про регулювання містобудівної документації» як дорадчі органи, і саме «на засіданнях таких рад і може проходити громадянське обговорення проєктів рішень щодо планування територій та реалізації відповідних програм» [7]. Відповідно до Типового положення про архітектурно-містобудівні ради» їхні функції зводяться до «розгляду та подання пропозицій» [5]. Крім того, зазначене положення передбачає, що склад таких рад необхідно комплектувати особами за пропозицією спілки архітекторів України, що видається достатньо спірним підходом.

Поза зазначеними вище об'єктами планування територій існує ще один важливий аспект – це унікальна система зберігання та управління містобудівною документацією, відома як містобудівний кадастр. Відповідно до норм постанови Кабінету Міністрів України «Про містобудівний кадастр» це «державна система зберігання та використання геопросторових даних про територію, адміністративно-територіальні одиниці, екологічні, інженерно-геологічні умови, інформаційних ресурсів будівельних норм, державних стандартів і правил для задоволення інформаційних потреб у плануванні територій і будівництві, формування галузевої складової частини державних геоінформаційних ресурсів» [6]. За вимогами офіційного наказу центрального органу виконавчої влади, який формує державну політику у галузі містобудування, містобудівний кадастр фактично представляє собою сукупність різних рівнів кадастрів – загальнодержав-

ного, регіонального, районного та міського, які об'єднуються в єдину систему методологічного забезпечення. Очевидно, що як сам кадастр, так і процес його створення та управління є предметами громадського контролю у галузі містобудування.

Передача владних повноважень державної системи дозволів у сфері будівництва до місцевих структур державної влади та органів місцевого самоврядування спрямована на максимальне наближення процесу надання адміністративних послуг до кінцевого користувача, зокрема, на посилення децентралізації в Україні. Однак, цей процес децентралізації у рамках запланованої реформи має свої відмінності та особливості.

Насамперед, відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» «всі об'єкти зі значним ризиком, на які у повному обсязі була розповсюджена і розповсюджується дозвільна система в будівництві, віднесені до компетенції Державної архітектурно-будівельної інспекції України як дозвільного органу в галузі будівництва» [7]. Цей орган також має повноваження щодо будь-яких будівельних об'єктів, які знаходяться поза межами населених пунктів, а також тих, що розташовані на перетині двох чи більше адміністративних одиниць.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» до компетенції Державної архітектурно-будівельної інспекції України додано «дозвільну систему щодо об'єктів із середнім ступенем ризику у населених пунктах з населенням до п'ятдесяти тисяч осіб, окрім тих населених пунктів, які це право вже отримали на момент набрання чинності зазначеним Законом. Відповідно до фактичної передачі повноважень місцевим дозвільним органам ці повноваження виконує Державна архітектурно-будівельна інспекція України» [4]. Відтак, для вирішення розбіжностей і повного врегулювання питань, що стосуються дозвільної системи у будівництві, необхідно чітко розмежувати повноваження між органами державної влади та місцевого самоврядування. Також важливо забезпечити права громадянського суспільства на громадянський контроль. Це можливо шляхом узагальнення правового поля та прийняття єдиного кодифікованого закону – Містобудівного кодексу України, в якому передбачені відповідні механізми для здійснення громадянського контролю.

Окремий аспект, на який варто звернути увагу, полягає у тому, що у сучасному світі спостеріга-

ється зростаючий інтерес до громадського контролю за містобудівною діяльністю, що посприяло розвитку трендів та нововведень у сфері інновацій та інформаційних технологій. Ось деякі з них:

1. Геопросторові технології, такі як ГІС (геоінформаційні системи) та картографічні додатки, дозволяють громадянам мапувати та аналізувати містобудівні проекти, що допомагає в ідентифікації проблемних зон, визначенні впливу будівництва на довкілля та збільшенні прозорості у процесі планування.

2. Відкриті дані стають все більш доступними, що дозволяє громадянам отримувати інформацію про містобудівні проекти, витрати та рішення влади, що сприяє більшій прозорості та залученню громадськості до процесів прийняття рішень.

3. Розвиток мобільних технологій дозволяє створювати додатки та платформи, які дозволяють громадянам відстежувати та обговорювати містобудівні проекти, надсилати скарги та пропозиції владі.

4. Соціальні мережі стають платформами для обговорення містобудівних питань та обміну інформацією між громадянами, активістами та органами влади, що дозволяє швидко мобілізувати громадськість та впливати на процеси містобудування.

5. Використання віртуальної та аугментованої реальності, ці технології дозволяють візуалізувати майбутні містобудівні проекти та їх вплив на навколишнє середовище, що допомагає громадянам краще розуміти та оцінювати ризики та переваги будівництва.

Загалом, інноваційно-інформаційні інструменти в сфері містобудування роблять процес більш прозорим, доступним та відкритим для громадськості, сприяючи активнішому громадському контролю та участі у формуванні міського середовища.

На основі проведеного дослідження окреслимо передумови ефективного громадського контролю в сфері містобудування, серед яких:

1. Законодавча база. Чітке законодавство, що регулює містобудівну діяльність та передбачає механізми громадського участі та контролю, є ключовим елементом для забезпечення ефективності громадського контролю.

2. Публічний інтерес. Наявність публічного інтересу у містобудівній діяльності створює підґрунтя для активної участі громадськості та контролю за процесами прийняття рішень.

3. Структури громадського управління. Наявність організацій, які оприлюднюють громадські

інтереси та мають здатність мобілізувати громадські ресурси для контролю над містобудівними проектами, також є важливим чинником.

4. Участь громадськості. Ініціативність та активна участь громадян у місцевому самоврядуванні та прийнятті рішень стосовно містобудівних проектів сприяє підвищенню рівня контролю та якості прийнятих рішень.

5. Освіта та інформування. Розуміння громадянами їхніх прав та можливостей участі у містобудівних процесах, а також надання ними важливої інформації про ці процеси сприяє активізації громадського контролю.

6. Доступ до інформації. Публічний доступ до інформації про плани розвитку міст, будівельні проекти, ліцензії та інші важливі документи є важливим аспектом для громадського контролю. Чим більше інформації доступно громадськості, тим ефективнішим може бути їхній контроль.

7. Транспарентність процесів. Чіткість та відкритість у прийнятті рішень, включно з відкритими обговореннями, публічними слуханнями та консультаціями, стимулюють більш активну участь громадськості та сприяють підвищенню рівня контролю.

8. Механізми звернень та скарг. Наявність ефективних механізмів для звернень та скарг громадян стосовно містобудівних проектів та їхнього впливу на середовище дозволяє відстоювати інтереси громади та контролювати дотримання встановлених норм.

9. Використання інноваційних засобів технічного моніторингу. Однією з передумов ефективного громадського контролю в сфері місто-

будування може бути інноваційна технологічна інфраструктура, яка забезпечить відкритий доступ до даних про містобудівні проекти та сприятиме активній участі громадян. Наприклад, впровадження цифрових платформ з картографією міста та можливістю обговорення та коментування проектів онлайн може значно полегшити процес взаємодії між громадою та органами влади. Також, використання інноваційних засобів технічного моніторингу, наприклад сенсорів чи датчиків, може забезпечити об'єктивну оцінку впливу містобудівних проектів на довкілля та інфраструктуру міста.

Висновки. У процесі окреслення передумов ефективного громадського контролю в сфері містобудування було виявлено кілька ключових аспектів. По-перше, важливо забезпечити доступ громадськості до інформації про містобудівні проекти та процеси, що стосуються розвитку міст. По-друге, необхідно розробити чітке законодавство, яке регулюватиме містобудівну діяльність та передбачатиме механізми громадської участі та контролю. По-третє, важливо створити ефективні механізми взаємодії між органами влади та громадськістю в сфері містобудування. Нарешті, відзначено, що активна участь громадян у прийнятті рішень та реалізації містобудівних проектів сприяє збереженню екологічної стабільності та підвищенню якості життя в містах. Усі ці фактори є важливими передумовами для ефективного громадського контролю в сфері містобудування, що сприятиме сталому розвитку нашого життєвого простору.

Список літератури:

1. Борбунюк О.О. Форми громадського контролю як засобу забезпечення законності нормативно-правових актів у державному управлінні. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 127–132
2. Лисенко В. А. Громадський контроль у сфері містобудівної діяльності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 13. С. 113–117.
3. Мединська Н. В. Публічність містобудівної документації, як передумова ефективного громадського контролю за розвитком урбаністичних систем. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2016. № 1-2. С. 41–46.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності: Закон України від 17.01.2017 № 1817-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1817-19#Text>.
5. Про затвердження Типового положення про архітектурно-містобудівні ради: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 07.07.2011 № 108. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0903-11#Text>.
6. Про містобудівний кадастр: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 25.05.2011 № 559. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/559-2011-%D0%BF#Text>.
7. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.

8. Сергієнко О.В. Дозвільна система в будівництві як сукупність об'єктів громадянського контролю у сфері містобудівної діяльності. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Том 29 (68) № 2. С. 41–45.

9. Сімак С.В. Особливості методології дослідження державного управління публічно-приватним партнерством на сучасному етапі розвитку України. *Чорноморський державний університет імені Петра Могили, ДКС Центр*. 2016. URL: http://visnyk.amu.edu.ua/repec/archive/3-4_2015/108-115.pdf

10. Стукаленко О.В. Принципи контролю в сфері містобудівельної діяльності. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2015. № 4. С. 90–99.

Hornyk V.H., Yevmieshkina O.L., Simak S.V. PREREQUISITES OF EFFECTIVE PUBLIC CONTROL IN THE FIELD OF URBAN PLANNING

The article outlines the prerequisites for effective public control in the field of urban planning, among which the following is highlighted: the legislative framework (clear legislation regulating urban planning activities and providing mechanisms for public participation and control is a key element for ensuring the effectiveness of public control); public interest (the presence of public interest in urban planning activities creates the basis for active public participation and control over decision-making processes); structures of public administration (the presence of organizations that publicize public interests and have the ability to mobilize public resources to control urban development projects is also an important factor); public participation (initiative and active participation of citizens in local self-government and decision-making regarding urban development projects helps to increase the level of control and quality of decisions made); education and information (citizens' understanding of their rights and opportunities to participate in urban planning processes, as well as their provision of important information about these processes contributes to the activation of public control); access to information (public access to information about urban development plans, construction projects, licenses and other important documents is an important aspect for public control, the more information available to the public, the more effective their control can be); transparency of processes (clarity and openness in decision-making, including open discussions, public hearings and consultations, stimulate more active participation of the public and contribute to an increase in the level of control); mechanisms for appeals and complaints (the presence of effective mechanisms for citizens' appeals and complaints regarding urban development projects and their impact on the environment allows to defend the interests of the community and monitor compliance with established norms); the use of innovative means of technical monitoring (the introduction of digital platforms with city mapping and the possibility of discussing and commenting on projects online can greatly facilitate the process of interaction between the community and authorities; also, the use of innovative means of technical monitoring, such as sensors or sensors, can provide an objective assessment of the impact urban planning projects for the environment and infrastructure of the city).

Key words: control, control activity, public control, urban planning, prerequisites for effective public control.