

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Анотація. Визначено, що правове регулювання порядку надання адміністративних (управлінських) послуг існує в більшості європейських країн, де ефективно діють кодифіковані акти, присвячені регламентації процедур у діяльності органів влади в частині їхніх відносин із фізичними та юридичними особами. Акцентовано увагу на необхідності провадження досвіду правового регулювання містобудування у Сполучених Штатах Америки, що відбувається в межах паралельних систем – загального (комплексного) та спеціального (галузевого) планування містобудування, що характеризує систему як децентралізовану. Підкреслено доцільність запровадження в діяльність суб'єктів публічної адміністрації розробленої в рамках ООН Програми UN-HABITAT, де встановлено, що якісне місцеве самоврядування базується на ефективній участі мешканців міста в цьому процесі, прозорості та звітності, а також реагуванні на потреби та першорядні потреби більшості населення.

Ключові слова: адміністративні послуги, місто, містобудування, публічні послуги, управління.

Постановка проблеми. Правове регулювання порядку надання адміністративних (управлінських) послуг існує в більшості європейських країн, де ефективно діють кодифіковані акти, присвячені регламентації процедур у діяльності органів влади в частині їхніх відносин із фізичними та юридичними особами. Зокрема, у Федеративній Республіці Німеччина та Естонії існують закони про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру, в Нідерландах – Акт із загального адміністративного права, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження, в США – Федеральний закон про адміністративну процедуру [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичним підґрунтям дослідження адміністративних послуг у сфері містобудування слугують праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузі теорії права, адміністративного права та процесу, а саме таких науковців, як О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Т.О. Коломєць, В.К. Колпаков, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, О.П. Рябенко, А.О. Селіванов, М.М. Тищенко та інші. Проблеми необхідності переходу до сервісної моделі організації державної служби та організації діяльності органів публічної адміністрації загалом досліджувалися у наукових роботах В.М. Гарашука, І.Б. Коліушка, Є.В. Курінного, С.Ф. Константинова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Н.В. Коваленко, В.П. Тимошука та інших учених.

Дослідження особливостей діяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг населенню здійснювалися І.В. Дроздовою, Є.О. Легезою, М.Б. Острах, Г.М. Писаренко, О.О. Сосновиком та іншими науковцями. Питання розбудови системи адміністративно-правового регулю-

вання містобудування розглядалися у працях таких учених, як Г.М. Гриценко, І.М. Кушнір, А.В. Матвійчук, І.М. Миронець, Б.М. Семенко та інші. Водночас проблеми правового регулювання надання адміністративних послуг у сфері містобудування загалом і доцільність впровадження зарубіжного досвіду зокрема в них висвітлено недостатньо.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основними принципами діяльності органів публічної адміністрації є субсидіарність (наділення максимальною компетенцією органу, що розміщений ближче до громадян), дотримання унітарного характеру держави (територіально-адміністративні одиниці діють у рамках окресленого державою права, мають ідентичний правовий статус і підлягають державному контролю з погляду дотримання законодавства) та компліментарність (взаємозв'язок і взаємодоповнення органів влади) та інші.

Головним завданням органів територіального самоврядування є організація надання публічних послуг для мешканців. Ці послуги поділяються на комунальні (енергія, водопостачання та каналізація, транспорт, утримання доріг і зелених насаджень тощо), соціальні (навчання, охорона здоров'я, соціальна допомога, безпека, культура, питання ринку праці тощо) та адміністративні. Органи самоврядування повинні організувати надання послуг мешканцям, але не зобов'язані їх самостійно надавати. Як правило, для цього укладаються контракти із суб'єктами господарювання чи неурядовими організаціями [2].

Взагалі, містобудування визначають як різнобічну діяльність, що спрямована на комплексну організацію матеріально-просторового середовища суспільної життєдіяльності та яка включає прогнозування розвитку та планування населених пунктів і територій, забудову й інше використання земельних ділянок, створення інженерної, транспортної та природоохоронної інфраструктури.

При цьому містобудування характеризує широке коло різних за характером і масштабом об'єктів і залучення до нього великої кількості суб'єктів місцевого розвитку – органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб [3, с. 112].

Протягом останніх десятиліть провідні країни світу усвідомили особливу роль міст у процесі розбудови сучасної держави, беззаперечним доказом чого є визнання Європейським Союзом міської політики як гаранта ефективного й збалансованого розвитку територій. Заслужують на увагу проблеми містобудування і в Україні в епоху становлення ринкових відносин, які визначаються соціально-економічними, політико-правовими, функціонально-територіальними, екологічними факторами й умовами інвестиційного процесу, суттєвими змінами в структурі суб'єктів містобудівної діяльності та їхніх взаємозв'язків, а звідси – змінами акцентів і концепції містобудівного управ-

ління. Зокрема, формуються нові умови землекористування та розвитку міської території; змінюються цілі, мотивації, інтереси до питань містобудівного розвитку в суспільстві, а отже, зазнають змін і перерозподілу ролі, завдання й функції кожного з учасників процесу містобудівного розвитку [4].

Тому стає очевидним, що сучасна система управління містом потребує поєднання планування та регулювання. У процесі планування розвитку міста на рівні містобудівної системи (локальної чи регіональної) регулювання діяльності здійснюється за допомогою традиційного генерального плану населеного пункту, що періодично актуалізується та є інструментом управління держави, а також органів місцевого самоврядування у містобудівній сфері.

У цьому аспекті в рамках ООН розроблено програму UN-HABITAT – так звану концепцію кампанії з «належного міського управління» (good urban governance), де описано такі принципи «належного управління»:

1) сталість міського розвитку шляхом забезпечення балансу різних напрямів для задоволення всіх соціальних, економічних та екологічних потреб сьогодення й майбутніх поколінь;

2) децентралізація управління та ресурсів на основі принципу субсидіарності – солідарної відповідальності через розподіл ресурсів і відповідальності на рівні, що відповідає ефективному та рентабельному здійсненню послуг;

3) рівноправність доступу до процесу ухвалення рішень і використання основних міських ресурсів;

4) формування різних видів партнерства, зокрема з бізнесом, для досягнення загальної мети;

5) створення адекватного середовища можливостей для всіх учасників, необхідного для їхньої участі у процесі ухвалення рішень і у процесі міського розвитку;

6) прозорість і підзвітність діяльності державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування;

7) використання новітніх досягнень інформаційних і комунікаційних технологій із метою підтримки належного міського управління та його сталого розвитку [5, с. 80–87].

Проте в період розбудови економіки України проблематика розвитку міст посідала другорядні позиції серед векторів суспільних і державних інтересів, а безпосередньо містобудівна діяльність як важлива складова розвитку міст не отримала чітко виражених пріоритетів, які підтверджували б курс стратегічних реформ, обраних на державному рівні. Серед основних проблем, які сьогодні стримують реформування у сфері містобудування та розвитку галузі, треба виокремити такі:

– неузгодженість законодавчого регулювання містобудівної діяльності з окремими підзаконними актами, відомчими документами;

– недотримання принципів саморегулювання відносин між суб'єктами містобудівної діяльності та державою;

– низький рівень наукового обґрунтування нормативних актів щодо містобудівної діяльності поряд з її занормованістю.

Негативним наслідком недотримання відповідних законодавчих і нормативних актів є відведення під забудову земельних ділянок існуючих скверів, парків, часті випадки розміщення об'єктів будівництва в межах червоних ліній, в охоронних зонах об'єктів культурної спадщини. Інтенсивне ущільнення житлової забудови здебільшого має наслідком погіршення умов проживання населення, що неминує призводить до виникнення конфліктних ситуацій між мешканцями та власниками неру-

хомості та владою під час вирішення проблемних питань щодо розміщення забудови та пов'язаних із цим інфраструктурних об'єктів, благоустрою тощо.

Конфлікти навколо будівництва в Україні слугують ознакою кризи моделі управління містобудівним процесом, яка є неповноцінною; як результат, конфлікти навколо проектів забудови пояснюються системними причинами, без вирішення яких використання території України загалом та її міст зокрема приречене мати хаотичний і непередбачуваний характер.

Можна виділити декілька загальних проблем, які характерні для всіх міст України, а саме:

– «невиконання принципових рішень генерального плану містобудування під час здійснення забудови» – так звана «неповноцінність управління містобудівним процесом» (містобудування ведеться з огляду на план окремої земельної ділянки та не узгоджується з генеральним планом населеного пункту; як правило, це робиться за рішенням суду чи просто шляхом внесення змін до генерального плану);

– суперечливий характер законодавства в містобудівній сфері, коли норми та правила не прописані в законі, а визначаються безліччю відомчих нормативних актів. Крім того, існує хвороблива конкуренція між містобудівною та земельною галузями (наприклад, окрема реєстрація прав на нерухомість і на землю);

– слабка роль громадськості у містобудівному процесі, яка передбачена законодавством. Через відсутність механізмів реалізації контролю громадськості й «аморфності» громади вплив населення є незначним. Наприклад, якщо містобудівне законодавство регламентує той факт, що під час здійснення планування забудови території необхідно враховувати громадські інтереси, а саме потребу в ділянках об'єктів комунального господарства соціальної інфраструктури, то при цьому такі інтереси, як збереження архітектурного середовища міста, його ідентичності, не визнані як громадські;

– відсутність механізмів узгодження інтересів громади, влади й бізнесу (не вказано, на яких принципах територію, яка є об'єктом права власності громади, можуть використовувати приватні особи);

– загострення житлової кризи в країні, що нині визнана однією з найбільш соціально значимих і призводить до погіршення містобудівної ситуації. Цим пояснюється негативне ставлення українців до будь-якого будівництва.

Отже, ці та інші проблеми насамперед багато в чому зумовлені недосконалістю чинного економіко-правового забезпечення функціонування й розвитку містобудівного комплексу, яке відповідало б вимогам сучасності. У таких умовах гостро постає необхідність у запровадженні нових принципів державної політики, що регулюють містобудівну діяльність в Україні [6, с. 89].

До того ж варто зазначити, що Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», яким змінюються правова основа та система містобудівної документації та який є принципово новим у 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. Указаний Закон України забезпечує сприятливі умови ведення бізнесу, розвиток не тільки будівельної, але й цілої низки суміжних галузей, істотне спрощення дозвільних і погоджу-

вальних процедур, а отже, значне поліпшення інвестиційного клімату на місцях [6, с. 89].

Зокрема, сьогодні оптимальним принципом управління містобудівним розвитком територій, тобто регіонів та окремих населених пунктів, залишається ієрархічний підхід, який передбачає розроблення містобудівної документації в певній послідовності на таких рівнях:

- загальнодержавному, включно з Генеральною схемою планування території України, схемами планування окремих частин території України;
- регіональному, включно зі схемами планування території Автономної Республіки Крим, областей і районів;
- місцевому, включно з Генеральними планами населених пунктів, планами зонування територій і детальними планами територій.

Проте Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» також не позбавлений певних недоліків і дискусійних моментів [6, с. 91]. Заслужує на увагу той факт, що цей Закон має рамковий характер і діятиме до набуття чинності Містобудівним кодексом України, в якому буде зосереджено всю нормативну базу та закріплено її дію у містобудівній сфері.

До того ж варто зазначити, що в Містобудівному кодексі України необхідно пов'язати декілька основоположних моментів, які створюватимуть передумови встановлення зрозумілих і прозорих правил гри у сфері містобудування:

- 1) верховенство Генерального плану й обов'язкове розроблення детальних схем і схем зонування (що передбачено Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»);
- 2) персональну відповідальність усіх учасників процесу створення об'єкта архітектури й будівництва (і, як наслідок, персональну сертифікацію фахівців);
- 3) обов'язкове страхування професійних ризиків і подальшої експлуатації об'єкта (це положення сьогодні не враховане в жодному з нормативних актів);
- 4) реальні важелі для притягнення до відповідальності за порушення містобудівного законодавства;
- 5) зрозумілі та прозорі умови для реалізації інвестиційних програм у містобудівній сфері.

Загалом, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» та інші нормативно-правові акти щодо проектування, експертизи, громадських слухань, містобудівного моніторингу й кадастру [7; 8] спрямовані на забезпечення стійкого розвитку територій з урахуванням державних, суспільних і приватних інтересів. Уведені норми приводять у відповідність до містобудівної документації програми розвитку регіонів і населених пунктів, їх господарського, соціального та культурного розвитку. Крім того, зростає увага до формування регіональних пріоритетів у містобудівній діяльності.

Управління містом – це процес оптимізації розвитку складного соціально-демографічного, економічного, просторового, екологічного, культурологічного, політичного феномена. Змінюються міграційні потоки, структура товарообміну із зовнішнім світом, екологічний стан міста, система просторових зв'язків землекористувачів, культурологічні цінності, і в цьому контексті процес управління розвитком міста доцільно репрезентувати у вигляді певного алгоритму дій, які тісно взаємопов'язані між собою через:

1. Аналіз соціально-політичних умов завдяки розробленню владою таких соціальних програм [9]:

1) будівництво муніципального житла завдяки частковому або навіть повному фінансуванню із міського бюджету шляхом формулювання таких стратегій управління, як:

а) залучення недержавних інвестицій у будівництво муніципального житла;

б) фінансування муніципального житла з міського бюджету.

2. Аналіз природних умов і ресурсів, які за своєю сутністю є обмеженнями. Для розроблення стратегій управління територіальним розвитком міста виникає потреба в розробленні таких інвестиційних програм, що спрямовані на оптимальне використання природних ресурсів під час ретельного врахування обмежень за природними умовами [10, с. 56–62; 11, с. 256; 12, с. 95–102].

3. Аналіз системи екологічної взаємодії міських галузей. Фактори екології зараз стають не менш значимими у процесі управління, ніж соціальні й економічні. Перед міською владою постають проблеми, пов'язані з екологічним забрудненням житлових територій від транспорту. Виникає потреба в розробленні інвестиційних програм, спрямованих насамперед на покращання екологічного стану житлових територій, таких як:

– створення системи паркування автомобілів міського підпорядкування;

– реконструкція вулично-дорожньої мережі міста;

– створення сучасної системи технічного обслуговування автотранспорту в місті [10, с. 57].

4. Аналіз системи економічних взаємодій міських галузей.

Одне з головних завдань міської влади – структурна перебудова економіки міста з метою покращання показників динаміки економіки, доходів населення міста, соціального захисту відповідних верств населення шляхом:

– створення умов для експансії міських виробників на зовнішні ринки;

– диверсифікація галузевої структури економіки міста;

– стимулювання конкурентоспроможності міських виробників.

5. Аналіз системи просторових взаємодій міських землекористувачів. Найбільшою цінністю міста є його територія. Рівень соціального комфорту, фінансової та економічної привабливості виду землекористування визначається системою просторових зв'язків у місті.

На основі аналізу всіх цих даних стає можливим отримання прогнозу розвитку міста та його галузей у майбутньому, що, у свою чергу, дає можливість визначити перспективні напрями для економічної діяльності та інвестування в місті.

Тому сьогодні першочерговими завданнями у сфері державного регулювання розвитку міст виступають не лише розроблення й запровадження нових інноваційних науково обґрунтованих підходів, але й пошук методів щодо підвищення ефективності управління на рівні органів місцевого самоврядування в умовах обмеженості місцевих ресурсів.

Отже, сучасний стан містобудівного процесу в Україні визначається змінами в методиках аналізу та прогнозу розвитку містобудівних систем, оцінки наслідків управлінських рішень, які тісно взаємопов'язані із соціально-економічними, політико-правовими, функціонально-територіальними, екологічними факторами й умовами функціонування та розвитку міст, що детерміновано новими умовами розвитку міської території, які потребують змін методів її аналізу, оцінки й прогнозування ефективності землекористування.

Проведене дослідження дає змогу зробити висновок і запропонувати для усунення причин виникнення будівельних конфліктів і поліпшення містобудівної ситуації кодифікувати містобудівне законодавство (ухвалити Містобудівний кодекс), чітко дотримуватись затвердженої містобудівної документації, посилити інформування громадськості про плани відведення земельних ділянок під будівництво, запровадити громадський моніторинг планування територій міст, а також програми будівництва доступного житла.

Закономірним є й посилення значущості соціально-економічних, екологічних прогнозів розвитку міст. На перший план мають вийти проблеми галузевого та територіального планування – визначення та прогнозування оптимальної галузевої структури міста, комплексного розміщення населення, виробництва, елементів соціальної й інженерної інфраструктури з максимальним залученням внутрішніх і зовнішніх інвестицій за постійного моніторингу рівня життя населення.

Проведений аналіз дав змогу підкреслити сервісну спрямованість і технологічну можливість віддаленого отримання послуг у сфері містобудування у країнах Європейського Союзу; наприклад, у Французькій Республіці сучасне поняття адміністративних послуг зараховано до категорії публічних послуг, що розглядається досить широко та трактується як надання послуг населенню органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Здійснення правового регулювання містобудування у Сполучених Штатах Америки відбувається в межах паралельних систем – загального (комплексного) та спеціального (галузевого) планування містобудування, що характеризує систему як децентралізовану.

Загалом же, хочемо ще раз зацентувати увагу на потребі запровадження в діяльність суб'єктів публічної адміністрації розробленої в рамках ООН Програми UN-HABITAT, де встановлено, що якісне місцеве самоврядування базується на ефективній участі мешканців міста в цьому процесі, прозорості та звітності, а також реагуванні на потреби та першорядні потреби більшості населення.

Література:

1. Темненко Н.С., Загоруля О.А. Законодавче регулювання питання надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. URL: <http://www.minjust.gov.ua/4628>.
2. Власенко О.В., Ворона П.В., Пухтинський М.О. та ін. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади/ Полтава: Полт, НТУ, 2009. 288 с.
3. Управління розвитком міста: навч. посібник / За ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. К.: Вид-во НАДУ, 2006. 352 с.
4. Мещеряков В.В. Містобудування як складова управління територіальним розвитком міста. Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове видання. 2012. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=469>.
5. Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии: Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН. Документ A/RES/S-25/2, Distr.: General, 16 August 2001/
6. Рибак К.О. Регулювання розвитку містобудівного комплексу: економіко-правовий аспект. Економіка. 2012. № 1 (115). С. 88–92.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

8. Про затвердження Порядку проведення містобудівного моніторингу: наказ Міністерства України від 1 вересня 2011 р. № 170. Офіційний вісник України. 2011. № 88. Ст. 3211.
9. Колушко І.Б., Авер'янов В.Б., Тимошук В.П., Куйбіда Р.О., Голосіченко І.П.. Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис. К.: «Факт», 2001. 72 с.
10. Осітянко А.П., Мамедов А.М. Проблеми управління територіальним розвитком міста. Містобудування та територіальне планування. К.: КНУБА, 1998. С. 56–62.
11. Легеза Ю.О. Публічне управління у сфері використання природних ресурсів: адміністративно-правові засади: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 432 с.
12. Легеза Ю.О. Зарубіжний досвід публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Верховенство права. 2017. № 3. С. 95–102.

Ляшко О. Б. Зарубежный опыт предоставления административных услуг в сфере градостроительства

Аннотация. Определено, что правовое регулирование порядка предоставления административных (управленческих) услуг существует в большинстве европейских стран, где эффективно действуют кодифицированные акты, посвященные регламентации процедур в деятельности органов власти в части их отношений с физическими и юридическими лицами. Акцентировано внимание на необходимости проведения опыта правового регулирования градостроительства в Соединенных Штатах Америки, которое происходит в пределах параллельных систем – общего (комплексного) и специального (отраслевого) планирования градостроительства, что характеризует систему как децентрализованную. Подчеркнуто целесообразность введения в деятельность субъектов публичной администрации разработанной в рамках ООН Программы UN-HABITAT, где установлено, что качественное местное самоуправление базируется на эффективном участии жителей города в этом процессе, прозрачности и отчетности, а также реагировании на потребности и первоочередные потребности большинства населения.

Ключевые слова: административные услуги, город, градостроительство, публичные услуги, управление.

Lyashko O. Foreign experience in the provision of administrative services in the field of urban planning

Summary. It is determined that the legal regulation of the provision of administrative (managerial) services exists in most European countries, where the act on the regulation of procedures in the activities of government bodies regarding their relations with natural and legal persons effectively operates. Attention is focused on the need for the experience of the legal regulation of urban planning in the United States of America, occurs within parallel systems – general (integrated) and special (sectoral) urban planning, characterizing the system as decentralized. The expediency of introducing the UN-HABITAT program developed within the framework of the UN was emphasized, where it was established that high-quality local self-government is based on the effective participation of city residents in this process, transparency and accountability, and responding to the needs and priorities of the majority of the population.

Key words: administrative services, city, city planning, public services, management.