

Хар М.І.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ ТА НАПРЯМИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

У статті розкрито головні проблеми державного управління в сфері містобудування в Україні та визначено напрями їх вирішення. Встановлено, що містобудівна діяльність є складним видом суспільно-корисної праці, учасниками котрої є багато суб'єктів, які мають різний правовий статус, впроваджуючи його по відношенню до розгалуженої системи вищезазначених об'єктів. Містобудівна діяльність багатогранна, вона охоплює різноманітні завдання розвитку. Визначено, що державне регулювання містобудівної діяльності є методом управління розвитком територій, що віддзеркалює комплексну взаємодію організаційних, соціальних, економічних заходів, які функціонують на правовій базі та гарантують діяльність містобудівного процесу, найкраще досягнення мети й завдань містобудівної політики. Наведено основні завдання містобудівної політики в сучасних умовах державного розвитку. З'ясовано, що головне завдання органів влади – забезпечити сталий соціальний, економічний та екологічно-збалансований розвиток населених пунктів та територій, спрямований на формування економічного потенціалу, досконалого життєвого простору для нинішнього та подальших поколінь на базі раціонального застосування потенціалу, покращення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, покращення обставин проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та зростання біологічного різноманіття та культурних надбань. Наведено головні проблеми державного управління в сфері містобудування в Україні. Встановлено, що з-поміж головних проблем, що перешкоджають реформуванню в галузі містобудування та розвитку сфери, варто назвати наступні: неузгодження законодавчого регулювання містобудівної діяльності із певними підзаконними актами, відомчими документами; недодержання правил саморегулювання відносин між суб'єктами містобудівної діяльності та державою; невисокий ступінь наукового обґрунтування нормативних актів стосовно містобудівної діяльності разом із її занормованістю. Покращення державного регулювання містобудівної діяльності має відбуватися разом із застосуванням усього інструментарію механізму управління – адміністративного, нормативно-правового, економічного та соціального.

Ключові слова: державне управління, містобудування, містобудівна діяльність, державне регулювання містобудівної діяльності, завдання містобудівної політики.

Постановка проблеми. Останніми десятиліттями провідні світові держави зрозуміли особливе значення міст під час процесу розвитку сучасної держави, безумовний аргумент цього – визнання європейської спільноти міської політики як гаранта результативного й гармонійного зростання регіонів. Варті уваги проблеми містобудування і в Україні в період глобалізаційних процесів, що характеризуються соціально-економічними, політико-правовими, функціонально-територіальними, екологічними чинниками та обставинами інвестиційного процесу, істотними змінами в системі суб'єктів містобудівної діяльності та їхніх взаємних зв'язків, а в наслідок цього притаманні зміни концепції містобудівного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Існує чимало досліджень проблематики,

пов'язаної із державним управлінням в сфері містобудування в Україні. Найбільш ґрунтовними, на нашу думку є дослідження таких науковців як М.М. Габрель, М.І. Мельник, О.В. Рибак, О.В. Сергієнко, Ю.Л. Чепелевський, А.В. Шевчук, Є.О. Юрченко та інших.

Метою статті є розкриття головних проблем державного управління в сфері містобудування в Україні та визначення напрямів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сучасному етапі містобудування, як окрема галузь наукового пізнання досліджує закономірності формування та функціонування територіальних систем різного ієрархічного рівня, розробляє принципи і критерії прийняття проектних рішень у вигляді норм проектування та концепцій містобудівних рішень, технологій та розробок

проектних завдань, моделей перспективного розвитку територій. Держава встановлює правові основи для прийняття управлінських рішень, захищає інтереси національної економіки, формує її інфраструктуру, контролює процеси грошового обігу, встановлює і розвиває економічно вигідні для суспільства правовідносини. За таких умов, державне регулювання містобудівної діяльності, як складової частини національної економіки, є не тільки необхідним, а, навпаки, його значення значно підвищується. У сфері містобудування проводиться постійний пошук формування нових економічно-організаційних механізмів реалізації містобудівних процесів [1, с. 34].

Важливим кроком у напрямку з'ясування сутності містобудівної діяльності є конкретизація питання про її безпосередній об'єкт. Так, у ст. 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI законодавець розрізняє об'єкти містобудівної діяльності залежно від державного, регіонального та місцевого рівнів [3]. Разом із цим зазначимо, що позиція законодавця із цього приводу не є єдиною. Так, О.В. Сергієнко пропонує структурувати об'єкти містобудівної діяльності за однорідністю: містобудівна документація, містобудівні програми, детальний план території, об'єкт архітектурної діяльності, об'єкти будівництва, об'єкти експлуатації, об'єкти нормативно-правового забезпечення [5]. Принагідно зауважимо, що з подібним методом ми не погоджуємося, бо вчений, з одного боку, під об'єктами містобудівної діяльності вбачає певні дії (види робіт), а з іншого – технічні документи, чого просто не може бути зважаючи на наявну між ними різницю.

Беручи до уваги все вище наведене можна дійти висновку, що, на нашу думку, містобудівна діяльність – це складний вид суспільно-корисної праці, учасниками котрої є багато суб'єктів, які мають різний правовий статус, впроваджуючи його по відношенню до розгалуженої системи вищеназваних об'єктів. Містобудівна діяльність багатогранна, вона охоплює різноманітні завдання розвитку.

Основними завданнями містобудівної політики в сучасному середовищі є [6]:

- розвиток, перетворення і модернізація сформованої системи розселення та мережі міських і сільських поселень з урахуванням адміністративно-територіальної реформи;

- формування транспортно-комунікаційної інфраструктури, що задовольняє зовнішні і внутрішні потреби держави;

- створення передумов для подолання гострих проблем розвитку великих і найбільших міст в сукупності з оточуючими агломераціями;

- підвищення соціально-економічного рівня малих і середніх міст та сільських поселень;

- збереження і відновлення історико-культурної та природної спадщини;

- орієнтація на сучасну теорію містобудування, підтримка розвитку фундаментальних та прикладних наукових досліджень у цій сфері, розширення інформаційно-статистичної бази містобудівної діяльності.

Нині діяльність місцевих органів виконавчої влади, уповноважених органів містобудування та архітектури скерована на розв'язання найактуальнішої проблематики стосовно планування територій, гарантування стабільного розвитку населених пунктів та їхніх систем, покращення просторового середовища життєдіяльності жителів області, збереження раціонального застосування природного потенціалу, розв'язання головних соціально-економічних та інженерно-технічних проблем містобудування. Головне завдання органів влади – забезпечити сталий соціальний, економічний та екологічно-збалансований розвиток населених пунктів та територій, спрямований на формування економічного потенціалу, досконалого життєвого простору для нинішнього та подальших поколінь на базі раціонального застосування потенціалу, покращення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, покращення обставин проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та зростання біологічного різноманіття та культурних надбань.

Державне регулювання у сфері містобудівної діяльності полягає у [6, с. 157]:

- плануванні територій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях;

- аналізі стану містобудування, прогнозуванні його розвитку;

- підготовці, затвердженні та реалізації державних, регіональних і місцевих містобудівних програм, містобудівної документації;

- координації взаємодії суб'єктів містобудівної та архітектурної діяльності;

- наданні вимог щодо урахування державних інтересів під час розроблення містобудівної документації;

- проведенні експертизи містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів;

- розробці і затвердженні державних стандартів, норм і правил;

– контролю за дотриманням законодавства у сфері містобудування, державних стандартів і норм, вимог вихідних даних, затвердженої містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів, раціональним використанням територіальних і матеріальних ресурсів при проектуванні та будівництві;

– контролю за дотриманням вимог щодо охорони культурної спадщини та збереженням традиційного характеру середовища населених пунктів;

– ліцензуванні певних видів господарської діяльності у будівництві в порядку, встановленому законом.

За період розбудови економіки України саме містобудівна діяльність не мала чітко виражених пріоритетів, які підтверджували б курс стратегічних реформ, обраних на державному рівні [4, с. 91]. До зовнішніх проблем відносимо проблеми глобалізації (зменшення кількості природних ресурсів та погіршення стану екології та навколишнього природного середовища) та економічні (низькі темпи розвитку реального сектору економіки країни) проблеми держави. До внутрішніх – організаційні (відсутність профільної освіти значної частини службовців органів ДАБІ, невідповідність фахового рівня службовців займаним посадам та відсутність досвіду роботи переважної кількості працівників в органах державної влади і будівельного контролю), правові та ресурсні (неналежний рівень фінансового забезпечення діяльності інспекцій ДАБК) проблеми функціонування органів державного контролю у сфері містобудівної діяльності. Вказані проблеми є взаємопов'язаними, тією чи іншою мірою впливають на ефективність та розвиток державного архітектурно-будівельного контролю. Зовнішні проблеми мають значний вплив на функціонування механізмів державного архітектурно-будівельного контролю та формування державної регуляторної політики в містобудівній сфері економіки держави [7].

Детальніше проаналізувавши вищезазначені проблеми, можна зробити висновок, що серед пріоритетних напрямів розвитку сфери містобудування слід зазначити доцільність перенесення низки важливих функцій на регіональний рівень, включаючи: проведення організаційної роботи щодо проходження фахівцями у сфері містобудування професійної атестації; розробка й узгодження з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України кваліфікаційних вимог, питань і процедури професійної атестації; про-

ведення підвищення кваліфікації та перепідготовки фахівців для будівництва; ведення реєстру фахівців на регіональному рівні та відповідної організаційної роботи щодо їх внесення до реєстру на державному рівні; виконання регіонального замовлення на атестацію фахівців у сфері містобудування; моніторинг ринку праці та забезпеченості будівництва фахівцями, що пройшли професійну атестацію; надання методичної допомоги й посилення інформаційного забезпечення будівельних підприємств і організацій щодо новацій у цих сферах.

Стосовно правових проблем в сфері містобудування можна виокремити наступне. Прикінцеві положення Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [3] передбачають внесення змін до цілої низки законодавчих актів, зокрема до ст. 12 Закону України «Про основи містобудування» [2], де в частині щодо компетенції місцевих рад визначається можливість створення сільськими, селищними та міськими радами у складі виконавчих комітетів ради органів з питань містобудування та архітектури. При цьому жодним законодавчим актом не визначені повноваження та компетенції таких органів, але передача на місцевий рівень питань розробки планувальної документації населених пунктів та механізмів державного регулювання розвитку міських поселень вже здійснюється.

На нашу думку, більш ефективним буде створення на рівні районної державної адміністрації управлінського органу планування розвитку територій (агенції), який вирішуватиме проблеми забудови та сприятиме спрощенню процедури надання замовникам вичерпної інформації щодо земельних ділянок усіх категорій за цільовим призначенням та оформлення документації щодо умов, обмежень і можливостей забудови й використання територій населеного пункту.

Містобудівна діяльність регулюється, зокрема, Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI, яким встановлена правова основа та система містобудівної документації, і що є принципово новим в підходах до вирішення цілого комплексу існуючих проблем у дозвільно- погоджувальній системі в будівництві, виступає не тільки практичним втіленням реформаторських ініціатив уряду в будівельній галузі, але й реальним кроком на шляху реформування сфери регіонального розвитку [3]. Названий Закон гарантує комфортні умови ведення бізнесу, розвиток не лише будівельної, але й цілого ряду суміжних галузей, суттєве спрощення дозвільних

і погоджувальних механізмів, а відтак – істотне покращення інвестиційної обстановки на місцях.

Безумовно Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI [3] також містить певні недоліки та дискусійні моменти. Через це слід наголосити, що на сьогодні перебуває на розгляді проект Містобудівного кодексу, де будуть зосереджуватися всі нормативні основи, які регулюватимуть відносини у містобудівній галузі.

Водночас в Містобудівному кодексі України потрібно пов'язати декілька ключових моментів, що формуватимуть умови визначення чітких і прозорих правил гри в галузі містобудування:

1) верховенство Генерального плану та невідмінне розроблення детальних схем і схем зонування (що передбачається Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [3]);

2) особисту відповідальність усіх, хто бере участь в процесі створення об'єкта архітектури та будівництва (і, як результат, персональну сертифікацію спеціалістів);

3) невідмінне страхування професійних ризиків і наступної експлуатації об'єкта (це положення на даний час не закріплене ні в одному з нормативних актів);

4) реальні важелі, щоб притягувати до відповідальності за порушення містобудівного законодавства; чіткі та прозорі передумови для виконання інвестиційних програм у містобудівній галузі.

Формування та втілення нормативного регулювання містобудівної діяльності проходить в нерозривному зв'язку з потребою перегляду завдань державного регулювання. Подальший розвиток нормативної бази варто реалізовувати на принципах:

– врахування державних і громадських запитів до містобудівної діяльності;

– обмеження об'єму та суті державних норм вимогами управління, місцевих умов, економічних, географічних, історико-культурних та інших властивостей, традицій, запитів мешканців тощо, можуть встановлюватися детальніші вимоги в рамках чинного законодавства та без суперечності державним нормам;

– визначення державними нормами граничних значень містобудівних параметрів.

Отже, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI [3] та решта нормативно-правових актів стосовно проектування, експертизи, громадських слухань, містобудівного моніторингу

й кадастру, а також напрацьовані рекомендації стосовно визначення регіональних пріоритетів у галузі містобудування безумовно регулюють взаємини в галузі містобудівної діяльності, проте мають низку недоліків. Відтак, створення і впровадження нормативного регулювання містобудівної діяльності відбувається в нерозривному зв'язку з необхідністю перегляду завдань державного регулювання. Подальший розвиток нормативної бази здійснюватиметься на засадах: врахування вимог до містобудівної діяльності; обмеження обсягу і змісту державних норм потребами управління, місцевих умов, економічних, географічних, історико-культурних та інших особливостей, традицій, вимог населення, тощо, можуть встановлюватися більш детальні вимоги в межах чинного законодавства та без протиріччя державним нормам; встановлення державними нормами граничних значень містобудівних параметрів.

Ухвалення в перспективі Містобудівного кодексу гарантуватиме систематизацію законодавства та узгодження його положень із нормами суміжних сфер, завдяки чому зросте ефективність функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, решти учасників містобудівного процесу та гарантуватиме детальне регулювання їхніх взаємних відносин в одному законодавчому акті. Покращення системи державного архітектурно-будівельного контролю має виконуватися через децентралізацію повноважень Державної архітектурно-будівельної інспекції України, проведення громадського контролю діяльності органів ДАБІ, поліпшення їх кадрового і фінансового забезпечення, коригування чинних нормативно-правових актів, розроблення та втілення нових, відомчих та міжвідомчих документів, в тому числі міжвідомчої інструкції із взаємодії між собою органів, що діють у сфері міс обування в частині профілактики та протидії містобудівним правопорушенням.

Висновки. Таким чином, державне регулювання містобудівної діяльності визначається, як метод управління розвитком територій, що віддзеркалює комплексну взаємодію організаційних, соціальних, економічних заходів, які функціонують на правовій базі та гарантують діяльність містобудівного процесу, найкраще досягнення мети й завдань містобудівної політики. Покращення державного регулювання містобудівної діяльності має відбуватися разом із застосуванням усього інструментарію меха-

нізму управління – адміністративного, нормативно-правового, економічного та соціального.

З-поміж головних проблем, що перешкоджають реформуванню в галузі містобудування та розвитку сфери, варто назвати наступні: неузгодження законодавчого регулювання містобудівної діяльності із певними підзаконними актами, відомчими документами; недодержання правил саморегулювання відносин між суб'єктами містобудівної діяльності та державою; невисокий

ступінь наукового обґрунтування нормативних актів стосовно містобудівної діяльності разом із її занормованістю. Щоб вирішити питання забезпечення населених пунктів містобудівною документацією, потрібно надавати відповідну цільову державну підтримку під час розробки генеральних планів, а також під час спрощення й здешевлення процесу їх розробки для сільських населених пунктів, де невелика кількість мешканців.

Список літератури:

1. Мельник М.І., Габрель М.М., Шевчук А.В. Метрополізаційні процеси в регіоні: концептуальні підходи та прикладні аспекти просторового аналізу: науково-аналітична доповідь. Львів : ФОП Омельченко В.Г., 2014. 65 с.
2. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text>
3. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>
4. Рибак О. Регулювання розвитку містобудівного комплексу: економіко-правовий аспект. Економіка. 2012. № 1 (115). С. 88–92.
5. Сергієнко О.В. Особливості правового регулювання об'єктів у сфері містобудівної діяльності. Європейські перспективи. 2015. С. 165–171.
6. Чепелевський Ю.Л. Вплив державного регулювання на розвиток містобудівної діяльності. Молодий вчений. 2017. № 3 (43). С. 155–159.
7. Юрченко Є.О. Актуальні проблеми державного контролю у сфері містобудівної діяльності в Україні. Державне управління: теорія та практика. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_35

Khar M.I. PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF URBAN PLANNING ACTIVITIES IN UKRAINE AND THEIR SOLUTION DIRECTIONS

The article reveals the main problems of public administration in the field of urban planning in Ukraine and identifies directions for their solution. It has been established that urban planning activity is a complex type of socially useful work, the participants of which are many subjects who have different legal status, implementing it in relation to the extensive system of the above-mentioned objects. Urban planning activity is multifaceted, it covers various development tasks. It was determined that the state regulation of urban planning activity is a method of managing the development of territories, which reflects the complex interaction of organizational, social, economic measures that function on a legal basis and guarantee the activity of the urban planning process, the best achievement of the goals and objectives of the urban planning policy. The main tasks of urban planning policy in modern conditions of state development are given. It was found that the main task of the authorities is to ensure the sustainable social, economic and ecologically balanced development of settlements and territories, aimed at the formation of economic potential, a perfect living space for current and future generations based on the rational use of potential, improvement of social, industrial, transport, communication and information, engineering, environmental infrastructure, improvement of living, recreation and health conditions, preservation and growth of biological diversity and cultural heritage. The main problems of state administration in the field of urban planning in Ukraine are presented. It has been established that the following are among the main problems hindering reform in the field of urban planning and the development of the field: inconsistency of legislative regulation of urban planning activities with certain by-laws, departmental documents; non-compliance with the rules of self-regulation of relations between subjects of urban planning activity and the state; a low degree of scientific substantiation of normative acts regarding urban planning activity along with its normalization. The improvement of the state regulation of urban planning activities should take place together with the application of the entire toolkit of the management mechanism – administrative, regulatory, economic and social.

Key words: public administration, urban planning, urban planning activity, state regulation of urban planning activity, task of urban planning policy.