

НАПРЯМИ АДАПТАЦІЇ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

WAYS OF IMPLEMENTATION OF THE FOREIGN EXPERIENCE OF CONTROL IN THE FIELD OF URBAN PLANNING

Стаття присвячена розробці рекомендацій щодо адаптації зарубіжного досвіду здійснення контролю у сфері містобудування, зокрема виділено наступні можливості: з досвіду Німеччини: заснування аналогічних до Федеральної палати інженерів та Федеральної палати архітекторів організацій, які б відігравали активну роль у формуванні управлінських рішень у будівельній галузі; надання місцевим органам влади широким повноважень у контролі за дотриманням будівельних норм та стандартів; створення спеціалізованої установи, яка відповідала б за перевірку виконання будівельних стандартів і контроль якості будівництва; створення спеціальної служби, яка займатиметься виявленням та припиненням порушень у будівництві, а також забезпечуватиме дотримання будівельних норм; з досвіду Франції: встановлення системи контролю, яка поєднує функції центральних органів влади, місцевого самоврядування та недержавних утворень, зокрема страхових компаній; залучення приватних фірм з відповідними повноваженнями до контролю за дотриманням будівельних норм і стандартів; з досвіду Великобританії: розробка і впровадження місцевих Кодексів будівельної практики для моніторингу, контролю та управління будівельними проектами, що враховують специфіку та потреби місцевих громад; забезпечення участі місцевого населення в процесі ухвалення рішень з питань містобудівної діяльності та встановлення механізмів їх залучення до розгляду будівельних проектів; встановлення стандартів щодо кваліфікації працівників у будівництві та вимог до підприємств з урахуванням мінімальних стандартів безпеки та якості будівництва; з досвіду Польщі: створення органів, аналогічних Інспекторам Будівельного Нагляду, які б мали на меті контроль за дотриманням будівельного законодавства та норм; впровадження різних заходів адміністративного контролю у випадках виявлених порушень у містобудівній сфері, таких як видача приписів, накладення штрафів і прийняття рішень про знесення незаконних споруд; забезпечення участі громадськості у виявленні порушень у містобудівній сфері та залучення до процесу прийняття рішень з питань місцевого містобудування.

Ключові слова: контроль, контрольні органи, контрольна діяльність, містобудування, зарубіжний досвід, шляхи імплементації.

The article is devoted to the development of recommendations for the implementation of the foreign experience of control in the field of urban planning, in particular, the following opportunities are highlighted: from the experience of Germany: the establishment of organizations similar to the Federal Chamber of Engineers and the Federal Chamber of Architects, which would play an active role in the formation of management decisions in the construction industry; providing local authorities with broad powers to control compliance with building regulations and standards; creation of a specialized institution that would be responsible for verifying the implementation of construction standards and quality control of construction; creation of a special service that will deal with the detection and termination of violations in construction, as well as ensure compliance with building regulations; from the experience of France: establishment of a control system that combines the functions of central authorities, local self-government and non-state entities, in particular insurance companies; involvement of private firms with appropriate powers to monitor compliance with construction norms and standards; from the UK experience: development and implementation of local Codes of Construction Practice for monitoring, control and management of construction projects that take into account the specifics and needs of local communities; ensuring the participation of the local population in the decision-making process on urban planning activities and establishing mechanisms for their involvement in the consideration of construction projects; establishment of standards regarding the qualification of workers in construction and requirements for enterprises, taking into account minimum standards of safety and quality of construction; from the experience of Poland: the creation of bodies similar to Building Supervision Inspectorates, which would have the purpose of monitoring compliance with construction legislation and regulations; implementation of various administrative control measures in cases of detected violations in the field of urban planning, such as issuing orders, imposing fines and making decisions on the demolition of illegal structures; ensuring public participation in the detection of violations in the urban planning sphere and involvement in the decision-making process on local urban planning issues.

Key words: control, control bodies, control activity, urban planning, foreign experience, ways of implementation.

УДК 35.304.39
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.36.20>

Горник В. Г.,
д. наук з держ. упр., професор,
директор
Навчально-науковий інститут
управління, економіки та
природокористування, професор
кафедри публічного управління та
економіки Таврійського національного
університету імені В. І. Вернадського

Євмешкіна О. Л.,
д. наук з держ. упр., професор,
завідувач кафедри публічного
управління та економіки
Таврійський національний
університет імені В. І. Вернадського

Сімак С. В.,
д. наук з держ. упр., професор,
професор кафедри публічного
управління та економіки
Таврійський національний університет
імені В. І. Вернадського

Постановка проблеми. Вивчення напрямів адаптації зарубіжного досвіду здійснення контролю у сфері містобудування є доцільним з кількох причин. Насамперед, варто зауважити, що багато країн вже впроваджують ефективні методи контролю у сфері містобу-

дування. Вивчення їхнього досвіду дозволить іншим країнам виявити ефективні підходи та впровадити їх для покращення власних систем контролю. Багато проблем у сфері містобудування мають спільний характер у багатьох країнах. Наприклад, це можуть бути питання

екології, безпеки, ефективного використання територій тощо. У сучасному світі важливо здійснювати обмін досвідом та співпрацювати з іншими країнами у вирішенні спільних проблем. Відтак, актуальність вивчення шляхів імплементації кращого зарубіжного досвіду здійснення контролю у сфері містобудування полягає в можливості покращення вітчизняної практики у даній сфері. Дослідження міжнародного досвіду управління містобудівною діяльністю відкриває можливості для виявлення ключових напрямів вдосконалення функціонування існуючих в Україні установ регулювання та контролю у містобудівній галузі. Це також сприяє актуалізації нормативно-правового середовища у сфері містобудування, формування ефективної системи будівельних стандартів, державних норм і правил на рівні місцевих органів управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню даної проблематики свою увагу присвятили такі науковці, як О. Козич [1], В. Лисенко [2], С. Богачов, Н. Насонкіна, О. Карлова, Л. Іваненко, М. Мельникова [4], М. Околович [5] та ін. Незважаючи на значний внесок науковців у дослідженні даної проблематики, на сучасному етапі актуальним є дослідження способів імплементації кращих практик з міжнародного досвіду, оскільки це може значно покращити ефективність та якість контролю у містобудівній галузі. Таким чином, подальша робота в цьому напрямі може виявитися важливою для досягнення оптимальних результатів у сфері містобудування та забезпечення сталого розвитку територій.

Мета статті – обґрунтувати напрями адаптації зарубіжного досвіду здійснення контролю у сфері містобудування.

Виклад основного матеріалу. У сучасному світі містобудівна діяльність є однією з найважливіших складових розвитку суспільства. Порівняно з іншими секторами економіки, містобудівна галузь має свої особливості та виклики, серед яких недостатня ефективність контролю, нестабільність у дотриманні будівельних норм та стандартів, а також проблеми корупції та розмитості законодавства. Для вирішення цих проблем необхідно звертатися до кращого світового досвіду та імплементувати успішні практики, що дозволять підвищити ефективність та прозорість у містобудівній сфері.

У зарубіжних країнах контроль у сфері містобудівної діяльності переважно спрямований на забезпечення відповідного рівня безпеки об'єктів, що зводяться, з огляду на захист життя та здоров'я населення, а також на збереження довкілля. Основні заходи контролю

включають проведення експертиз проектів та моніторинг дотримання вимог, норм, стандартів, правил та інших обмежень під час будівництва, ремонту та експлуатації будівель та споруд. Наприклад, для України цікавим є досвід здійснення контролю у сфері містобудівної діяльності в країнах Європейського Союзу, що включає результативність управління, а також підходи до визначення й впровадження стратегічних заходів контролю.

Розглядаючи зарубіжний досвід управління в сфері будівництва та архітектурної діяльності, звернемо увагу на провідний досвід Польщі. Ця країна володіє моделями управління містобудівною діяльністю на різних рівнях, серед яких: «воєводство, повіт і гміна, де реалізація повноважень кожної ланки регулюється окремим законом. Таким чином, містобудівні завдання воєводств направлені на формування стратегічних цілей розвитку містобудування, визначення системи здійснення курсування громадського транспорту та дорожнього сполучення воєводського значення, а також вирішення питань просторового планування регіону» [2]. Наразі розробником містобудівної документації можуть бути будь-які проектні організації, в котрих є належні сертифікати, котрі, своєю чергою, мають можливість здійснювати залучення більш вузьких фахових проектувальників, що спеціалізуються на розв'язанні проблем відповідного галузевого напрямку, як-от транспортно-екологічного та ін. Таким чином, вектор розвитку відповідного міста залежить від проектного бюро, а громадськість можуть залучати на стадії обговорення кінцевого продукту, коли певні рішення вже ухвалені.

Слід зазначити, що «координуючим органом публічного управління містобудівної діяльності польської моделі є Міністерство інфраструктури та будівництва, яке реалізовує державну політику у галузі містобудування, а також опікується питаннями управління транспортною інфраструктурою Республіки Польща, включаючи будівництво автострад та швидкісних доріг, доріг республіканського значення, мережі залізниць, аеропортів, і національного морського транспорту» [3]. Крім того, у віданні зазначеного міністерства знаходиться житлова та будівельна політика.

Контролюючими органами у польській системі містобудування є: «Інспекторати Будівельного Нагляду підпорядковані Міністерству інфраструктури та будівництва до завдань яких входить контроль за дотриманням будівельного законодавства, у тому числі при здійсненні приватного житлового будівництва. Інспекторат є органом адміністратив-

ної юрисдикції у справах про порушення будівельного законодавства» [7]. Серед заходів адміністративного контролю у випадках виявлених порушень у містобудівній сфері використовуються різні заходи, включаючи видачу приписів щодо усунення порушень, накладення штрафів та прийняття рішень про знесення самовільно зведених споруд. Дії інспекторів будівельного нагляду під час втручання у будівельний процес проводяться з метою захисту громадських інтересів. Крім того, ці органи влади також реагують на зміни у способі використання будівель або їх частин без необхідного дозволу чи повідомлення.

Варто зауважити, що у країнах Європейського Союзу містобудівна діяльність регулюється як на рівні держави, так і за допомогою незалежних приватних осіб. Французька модель управління містобудівною діяльністю передбачає функціонування Міністерства територіальної цілісності як основного державного органу влади, що «здійснює регулювання та реалізацію державної політики щодо просторового планування та відбудови житла на основі забезпечення розвитку територій. Міністерство вивчає особливості територій, розробляє прогнози та консультує органи місцевого самоврядування з метою реалізації програм будівельного розвитку територій. Основні ж повноваження регулювання містобудівної діяльності зосереджені у тріаді (комуна-департамент-область) місцевого самоврядування та закріплені у Загальному кодексі територіальних громад. На рівні комуни регулюються містобудівні питання з розгляду планування, благоустрою та дозволу на будівництво. Також до повноважень місцевого самоврядування належить розробка, схвалення та реалізація містобудівних генеральних планів, проекти яких, незважаючи на незалежність місцевої влади, після схвалення на місцевому рівні передаються на затвердження до міністерства» [1]. Проекти генеральних планів перебувають на загальному обговоренні у громадськості. Муніципальні органи разом з кваліфікованими експертами розглядають усі претензії до опублікованих проектів. Містобудівне законодавство Франції, зокрема Містобудівний кодекс та закони, регулюють питання забезпечення єдиного та стабільного благоустрою територій, визначають основні параметри та тенденції розвитку областей, а також встановлюють перелік обов'язкової містобудівної документації.

Як відомо, «державне управління у сфері архітектурно-будівельної діяльності, за французькою моделлю, має комбінований

характер, оскільки контроль здійснюється як центральними органами влади, місцевим самоврядуванням, так і недержавними утвореннями у поєднанні із системою страхування» [5]. Варто зауважити, що «у Франції архітектурно-будівельний контроль має гібридний характер: функцію контролю виконують державні органи, а також треті особи в поєднанні із системою страхування. Основною особливістю є втручання контролерів, що є обов'язковим тільки для громадських будівель, а також приватного сектору. Отже, контроль відбувається з боку органів державної влади та третіх осіб, приватних суб'єктів. На центральному рівні формує державну політику у сфері здійснення архітектурно-будівельного контролю Міністерство будівництва, транспорту та туризму. Упровадження державної політики на місцях відводиться центральним і місцевим органам влади залежно від рівнів управління (комуна, департамент, регіон, центр). Третіми особами виступають приватні фірми, які наділені окремими контрольними повноваженнями в будівельній галузі. Інспекції та перевірка приватними інспекційними органами відіграють важливу роль у контролі за дотриманням державних вимог щодо приватного будівництва та будівництва незначної складності» [6].

У Великобританії містобудівельна діяльність регулюється нормами Будівельного акту, який полягає у «загальних вимогах здійснення будівельної діяльності та встановлює повноваження місцевої влади щодо будинків та споруд» [8]. У той же час, містобудівні вимоги визначені у ряді нормативно-правових актів, таких як Закон про надання грантів на житлове будівництво та реконструкцію, Закон про місцеву демократію, економічний розвиток та будівництво, Закон про планування міст і територій. Останнім документом встановлено систему планування міських просторів, що дає змогу не лише обмежувати забудовників у їхніх проектах, але й змушувати їх здійснювати фінансову компенсацію місцевій громаді за зміни в довкіллі.

Характерною ознакою моделі управління містобудівною діяльністю Великобританії є «дія місцевих Кодексів будівельної практики, який розробляється органами місцевого самоврядування з метою моніторингу, контролю, управління та забезпечення нормативних приписів для інфраструктурних проектів. Цим документом встановлюється обов'язкові стандарти та процедури, у тому числі режим будівельних робіт, що спричиняють незручності мешканцям близько розміщених будинків до забудови, а також мінімальні стан-

дарті і порядок управління для зменшення шкідливого впливу проектів будівництва на підвладній території. Встановлені Кодексом будівельної практики стандарти регулюють широкий спектр відносин, які можуть вплинути на довкілля, безпеку місцевого населення, підприємств та громадськості поблизу проведення будівельних робіт. Документ охоплює також регулювання кваліфікаційних вимог до працівників у будівництві. Зобов'язує забудовників працевлаштовувати місцеве населення на об'єктах будівництва» [5]. Особливе значення надають розміру оплати за надання додаткових адміністративних послуг, таких як екологічні консультації, розглядання скарг, реструктуризація транспортної розв'язки та ін.

Щодо роботи недержавних самоврядних інституцій у Великобританії, які прямо співпрацюють з органами державної влади, зокрема з представниками місцевого самоврядування, їм віддано ряд обов'язків: аналіз та координація діяльності підпорядкованих організацій, удосконалення роботи підконтрольних компаній, організація навчання персоналу та проведення процедур атестації й підвищення кваліфікації кадрів будівельної галузі, захист інтересів галузі, встановлення додаткових критеріїв та показників для компаній та організацій. У цьому контексті важливо зауважити, що контрольні функції здійснюються як органами влади, так і приватними установами управління будівництвом.

Основною метою моделі містобудування в Німеччині є стратегічне планування, яке охоплює розвиток міста на основі створення якісного житлового середовища, оцінку екологічного стану, розширення комунікаційних мереж та інші аспекти. У Федеративній Республіці Німеччини (далі - ФРН) правове регулювання територіального планування здійснюється через Будівельний кодекс ФРН, що визначає положення щодо територіального планування та розвитку міст. За його нормами, «широким колом повноважень наділена територіальна громада, яка здійснює погодження нового будівництва, а також у випадку прогнозованих загроз цим будівництвом безпеці життєдіяльності видає заборонні акти на будівництво. Відповідно до згаданого Кодексу проектна документація на будівництво, використання та забудови території обов'язково виносяться на громадське обговорення, під час якого німці протягом місяця подають свої зауваження і пропозиції. На підставі громадської думки виконавчий орган муніципалітету зобов'язаний підготувати підсумковий звіт, який передає представницькому органу громади для

подальшого затвердження. Резолюції громадських обговорень є підставою для обов'язкового внесення змін у проектну документацію на будівництво» [4]. Варто акцентувати увагу на тому, що укладення договорів у сфері містобудування регулюється Будівельним кодексом Німеччини. Як відомо, «такі договори укладаються територіальною громадою із забудовниками. У зазначених договорах можуть закріплюватися норми, які регулюють інфраструктурні збори, що є аналогами внесків пайової участі на розвиток інфраструктури за українським містобудівним законодавством. Питання відшкодування витрат органу місцевого самоврядування на створення інфраструктури може регулюватись також окремим договором» [5]. Однією з особливостей контролю над містобудівною діяльністю в Німеччині є існування будівельних статутів, які встановлюють конкретні правила щодо забудови населених пунктів. Серед інших важливих аспектів є існування організацій професійного самоврядування для фахівців будівельної галузі, таких як Федеральна палата інженерів та Федеральна палата архітекторів, які відіграють ключову роль у процесі ухвалення управлінських рішень у сферах будівництва та архітектури.

Отже, система місцевого самоврядування у Федеративній Республіці Німеччина має повноваження з контролю за дотриманням будівельних норм та правил. Інститут будівельної техніки у Німеччині відповідає за перевірку виконання стандартів у будівельних конструкціях та матеріалах і є спільною установою федерального уряду та влади земель ФРН. У разі виявлення порушень у проектах будівництва залучається адміністративна (будівельна) поліція.

Підсумовуючи усе вищесказане, пропонуємо наступні шляхи імплементації кращого зарубіжного досвіду здійснення контролю у сфері містобудування України:

з досвіду Німеччини: заснування аналогічних до Федеральної палати інженерів та Федеральної палати архітекторів організацій, які б відігравали активну роль у формуванні управлінських рішень у будівельній галузі; надання місцевим органам влади широких повноважень у контролі за дотриманням будівельних норм та стандартів; створення спеціалізованої установи, яка відповідає б за перевірку виконання будівельних стандартів і контроль якості будівництва; створення спеціальної служби, яка займатиметься виявленням та припиненням порушень у будівництві, а також забезпечуватиме дотримання будівельних норм;

– з досвіду Франції: встановлення системи контролю, яка поєднує функції центральних органів влади, місцевого самоврядування та недержавних утворень, зокрема страхових компаній; залучення приватних фірм з відповідними повноваженнями до контролю за дотриманням будівельних норм і стандартів;

– з досвіду Великобританії: розробка і впровадження місцевих Кодексів будівельної практики для моніторингу, контролю та управління будівельними проектами, що враховують специфіку та потреби місцевих громад; забезпечення участі місцевого населення в процесі ухвалення рішень з питань містобудівної діяльності та встановлення механізмів їх залучення до розгляду будівельних проектів; встановлення стандартів щодо кваліфікації працівників у будівництві та вимог до підприємств з урахуванням мінімальних стандартів безпеки та якості будівництва;

– з досвіду Польщі: створення органів, аналогічних Інспекторам Будівельного Нагляду, які б мали на меті контроль за дотриманням будівельного законодавства та норм; впровадження різних заходів адміністративного контролю у випадках виявлених порушень у містобудівній сфері, таких як видача приписів, накладення штрафів і прийняття рішень про знесення незаконних споруд; забезпечення участі громадськості у виявленні порушень у містобудівній сфері та залучення до процесу прийняття рішень з питань місцевого містобудування.

Ці пропозиції враховують досвід інших країн Європи і можуть сприяти покращенню системи контролю у сфері містобудування в Україні.

Висновки. Узагальнюючи розглянутий досвід країн Європи у сфері контролю містобудівної діяльності, можна зробити висновок, що ефективна система контролю вимагає комплексного підходу та врахування різноманітних аспектів. Важливо забезпечити взаємодію між центральними та місцевими органами влади, приватним сектором та громадськістю, а також використання різних заходів адміністра-

тивного контролю. Ключовими складовими успішної системи містобудування є участь громадськості у процесі контролю, розробка і впровадження місцевих нормативно-правових актів, а також забезпечення високого рівня кваліфікації фахівців у галузі будівництва та архітектури. Посилення контрольної діяльності сприятиме забезпеченню безпечного та якісного будівництва, збереженню екологічного середовища окремих територій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Козич О. М. Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю. Державне будівництво. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_47
2. Лисенко В.В. Закордонний досвід здійснення містобудівної діяльності. Держава та регіони. Серія : Державне управління. 2019. № 4(68). URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2019/24.pdf
3. Міністерство інфраструктури та розвитку Польщі. URL: <http://surl.li/bxxaf>.
4. Містобудування, територіальне і стратегічне планування: організаційно-економічні, правові, суспільні та еколого-технологічні аспекти: монографія / С.В. Богачов, Н.Г. Насонкіна, О.А. Карлова, Л.В. Іваненко, М.В. Мельникова, під ред. проф. С. В. Богачова. Макіївка : ТОВ «Цифрова типографія», 2014. 534 с.
5. Околович М. Є. Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування : дис. ... к. юрид. наук : 12.00.07 / Одес. держ. ун-т внутр. справ. Одеса, 2018. 258 с.
6. Посібник з питань просторового планування для уповноважених органів містобудування та архітектури об'єднаних територіальних громад підготовлено радниками з просторового планування Групи радників з впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою»: Тетяною Криштоп (Україна), Раймундом Рисем (Польща), Любіцею Кошелюк (Хорватія). URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/347/1.pdf>.
7. Administracja budowlana w Polsce. Główny urząd nadzoru budowlanego. URL: <https://www.gunb.gov.pl/strona/administracja-budowlana-w-polsce>
8. Code of Construction Practice. Westminster City Council. URL: <https://www.westminster.gov.uk/code-construction-practice>.