

СВІТОВИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ БУДІВЕЛЬНОЮ ТА АРХІТЕКТУРНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ НА РІВНІ МІСТА

WORLD EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION OF CONSTRUCTION AND ARCHITECTURAL ACTIVITY AT THE CITY LEVEL

У статті проведено аналіз світового досвіду публічного управління будівельною та архітектурною діяльністю. Під час дослідження виділено та розглянуто різновиди управління містобудівною галуззю, серед яких: повний контроль органами державної (місцевої) влади; частковий контроль органами публічної влади з передачею частини повноважень приватним організаціям або окремим експертам; контроль, який здійснюється на основі обов'язкового страхування, що передбачає прозорість здійснення контрольних функцій, гарантуючи безпеку й надійність будівельних споруд. Серед європейських країн, які було проаналізовано виступає Республіка Польща, Федеративна Республіка Німеччина, Франція та Великобританія.

Розглядаючи зарубіжний досвід публічного управління реалізації наділених повноважень у сфері будівельної та архітектурної діяльності було виокремлено низку моделей державного регулювання. Координуючими та контролюючими інституціями містобудівної діяльності виступає широке коло суб'єктів, серед яких виокремлюють міністерства, інспекторати, органи місцевого самоврядування, професійне самоврядування спеціалістів будівельних професій, будівельні інститути, недержавні утворення, приватні установи будівельного управління тощо. До основних повноважень у сфері містобудування належить розвиток будівельної та житлової політики, вирішення питань просторового планування та прийняття рішень щодо дозволу на будівництво, управління транспортною інфраструктурою, а саме: визначення системи функціонування дорожнього сполучення та здійснення курсування громадського транспорту, благоустрій територій і нагляд за будівництвом, визначення екологічного стану, розширення засобів комунікації, проведення моніторингу із забезпечення нормативних приписів для інфраструктурних проектів та інше.

Відносно системи нормативно-правових актів у сфері містобудування належать будівельні кодекси, будівельні статутути, будівельні договори, місцеві плани просторового розвитку, акти про гранти на житлове будівництво, будівництво та реконструкцію, акти про планування міст та країни, акти про місцеву демократію, економічний розвиток та будівництво тощо.

Також під час вивчення провідного досвіду європейських країн було виявлено досить активне залучення до прийняття управлінських рішень громадських організацій, проведення публічних обговорень, вивчення громадської думки щодо питань забудови та розвитку території.

Ключові слова: містобудування, містобудівна діяльність, архітектурна діяльність, органи місцевого самоврядування, архітектурно-будівельне управління.

The article analyzes the global experience of public administration of construction and architectural activities. During the study the varieties of management of urban planning industry, including: full control by state (local) authorities; partial control by public authorities with the transfer of some powers to private organizations or individual experts; control, which is based on compulsory insurance, which provides transparency of control functions, guaranteeing the safety and reliability of building structures, are identified and considered. Among the European countries that were analyzed are the Republic of Poland, the Federal Republic of Germany, France and the United Kingdom.

Considering the foreign experience of public management of the implementation of vested powers in the field of construction and architectural activities have been identified a number of models of state regulation. The coordinating and controlling institutions of urban planning activities are a wide range of subjects, among which are ministries, inspectorates, local governments, professional self-government of construction professionals, construction institutions, non-state entities, private institutions of construction management, etc.

The main responsibilities in the field of urban planning include the development of construction and housing policy, addressing spatial planning and decision-making on building permits, transport infrastructure management, namely: determining the system of road transport and public transport, landscaping and construction supervision, determining the environmental status, expanding the means of communication, monitoring the provision of regulations for infrastructure projects and more.

Regarding the system of regulatory legal acts in the field of urban planning, there are building codes, building charters, building contracts, local spatial development plans, acts on grants for housing construction, construction and reconstruction, acts on city and country planning, acts on local democracy, economic development and construction, etc.

Also, during the study of the leading experience of European countries, it was found that public organizations were actively involved before making managerial decisions, conducting public discussions, studying public opinion regarding the issues of building and developing territories.

Key words: city construction, city construction activities, architectural activity, local governments, architectural and construction management.

УДК 352.072:[69+725]:711.4
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.29.14>

Сенькін О. О.
аспірант кафедри
місцевого самоврядування
та розвитку територій
Навчально-науковий інститут
публічної служби та управління
Державного університету
«Одеська політехніка»

Постановка проблеми в загальному вигляді. Вивчення світового досвіду управління будівельною та архітектурною діяльністю

допомагає з визначенням основних шляхів вдосконалення здійснення управлінських функцій існуючих в Україні інституцій регу-

лювання та контролю містобудування, також за необхідністю, сприяє оновленню нормативно-правових актів у цій сфері, формуючи ефективну систему встановлення та дотримання будівельних норм, державних стандартів і правил суб'єктами містобудівної галузі на місцевому рівні. До передумов визначення різних класифікацій управління будівельною та архітектурною діяльністю зазвичай належить правова система держави, політичні ідеї та принципи регулювання, встановлені нормативно-правові акти, що забезпечують організацію містобудівної діяльності, зокрема на місцевому рівні. Серед європейських країн дослідники виділяють такі основні різновиди управління архітектурною та будівельною діяльністю як: повний контроль органами державної влади, зокрема місцевою владою; частковий контроль органами державної влади з передачею частини повноважень приватним незалежним спеціалізованим установам або окремим експертам-професіоналам; контроль, який здійснюється на основі обов'язкового страхування, що передбачає прозорість здійснення контрольних функцій, гарантуючи безпеку й надійність будівельних споруд [8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Значна кількість наукових досліджень присвячена проблемам державного регулювання містобудівної діяльності Батурко І.Ю., Брауде І.Л., Бурмистрова С.О., Вершинина В.Р., Гредасов А.В., Гринев В.П., Жогов Д.Ю., Земеров Н.Н., Помещіков С.А., Ланцев Д.М., Рімшин В.І., Шевирова Н.І. та інші. Безпосередньо дослідженню управління будівельною галуззю в закордонних країнах присвячені чисельні публікації таких авторів як Казанский Ю.Н., Немчин А.М., Никешин С.Н., Рекитар Я. А.

Проте, незважаючи на важливість дослідження державного регулювання містобудівної діяльності, недостатньо вивченим залишається світовий досвід публічного управління будівельною та архітектурною діяльністю, зокрема на місцевому рівні.

Метою статті є аналіз світового досвіду та визначення основних моделей публічного управління будівельною та архітектурною діяльністю на рівні міста.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглядаючи зарубіжний досвід управління щодо реалізації наділених повноважень у сфері будівельної та архітектурної діяльності, зосередимо увагу перш за все на провідному досвіді Республіки Польща. Згадана країна містить у собі моделі управління містобудівної діяльності на таких рівнях як: воєводство, повіт і гміна, де реалізація повноважень кожної ланки регулюється окремим законом.

Таким чином, містобудівні завдання воєводств направленні на формування стратегічних цілей розвитку містобудування, визначення системи здійснення курсування громадського транспорту та дорожнього сполучення воєводського значення, а також вирішення питань просторового планування регіону [5].

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 [6]. Крім того, зазначене міністерство також відповідає за житлову та будівельну політику в межах своїх повноважень.

До контролюючих органів польської системи галузі будівництва відносяться: 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 адміністративної юрисдикції у справах про порушення будівельного законодавства [1]. Серед заходів адміністративного примусу при виявлених містобудівних порушеннях посадові особи інспекторату застосовують припис про усунення порушень, штраф та рішення про знесення самочинного будівництва. Втручання інспекторів будівельного нагляду у процес будівництва відбувається виключно для захисту суспільних інтересів. Крім того, ці органи влади здійснюють реагування у разі зміни способу використання будівлі або її частини без необхідного дозволу чи повідомлення.

На рівні повіту здійснення містобудівних завдань передбачає розвиток мережі громадського транспорту і дорожнього сполучення повітового значення, благоустрою територій і нагляду за будівництвом, охорони довкілля та вирішення інші питання, що за своїм масштабом не можуть бути передані до повноважень гміни [8]. Основні ж функції регулювання будівельною та архітектурною діяльністю належать гмінам, а саме: просторове планування, утримання та розбудова комунальних доріг, вулиць, мостів, площ, будівництво та утримання звалищ відходів, здійснення комунального житлового будівництва, облаштування та утримання комунальних цвинтарів та інші [8].

Важливим в управлінському аспекті є встановлення на законодавчому рівні процедури

розгляду питань розподілу землі для конкретних цілей на основі принципів формування просторової політики, встановлення процедурних правил розробки, публічного обговорення, прийняття органами місцевого самоврядування планів просторового розвитку відповідної території та їхнього оприлюднення. Також законодавство визначає місцевий план просторового розвитку місцевим нормативно-правовим актом, який є основою територіального планування в ґміні, повіті та воеводстві, в основу мети правового впливу якого ставиться публічний інтерес [9]. У цьому ж контексті слід зазначити про делегування повноважень недержавним самоврядним інституціям, що передбачає визначення кваліфікаційної спроможності суб'єктів містобудівної діяльності.

Головною функцією німецької моделі містобудування є перспективне планування, що включає розвиток міста на основі якісного життєвого середовища, визначення екологічного стану, розширення засобів комунікації тощо. У Федеративній Республіці Німеччини (далі – ФРН) правове регулювання територіального планування здійснюється за допомогою Будівельного кодексу ФРН, який висвітлює питання територіального планування і 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 [7]. Вартим уваги є закріплені у Будівельному кодексі ФРН інститут публічних містобудівних договорів. Такі договори укладаються територіальною громадою із забудовниками. У зазначених договорах можуть закріплюватись 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 [9].

Особливістю німецької моделі регулювання містобудівної діяльності є будівельні статuti, які передбачають визначені правила забудови населених пунктів. Серед іншого характерною ознакою є організації професійного самоврядування спеціалістів будівельних професій, наприклад Федеральна палата інженерів, Федеральна палата архітекторів, що відіграють важливу роль при прийнятті управлінських рішень у питаннях будівельної та архітектурної діяльності.

Таким чином, система місцевого самоврядування ФРН наділена повноваженнями містобудівного контролю за дотриманням будівельних норм та правил. Німецький інститут будівельної техніки здійснює контроль в частині дотримання стандартів до будівельних конструкцій та матеріалів, який є спільною установою федерального уряду і влади земель ФРН [3]. На випадок виявлення порушень у проектах забудови залучається адміністративна (будівельна) поліція.

Французька модель управління містобудівної діяльності полягає в функціонуванні Міністерства територіальної цілісності (далі – Міністерство), 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 [4]. Проекти генеральних планів підлягають публічному обговоренню. Претензії до оприлюднених проектів розглядаються муніципальними органами і з залученням компетентних експертів-професіоналів.

До містобудівного законодавчого забезпечення у Франції слід віднести Містобудівний кодекс та закони, що мають на меті урегулювання питань єдиного і стабільного благоустрою території, основні параметри і дина-

міку розвитку території метрополій, перелік необхідної містобудівної документації, основні тенденції у сфері містобудування тощо

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 [8].

У Великобританії сфера містобудування регулюється Будівельним актом, який полягає у загальних вимогах здійснення будівельної діяльності та встановлює повноваження місцевої влади щодо будинків та споруд [2]. Разом з тим містобудівні положення містяться у низці нормативно-правових актах (Акт про гранти на житлове будівництво, будівництво та реконструкцію, Акт про місцеву демократію, економічний розвиток та будівництво). Також система планування представлена Актом про планування міст та країни. Цим документом встановлено систему планування містобудування за якої забудовник не тільки міг бути обмежений у своїх проектах, а й зобов'язаний фінансово відшкодувати місцевій громаді зміни в навколишньому середовищі.

Особливістю моделі управління будівельною та архітектурною 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 стандарти 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. Окрема увага приділяється розміру плати за додаткові адміністративні послуги, наприклад: консультування на предмет відповідності екологічному законодавству, розгляд скарг, зміна руху транспорту [8].

Відносно діяльності недержавних самоврядних інституцій Великобританії, які безпосередньо взаємодіють з органами державної

влади, зокрема представниками місцевого самоврядування, їм делеговано такі повноваження: аналіз та координація діяльності підконтрольних організацій, удосконалення діяльності підвідомчих компаній, організація навчання персоналу та проведення процесу атестації й підвищення кваліфікації кадрів будівельної галузі, представлення інтересів галузі в уряді, встановлення власних додаткових критеріїв та показників для компаній та організацій. У даному контексті слід відмітити, що контролюючи функції здійснюються як визначеними органами влади, так і приватними установами будівельного управління.

Висновки. Таким чином, під час аналізу світового досвіду управління будівельною та архітектурною діяльністю було визначено провідну роль регулювання сфери містобудування органами місцевого самоврядування, що притаманно багатьом європейським країнам. Містобудівна діяльність здійснюється на основі системи нормативно-правових актів, зокрема затверджених будівельних кодексів, актах про гранти на житлове будівництво, будівництво та реконструкцію, акту про планування міст та країни, акту про місцеву демократію, економічний розвиток та будівництво тощо

На місцевому рівні органами місцевого самоврядування регулюються питання просторового планування, утримання та розбудови комунальних доріг, вулиць, мостів, площ, будівництва та утримання звалищ відходів, здійснення комунального житлового будівництва, облаштування та утримання комунальних цвинтарів та інше

До контролюючих органів системи будівельної та архітектурної діяльності відносяться органи державної влади у тому числі міністерства інфраструктури та будівництва, інспектори будівельного нагляду, працівники інституту будівельної техніки, приватні незалежні спеціалізовані установи або окремі експерти-професіонали, спеціалісти будівельних професій, наприклад інженери, архітектори, що відіграють важливу роль при прийнятті управлінських рішень у питаннях будівельної та архітектурної діяльності.

Також до управління у сфері архітектурно-будівельної діяльності залучають недержавні утворення, проводять публічні обговорення, досліджуючи громадську думку, після чого обов'язково звітують перед громадськістю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Administracja budowlana w Polsce. Główny urząd nadzoru budowlanego. URL: <https://www.gunb.gov.pl/strona/administracja-budowlana-w-polsce> (дата зверненн: 27.04.2022).

2. Code of Construction Practice – Westminster City Council. URL: <https://www.westminster.gov.uk/code-construction-practice> (дата звернення: 26.04.2022).

3. Institut für Bauingenieurwesen. Über das Institut. URL: https://www.bau.tu-berlin.de/menue/ueber_das_institut/ (дата звернення: 04.05.2022).

4. Козич О. М. Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю. *Державне будівництво*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2012_2_47 (дата звернення: 02.05.2022).

5. 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 (дата звернення: 30.04.2022).

6. Міністерство інфраструктури та розвитку Польщі. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: <http://surl.li/bxxaf> (дата звернення: 28.04.2022).

7. Містобудування, територіальне і стратегічне планування: організаційно-економічні, правові, суспільні та еколого-технологічні аспекти: монографія / під ред. проф. С. В. Богачова. Макіївка : ТОВ «Цифрова типографія», 2014. 534 с.

8. 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.

9. Савіцький, Р. Є. Зарубіжний досвід здійснення архітектурно-будівельного контролю та можливості його впровадження в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 3. Ч. 2. С. 106–110. URL: http://vjhr.sk/archive/2015_3_2/20.pdf (дата звернення: 25.04.2022).