

УДК 351.777.81

В. А. Лисенко,  
аспірант кафедри публічного управління та землеустрою,  
Класичний приватний університет, м. Запоріжжя

# ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

V. Lysenko,  
Postgraduate student of the Classic Private University, Zaporizhzhia

## PUBLIC CONTROL IN THE FIELD OF CITY-BUILDING ACTIVITIES

**Окреслено напрями розвитку державного управління та зазначено неможливість розвитку без всебічного дослідження факторів впливу. Узагальнено перелік громадських організацій у сфері просторового планування, що впливають на сферу містобудівної діяльності, як на національному, так і на місцевому рівнях, зокрема визначено їх функції. Визначено основну мету громадського контролю у містобудівній діяльності. Диференційовано нормативно-правову базу, що впливає на містобудівну діяльність. Зокрема запропоновано розмежовувати нормативно-правову базу, що впливає на сферу містобудівної діяльності в залежності від об'єкту містобудування, контролю за його будівництвом, введенням в експлуатацію та подальшим використанням. Висвітлено імплементацію громадського контролю, що може базуватися на основі громадського контролю у галузі охорони навколишнього середовища. Запропоновано схему впливу громадського контролю на сферу містобудування, завдяки якій виокремлено компоненти та напрями здійснення громадського контролю за сферою містобудування. Підведено підсумки громадського контролю, що полягають у впровадженні та підтримці процесів демократичного державотворення.**

**The directions of development of public administration are outlined and the impossibility of development is indicated without a comprehensive study of the factors of influence. The list of public organizations in the field of spatial planning, which affect the spheres of city-planning activity, both at the national and local levels, is generalized, in particular, their functions are defined. The main goal of public control in urban development is determined. Differentiated regulatory and legal framework that affects urban development activities. In particular, it is proposed to delineate the regulatory framework that influences the sphere of urban development activity, depending on the object of urban planning, control over its construction, commissioning and subsequent use. The implementation of public control that can be based on public oversight in the field of environmental protection is highlighted. The scheme of influence of public control on the sphere of city-planning is proposed, due to which the components and directions of public control over the sphere of city-planning are singled out. The results of public control, which consist in the introduction and support of processes of democratic state formation, are summed up.**

*Ключові слова: громадський контроль, містобудівна діяльність, громадські інститути, містобудування.  
Key words: public control, town-planning activity, public institutions, city-planning.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Демократичні цінності, що стають прерогативою України спрямовують нові суспільні відносини у економічній та політичній сфері у напрямку трансформації форми впливу та появи нових відносин, зокрема і у сфері містобудівної діяльності. Однак в Україні бракує управлінських практик, щодо прийняття проектів із залучен-

ням громадського контролю, що орієнтувалися б на запити місцевої громади. Слід підкреслити, що органи публічної влади працюють в напрямку адміністративного управління та бюджетного утримання, тому важливим моментом є налагодження взаємодії органів державної влади та громадськості у сфері містобудівної діяльності, що впливає на збереження та охорону куль-

Таблиця 1. Громадські організації у сфері просторового планування

Категорія	Вид	Функції
Асоціації органів місцевого самоврядування	Асоціація міст України; Асоціація районних та обласних рад; Асоціація сільських та селищних рад; Асоціація об'єднаних територіальних громад	Зазначені асоціації працюють на основі їх статутів та Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування». Участь асоціацій органів місцевого самоврядування у сприянні відкриттю містобудівної документації розглядається одним із найбільш дієвих механізмів популяризації та заохочення до цих робіт органів місцевого самоврядування
Асоціації та громадські організації проєктантів	Українське товариство геодезії та картографії; Громадська організація «Картографічна сотня»; Асоціація спеціалістів землеустрою України; Всеукраїнська спілка сертифікованих інженерів-землепорядників; Всеукраїнська громадська організація «Спілка землепорядників України»; Національна спілка архітекторів України	Громадські організації проєктантів є важливим джерелом знань та змін у сфері просторового планування, адже саме вони представляють інтереси працівників, реалізують у якості планово-картографічних матеріалів просторову інформацію
Громадські організації у сфері геоінформаційних технологій	ГІС-асоціація України; Громадська організація «Центр геопросторових даних»	Для просторового планування вклад цих спеціалістів до цього часу залишається допоміжним. Разом з тим, ініціативи щодо створення та розвитку Національної інфраструктури геопросторових даних в Україні можуть суттєво вплинути на переосмислення роботи із просторовою інформацією, в тому числі переформувати напрями галузей землеустрою та містобудівного проєктування
Громадські організації та проєкти у сфері відкритих даних	Асоціацію відкритих міст; Інкубатор відкритих даних «1991»; Проєкт «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах» (TAPAS); Проєкт «Суспільне Око»	Підтримка зазначеними організаціями та офісами проєкту «Відкрите просторове планування» стане позитивним сигналом для всіх волонтерів та стейкхолдерів, які вже активні у сфері відкритих даних, щодо опублікування у мережі інтернет документації із просторового планування
Громадські організації для підтримки розвитку місцевого самоврядування	Асоціація сприяння самоорганізації населення; Інститут громадянського суспільства; Центр реформ та місцевого розвитку	Відповідні громадські організації та проєкти відіграють важливу роль у просторовому плануванні регіонів, оскільки на базі їх рекомендацій часто формуються цілі та пріоритети розвитку територіальних громад

Джерело: [2].

турної спадщини та культури, а також впровадження нових проєктів для розбудови місцевої інфраструктури.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питаннями щодо впливу державного управління під кутом впливу громадського суспільства займалися такі вчені, як: А. Крупник, Т. Наливайко, О. Полтораков, В. Латишева та інші. Окремі напрямки регулювання з боку державних органів влади у сфері містобудівної діяльності досліджували: О. Малишева, Н. Фесенко, В. Холлод та ін. Також питанням нових проєктів у сфері містобудівної діяльності та збереження культурного надбання присвятили свою увагу: Бобровський, С. Заремба, Л. Кириленко, О. Сердюк, В. Степанов та ін. Однак незважаючи на вагомості дослідження в даній сфері питання встановлення впливу громадськості на сферу містобудівної діяльності є недостатньо дослідженим.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті виступають дослідження громадського контролю в сфері містобудівної діяльності як основного чинника становлення демократичних цінностей в державі.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Розвиток державного управління неможливе без всебічного дослідження факторів впливу на розвиток та трансформацію державних процесів у сфері управ-

ління. Громадський контроль у сфері містобудівної діяльності виступає як один з видів соціального контролю, що імплентується у якості об'єднання громадян чи окремими громадянами. Цей вид управління державної влади надає можливість населенню брати активну участь у державному управлінні у вирішенні державних та суспільних питань, а також впливати на вектори розвитку містобудівної діяльності. Завдяки добрій комунікації між державними органами влади та громадянами, можливо робити відкриту державну політику, що підконтрольна суспільству та відповідає загальнонаціональним запитам в усіх сферах суспільних відносин.

Основною проблемою щодо здійснення громадського контролю у сфері містобудівної діяльності є традиції замкненості держапарату, непрозорість вироблення державної політики, взаємна недовіра, низька ефективність громадських об'єднань у лобюванні своїх позицій. Громадський контроль може бути реалізований у таких формах, як-то: соціологічні та статистичні дослідження, громадські слухання, громадська експертиза актів органів публічної влади та їх проєктів, публікації в пресі, випуски на радіо, телебачення, оприлюднення в мережі Інтернет; участь громадськості в роботі колегіальних органів влади, перевірка діяльності будь-якої організації або відповідальної особи [3]. У таблиці 1 наведено перелік основних громадських організацій, що впливають на сферу містобудівної діяльності як на національному, так і на місцевому рівнях.

За класифікацією Європейської економічної комісії ООН, містобудування є базовою галуззю яка, забезпечує сталий розвиток населених пунктів, та є найпотужнішим споживачем системних і спорадичних інформаційних потоків та впливає на розвиток інвестиційних процесів. Сфера містобудування займає ключове місце розвитку суспільних відносин, де громадський контроль повинен брати участь у розвитку агломерації та населених пунктів, мереж рекреації, транспортних систем, містоутворюючі бази, забрудненості ґрунту, тощо. Ефективне регулювання державної містобудівної діяльності має здійснюватися на підставі узгоджених дій між державними органами влади на національному та регіональному рівнях і за умов врахування суспільних запитів на місцях [4].

Основною метою громадського контролю у містобудівній діяльності можна вважати:

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

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

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

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

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

- підтримка та контроль містобудівних рішень та містобудівних регламентів відповідно до запитів місцевої громади [5].

Слід розмежувати нормативно-правову базу, що впливає на сферу містобудівної діяльності в залежності від об'єкту містобудування та подальшого контролю за його будівництвом, введенням в експлуатацію та подальшим використанням:

1. До першої групи можна віднести — Закон України "Про Концепцію державної політики в галузі культури на 2005 — 2007 роки"; Закон України "Про культуру" [6].

2. До другої групи слід віднести закони, що діють у сфері охорони культурної спадщини, цей напрям нормативно-правових документів може вплинути на розміщення проектів містобудівної діяльності: ЗУ "Про музеї та музейну справу", ЗУ "Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей", ЗУ "Про охорону культурної спадщини", ЗУ "Про охорону археологічної спадщини", ЗУ "Про народні художні промисли", ЗУ "Про затвердження Загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004—2010 роки", ЗУ "Про приєднання України до Конвенції про охорону нематеріальної культурної спадщини" [6].

3. До третьої групи пропонуємо віднести нормативно-правові документи, що регулюють майнові відносини, зокрема: ЗУ "Про архітектурну діяльність", ЗУ "Про

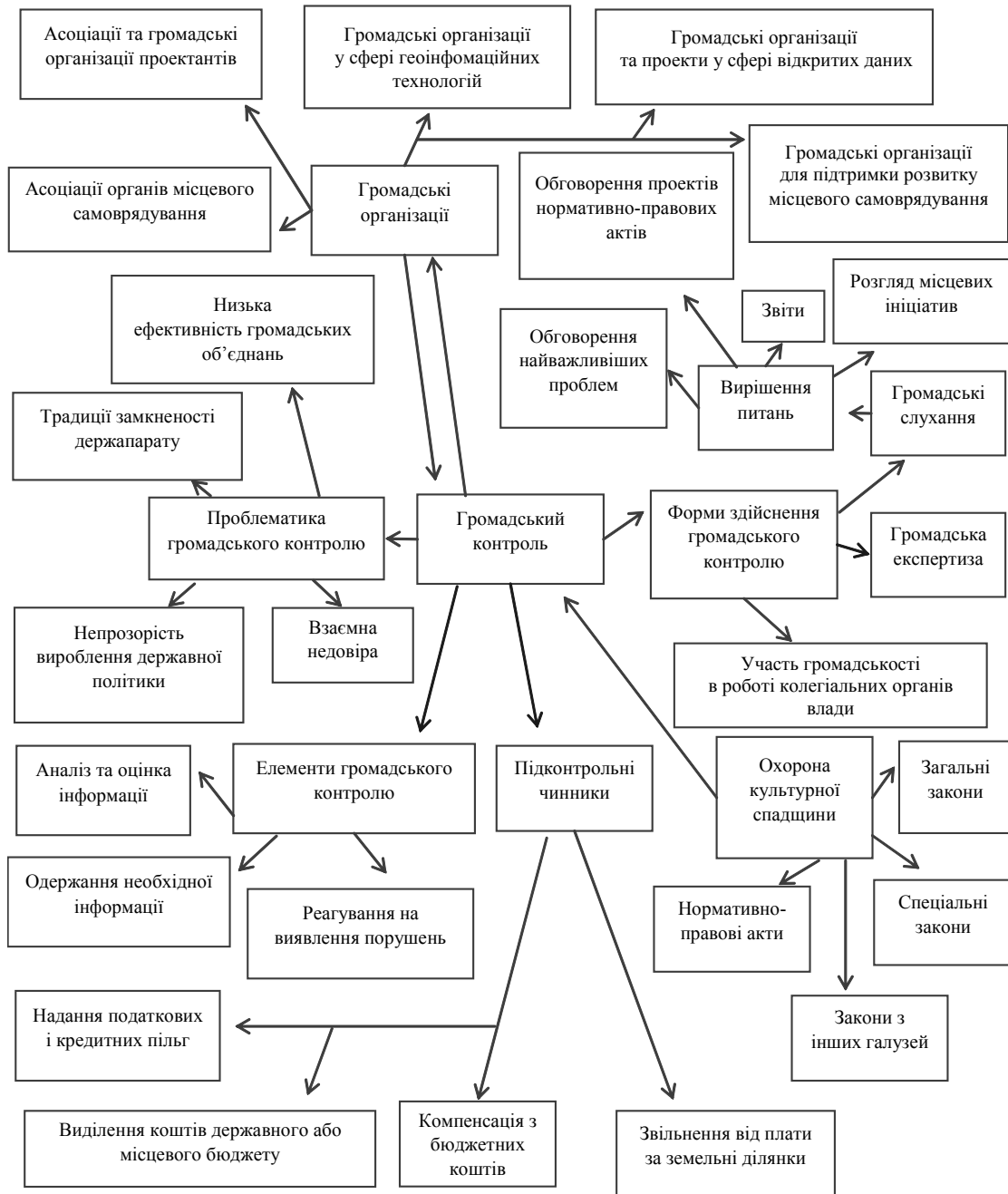
основи містобудування", ЗУ "Про регулювання містобудівної діяльності", та положеннями Цивільного кодексу України [6].

Одна з найбільших громадських інституцій у сфері регулювання містобудівної діяльності є Українське товариство охорони пам'яток історії та культури (далі — УТОПІК), що є добровільно масовою громадською організацією та має на меті виконувати завдання, як-то: охорона пам'яток історії та культури, розвиток науки освіти культури та ідейно-моральні цінності. Основною метою організації є широке залучення населення до активної участі в охороні пам'яток культури, здійснення пропаганди пам'яток і дотримання законодавства щодо їх охорони та активне співробітництво з державними органами влади [6].

З метою більш активного сприяння суспільному управлінню в рамках державної влади, наближення кожного громадянина до владних повноважень, а також з метою задовольнити запит місцевої громади необхідно активне партнерство з приватним сектором, відкритість для зовнішніх впливів. Тому дослідження українських науковців в сфері регулювання представниками громадськості повинна додержуватися українського законодавства. Однак відповідати та представляти запити місцевої громади, що вплинуло на виконавчу та розпорядчу діяльність державних органів влади та виконання ухвалення політичних рішень щодо активного зростання інфраструктурних проектів у напрямі містобудівної діяльності, доцільно оптимізувати порядок здійснення громадського контролю та дотримуватись принципів демократизації та децентралізації. Також мають бути реалізовані реформи у сфері регіональних та місцевих інституцій [8].

Громадськість може бути залучена щодо здійснення контролю у сфері земельних відносин за реалізацією своїх повноважень сільських, селищних, міських районних та обласних рад. Однак, відповідно до чинного законодавства, основні засади громадського контролю реалізуються на основі статті 189 ЗК України та Законом України "Про державний контроль за використанням та охороною земель". Органи місцевого самоврядування деталізують дані положення в нормативно-правових актах місцевого рівня, проте, законодавча база щодо притягнення порушника до відповідальності залишається нерегульованою. Крім того, дуже часто виникає потреба у проведенні додаткових перевірок державними органами влади спільно з громадськістю.

Важливим моментом є внесення змін до чинного законодавства стосовно наступних законопроектів: № 4773 "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)"; № 6466 "Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"; № 6636 "Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж"; № 6403 "Про внесення змін до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності"; № 5253 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поширення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад на всю територію відповідної сільської, селищної, міської територіальної громади"; № 7118 "Про внесення змін до деяких законодавчих



**Рис. 1. Схема впливу громадського контролю на сферу містобудування**

актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад"; № 6743 "Про міські агломерації"; № 4091 "Про внесення змін до деяких законів України щодо виборів старост" [7].

Імплементация громадського контролю може базуватися на основі громадського контролю у галузі охорони навколишнього середовища. Підставою для даних дій є стаття 36 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" та наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 88 від 27.02.2002 "Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля". Згідно з даними положень громадські інспектори мають право виконувати громадський контроль за дотриманням земельного законодавства за напрямом, що стосується сфери містобудівної діяльності реалізації проєктів. Однак громадський контроль

здійснюється спільно з працівниками природоохоронних органів, а також місцевим самоврядуванням [9].

Представлена схема на рисунку 1 впливу громадського контролю на сферу містобудування, що була сформована на основі проаналізованого наукового матеріалу та власних досліджень, окреслюється як комплексна система, що функціонує в різних напрямках у сфері містобудування, а також було зазначено основні компоненти громадського контролю. Тому слід підкреслити компоненти та напрямки громадського контролю за сферою містобудування, а саме — громадські організації як основні представники громадських інститутів; проблематика громадського контролю окреслює основні моменти функціонування громадського контролю та виникненням перепон; форми здійснення громадського контролю, тобто основний інструментарій впливу населення містобудування; підконтрольні чинни-

ки, зазначається як елемент впливу громадськості, що може спричинити, як зростання так і нівеляція місцевої громади, при високому та низькому волевиявленні. Запропонована схема впливу громадського контролю у сфері містобудування була побудована за допомогою всіх використаних джерел даній статті.

## ВИСНОВОК

Слід зауважити, що роль громадського контролю полягає у впровадженні та підтримці процесів демократичного державотворення. Основною формою громадського контролю у сфері містобудування є громадські слухання, громадська експертиза, участь громадськості у колегіальних органах при владі. Розуміння основних детермінант без громадського контролю на здійснення містобудівної діяльності має передувати запровадженню різноманітних підходів у сфері містобудівної діяльності, як на державному, регіональному і місцевому рівні, що відповідає суспільним запитам на місцях. Тому вдосконалення повноважень та комунікації між державними органами влади та громадським контролем за сферою будівельної діяльності має відповідати загальнонаціональним уніфікованим підходам. Реалізація громадського контролю повинна дотримуватися принципів контролю, що забезпечують максимальний потенціал та релевантність дії у сфері містобудівної діяльності.

### Література:

1. Іжа М.М. Громадський контроль у сфері публічного управління, як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень [Електронний ресурс] / М.М. Іжа. — 2012. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf>
2. Шуляк О. Звіт про стан просторового планування в Україні [Електронний ресурс] / О. Шуляк. — 2017. — Режим доступу до ресурсу: <http://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2017/10/Zvit-pro-stan-prostorovogo-planuvannya-v-Ukrayini.pdf>
3. Хряпинський А.П. Організація здійснення громадського контролю у сфері містобудування / А.П. Хряпинський. — 2014. — С. 194—198.
4. Сімак С.В. Особливості методології дослідження державного управління публічно-приватним партнерством на сучасному етапі розвитку України [Електронний ресурс] / С.В. Сімак // Чорноморський державний університет імені Петра Могили, ДКС Центр, товариство з обмеженою відповідальністю. — 2016. — Режим доступу: [http://visnyk.amu.edu.ua/repec/archive/3-4\\_2015/108-115.pdf](http://visnyk.amu.edu.ua/repec/archive/3-4_2015/108-115.pdf)
5. Борбунюк О.О. Форми громадського контролю як засобу забезпечення законності нормативно-правових актів у державному управлінні / О.О. Борбунюк // Часопис Київського університету права. — 2015. — № 1. — С. 127—132. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2015\\_1\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2015_1_32)
6. Мещеряков В. Взаємодія органів публічної влади та громадськості у сфері охорони історико-культурної спадщини та пам'яток архітектури на рівні регіону / В. Мещеряков // Актуальні проблеми державного управління. — 2015. — Вип. 1. — С. 113—118. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo\\_2015\\_1\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2015_1_27)

7. Законопроекти, необхідні для формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/7478>.

8. Стукаленко О.В. Принципи контролю в сфері містобудівельної діяльності / О.В. Стукаленко // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. — 2015. — № 4. — С. 90—99. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt\\_2015\\_4\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2015_4_12)

9. Шарий Г.І. Державне розмежування охорони земель / Г.І. Шарий, А.Е. Голуб // Молодий вчений. — 2017. — № 6. — С. 342—346. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv\\_2017\\_6\\_80](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2017_6_80)

### References:

1. Izha, M.M. (2012), "Public control in the field of public administration as an effective tool for the examination of state-management decisions", available at: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf> (Accessed 15 June 2018).
2. Shuliak, O. (2017), "Report on the state of spatial planning in Ukraine", available at: <http://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2017/10/Zvit-pro-stan-prostorovogo-planuvannya-v-Ukrayini.pdf> (Accessed 15 June 2018).
3. Khriapyn'skyj, A.P. (2014), "Organization of public control in the field of urban planning", *Naukovyj visnyk Kherson's'koho derzhavnoho universytetu. Seriya "Yurydychni nauky"*, vol. 3, no. 3, 194—198.
4. Simak, S.V. (2015), "Features of the methodology of public management research public-private partnership at the present stage of development of Ukraine", *Naukovyj visnyk Akademii munitsypal'noho upravlinnia: Seriya "Upravlinnia"*, vol. 3—4, pp. 108—115, available at: [http://visnyk.amu.edu.ua/repec/archive/3-4\\_2015/108-115.pdf](http://visnyk.amu.edu.ua/repec/archive/3-4_2015/108-115.pdf) (Accessed 15 June 2018).
5. Borbuniuk, O.O. (2015), "Forms of public control as a means of ensuring the legality of normative legal acts in public administration", *Chasopys Kyivs'koho universytetu prava*, vol. 1, pp. 127—132, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2015\\_1\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2015_1_32) (Accessed 15 June 2018).
6. Mescheriakov, V. (2015), "Interaction of bodies of public authority and the public in the field of protection of historical and cultural heritage and architectural monuments at the regional level", *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia*, vol. 1, pp. 113—118, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo\\_2015\\_1\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2015_1_27) (Accessed 15 June 2018).
7. Decentralization (2017), "Bills necessary for the formation of capable local communities", available at: <http://decentralization.gov.ua/news/7478> (Accessed 15 June 2018).
8. Stukalenko, O.V. (2015), "Principles of control in the field of urban development activities", *Zovnishnia torhivlia: ekonomika, finansy, pravo*, vol. 4, pp. 90-99, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt\\_2015\\_4\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2015_4_12) (Accessed 15 June 2018).
9. Sharyj, H.I. (2017), "State separation of land protection", *Molodyj vchenyj*, vol. 6, pp. 342-346, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv\\_2017\\_6\\_80](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2017_6_80) (Accessed 15 June 2018).

*Стаття надійшла до редакції 20.06.2018 р.*