

Довбня Олександр Борисович,
аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-6730-8953

УДК 352.07. 69

doi: 10.34213/tp.20.02.22

ВИКЛИКИ ДЛЯ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСТОБУДІВНОЇ СФЕРИ

Розглянуто законодавство у сфері містобудування та архітектури, у якому виявлено відсутність структурних та функціональних рекомендацій для виконавчих органів із питань містобудування та архітектури при здійсненні регулювання в містобудівній сфері, що може негативно вплинути на галузеве перетворення в умовах реформування. Проаналізовано структури виконавчих органів місцевого самоврядування з питань містобудування та архітектури міст обласного значення. Виявлено проблеми при наданні адміністративних послуг у сфері містобудування. Запропоновано напрями щодо розроблення структури для виконавчих органів міських рад з питань містобудування та архітектури.

Ключові слова: реформування, містобудівна діяльність, органи місцевого самоврядування, галузеві перетворення, діджиталізація.

Постановка проблеми. Ігнорування громадських потреб, спрямованих на створення комфортного середовища для проживання, призвело до значного соціального напруження в суспільстві, посилення кризи довіри до влади. Відсутність у публічному доступі необхідної інформації про містобудівну діяльність, запутаність дозвільних процедур, нестворення конкурентного середовища та численні конфлікти з громадськістю призводять до зловживань та роблять містобудівну сферу інвестиційно непривабливою [8].

Враховуючи, зокрема, зазначене, Урядом вирішується питання щодо розвитку цифрової грамотності населення незалежно від віку. Основну політику спрямовано на автоматизацію публічних процесів, завдяки чому буде зменшено корупційні чинники. Послуги, які можуть надаватися електронно, буде упроваджено першочергово.

Таким чином, Урядом розпочата реформа містобудування. Відповідні постанови “Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду” та “Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України” ухвалено на засіданні Уряду [1].

Важлива умова реформи – максимальна автоматизація всіх процесів державного регулювання в будівництві. Для цього створюється Єдина державна електронна система у сфері будівництва. Головний її компонент – Реєстр будівельної діяльності, який забезпечує створення, збирання, нагромадження, оброблення, захист, облік інформації про об’єкти та учасників будівництва і зв’язки між ними.

До Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва входить Електронний кабінет забудовника для замовників та учасників процесу будівництва. Окрім того, інформацію про кожний об’єкт будівництва можна буде отримати на Публічному порталі системи.

Терміни реформування, попередньо встановлені Урядом протягом одного року.

Проте успішне реформування, окрім розроблення відповідного законодавства, фінансування та розроблення відповідних підзаконних актів, потребує імплементації в структурних підрозділах виконавчих органах місцевого самоврядування з питань містобудування та архітектури. Недостатнє розуміння покрокової реалізації реформування керівництвом цих підрозділів може призвести до затягування реалізації такого реформування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні присвячено досить широке коло праць вітчизняних науковців, серед яких можна назвати публікації Р. Войтович, В. Вакуленка, Н. Гончарук, В. Карпенка, Н. Зіновчука, Я. Малика, М. Пухтинського, Ю. Шарова та ін.

Окремо слід зазначити науковців, які займаються реформуванням містобудівної сфери, таких як В. Куйбіда, Т. Криштоп та О. Непомнящий.

Разом із тим поза увагою дослідників залишаються особливості реформування містобудівної діяльності саме в органах місцевого самоврядування, що потребує додаткового вивчення проблеми.

Метою статті є аналіз проблеми реформування процесів у містобудівній сфері щодо уніфікування структурних та функціональних перетворень для прискорення процесів реформування містобудівної сфери.

Виклад основного матеріалу. Як зазначалося вище, Президентом України та Урядом був заданий вектор на діджиталізацію процесів публічного адміністрування, що, своєю чергою, тягне за собою галузеве реформування, спрямоване на перетворення у відповідних органах, що надають публічні послуги.

Згідно зі ст. 1 Закону України “Про основи містобудування”, містобудування (містобудівна діяльність) – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об’єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проєктування, будівництво об’єктів містобудування, спорудження інших об’єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об’єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури [6].

Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України “Про адміністративні послуги” державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується, зокрема, на принципах відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг, доступності та зручності для суб’єктів звернень [4].

Проте в багатьох сферах надання публічних послуг, зокрема в містобудуванні, отримання адміністративних послуг недостатньо орієнтовано на споживача таких послуг. Серед проблем, з якими стикається споживач, можна виокремити:

– відсутність доступу для вихідних даних, які на сьогодні не є у вільному доступі, але впливають на підготовку документів на отримання документів

дозвільного характеру, через що замовник не в змозі сформувати відповідний пакет документів, отже отримує відмову на заяву щодо надання таких документів як таких, що не відповідають будівельним нормам або регламентам містобудівної документації;

- неможливість подачі документів у вечірній час та у вихідні дні;
- обмежений вибір способу подачі документів для отримання низки адміністративних та інших визначених законом послуг (неможливість подання документів в електронній формі для отримання містобудівних умов та обмежень, будівельного паспорту забудови земельної ділянки, документів дозвільного характеру, припинення дії ліцензії на виконання будівельних робіт, проведення атестації відповідальних виконавців робіт, проведення технічної інвентаризації та ін.);

- витрачання значного часу та матеріальних ресурсів на збирання документів, необхідних для отримання адміністративних послуг у сфері будівництва через відсутність електронної взаємодії між суб'єктами надання адміністративних послуг у сфері будівництва;

- відсутність єдиного електронного ресурсу для отримання послуг у сфері будівництва в електронній формі;

- відсутність консолідованої та систематизованої інформації про учасників будівництва, стан будівництва, життєвий цикл об'єктів будівництва, закінчених будівництвом об'єктів (починаючи з видачі містобудівних умов та обмежень та закінчуючи знесенням об'єкта).

Враховуючи наведене, Верховною Радою України був розглянутий та прийнятий Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва”, яким передбачено:

- створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва;

- подання документів в електронній формі для отримання всіх адміністративних та інших послуг у сфері будівництва, а також отримання таких послуг в електронній формі 24 години на добу 7 днів на тиждень;

- запровадження електронної взаємодії між державними електронними інформаційними ресурсами, суб'єктами надання адміністративних послуг у сфері будівництва для отримання адміністративних послуг за принципом “єдиного вікна”;

- оплата адміністративних послуг у сфері будівництва, штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності за допомогою електронної системи;

- включення до електронної системи контрольних примірників будівельних норм, обов'язкових для виконання національних стандартів, інших нормативних документів технічного характеру, які є обов'язковими для виконання відповідно до закону;

- запровадження відкритого доступу до інформації, що міститься в електронній системі через портал електронної системи.

Перехідними положеннями Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва” встановлено дати імплементації окремих положень. Вказані зміни набирають чинності з 30 листопада 2020 р.

Фундаментальні зміни, які передбачає Закон, зокрема створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, яка включає реєстр будівельної діяльності, електронний кабінет користувача електронної системи особистого кабінету та портал електронної системи для швидкої імплементації, потребують значного аналізу чинних структур менеджментом органів містобудування та архітектури, оскільки такі перетворення є новаторськими. Таким чином, в органах місцевого самоврядування є час для реструктуризації структурних підрозділів з питань містобудування та архітектури для перетворення галузі.

Для якісного перетворення структур та функцій органів з питань містобудування та архітектури місцевих рад необхідно проаналізувати чинні повноваження органів містобудування та архітектури згідно з чинним законодавством.

Зокрема, Земельним кодексом України, законами України “Про місцеве самоврядування”, “Про основи містобудування”, “Про архітектурну діяльність”, “Про регулювання містобудівної діяльності” визначені об’єкти, суб’єкти та повноваження органів місцевого самоврядування в сфері містобудування.

Ст. 13 Закону України “Про архітектурну діяльність” визначені такі функції міських рад у сфері містобудування:

- встановлення в межах своїх повноважень на відповідній території режиму використання та забудови земель, на яких передбачено перспективну містобудівну діяльність;
- надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок;
- забезпечення в установленому законодавством порядку розроблення й подання на затвердження відповідних рад місцевих містобудівних програм, генеральних планів, детальних планів, планів червоних ліній;
- організація охорони культурної спадщини;
- організація робіт, пов’язаних зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів;
- земельні питання щодо користування земельними ділянками для містобудівних потреб [5].

Ст. 186 Земельного кодексу України встановлений порядок погодження і затвердження землевпорядної документації відповідними органами у сфері містобудування та архітектури [2]. Однак чинне законодавство не врегулює питання щодо типового положення з визначенням функцій та структур відповідних органів у сфері містобудування.

Під час аналізу структури уповноважених органів міських рад міст обласного значення у сфері містобудування (за винятком міст Києва та Севастополя, а також Луганської та Донецької міських рад) було виявлено їхню неоднорідність як за функціями відповідних відділів, так і за кількістю підрозділів. Наприклад, органи архітектури та містобудування Запорізької, Луцької, Ужгородської, Тернопільської міських рад складаються з трьох відділів, які виконують покладені на них завдання і функції з питань містобудування та архітектури, проте в органах містобудування та архітектури інших міст обласного значення кількість відділів для виконання аналогічних функцій і завдань варіює в межах до 12 відділів.

Крім того, підготовка деяких дозвільних документів в органах містобудування та архітектури таких місцевих рад, як Одеська, Харківська, Полтавська, Львівська та Херсонська, здійснюються за принципом територіального поділу міста, що може ускладнювати виготовлення та цифровий підпис таких документів, враховуючи, що підписуються такі документи керівником уповноваженого органу містобудування та архітектури.

Проблематика зміни структур є складною, оскільки в цілому відповідні органи являють собою структуру, що складалась історично протягом багатьох років у кожному місці окремо та залежала від вектору розвитку того чи іншого міста, місцевих та районних у місті рада. При виникненні необхідності зміни функцій, залежно від законодавства, нові функції покладалось на відділи, як правило, без зміни структури органу або його структурного підрозділу, кількісного та якісного його складу. Відсутність централізованого алгоритму дій щодо виконання того чи іншого законодавчого акта, який змінював би процедуру виконання таких обов'язків, збільшувала дисбаланс у структурах таких органів.

Залучення практичних фахівців містобудівної галузі також є важливим чинником. Такі фахівці також порушують питання про необхідність створення умов для формування різних видів партнерства, у т. ч. з бізнесом, для досягнення загальної мети, створення адекватного середовища та рівних можливостей для всіх учасників, які беруть участь у процесі ухвалення рішень, тобто закладення правових основ саморегулювання відносин між суб'єктами, задіяними в містобудівній діяльності [3].

Отже, централізоване "перезавантаження" містобудівної сфери по всій країні з великою ймовірністю може ускладнюватись неоднорідністю органів, які повинні будуть здійснювати ти чи інші галузеві перетворення, що стосуються загальноукраїнської зміни деяких положень у сфері містобудування та архітектури.

Таким чином, для швидкого та більш м'якого переходу до виконання законодавчих положень центральним органом, який здійснює державне регулювання у сфері містобудування, доцільно запровадити єдину рекомендовану уніфіковану структуру для органів містобудування та архітектури виконавчих органів місцевих рад у сфері містобудування з визначенням функцій відповідних структурних одиниць, що може значною мірою прискорити перехід органів до моделі управління, яку малося на меті під час розроблення законопроекту.

Такі перетворення мали місце при упровадженні положень Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" щодо діяльності містобудівних кадастрів та Державних архітектурно-будівельних інспекцій, які викладено нижче.

Закон, крім іншого, визначив правові та організаційні основи містобудівної діяльності. Серед напрямів дії вищезазначеного Закону можна виокремити:

- управління у сфері містобудівної діяльності, у якому визначено управління діяльністю на відповідних рівнях, суб'єкт та об'єкт тощо;
- планування території, що визначає поняття містобудівної документації, види цієї документації тощо;
- поняття містобудівного кадастру, його основні функції;
- поняття містобудівного моніторингу;
- особливості регулювання земельних відносин при здійсненні містобудівної діяльності;

– забудову територій – напрям, яким урегульовано порядок видачі документів дозвільного характеру: містобудівні умови та обмеження; будівельні паспорти забудови земельних ділянок, паспорти прив'язки тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності; адресація об'єктів;

– будівництво об'єктів – напрям, яким встановлено право на виконання будівельних робіт; ліцензування господарської діяльності з будівництва об'єктів, технічну інвентаризацію та державний архітектурно-будівельний контроль.

Проте, відповідно до ст. 22 вищезазначеного Закону, було встановлено, що типові положення про службу містобудівного кадастру затверджується Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ). Відповідно до цієї статті, постановою КМУ від 25.05.2011 р. № 599 “Про містобудівний кадастр” були затверджені структура, порядок створення, ведення та надання інформації з містобудівного кадастру.

Так само, на підставі ст. 41 “Державний архітектурно-будівельний контроль”, було затверджено: Постановою КМУ від 23.05.2011 р. № 533 – Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю; Постановою КМУ від 25.05.2011 р. № 558 – деякі питання забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції, її територіальних органів та їхніх працівників; Постановою КМУ від 09.07.2014 р. № 294 – Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України [7].

Отже, цей Закон та підзаконні до нього акти врегульовують лише положення та функції містобудівного кадастру та державної архітектурно-будівельної інспекції.

Рекомендації щодо положення та структури відповідних органів містобудування та архітектури щодо планування територій, видачі документів дозвільного характеру (містобудівних умов та обмежень, будівельних паспортів, паспортів прив'язки тимчасових об'єктів, збирання вихідних даних тощо), з урахуванням функцій та обов'язків згідно із Законом України “Про архітектурну діяльність” та Земельним кодексом України або підзаконними до них актами, не врегульовано.

Таким чином, доцільно запропонувати на місцевому рівні у відповідних органах містобудування та архітектури створення структурних підрозділів, які доречно згрупувати за відповідними напрямами:

– напрям оперативної роботи – підготовка документації дозвільного характеру: містобудівні умови та обмеження, будівельні паспорти забудови земельних ділянок, паспорти прив'язки тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності та адресація об'єктів. Так само такий напрям доцільно було б доповнити видачею висновків із землепорядної документації;

– напрям стратегічної роботи – координація розроблення всіх видів містобудівної документації; інших програм, проєктів та концепцій стратегічного розвитку; виконання обов'язків, пов'язаних з охороною культурної спадщини на місцевому рівні;

– служба містобудівного кадастру.

Групування за таким принципом може надати змогу швидко визначити напрям, який підлягає тим чи іншим перетворенням, та оперативно вирішувати питання щодо модернізацій такого структурного підрозділу. Крім того, таке групування виключало б можливі дублювання функцій, оскільки напрями мають принципову розбіжність у напрямках своєї роботи.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Проведене дослідження дало можливість проаналізувати проблематику трансформації структури перетворення органів місцевого самоврядування в умовах галузевого реформування містобудівної сфери. У зв'язку з цим має бути упроваджено державну підтримку органів місцевого самоврядування із зазначенням покрових рекомендацій щодо застосування основних положень законодавства стосовно функціонально-структурних перетворень менеджменту органів місцевого самоврядування в містобудівній сфері.

Подальших розвідок потребують питання щодо діапазонів таких рекомендацій та обов'язковості виконання їх для перезавантаження галузевих перетворень містобудівної сфери на всіх рівнях публічного управління в державі.

Список використаних джерел

1. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/startuvala-reforma-galuzi-mistobuduvannya> (дата звернення 10.04.2020).
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення 09.04.2020).
3. Непомнящий О. М. Формування системи громадського саморегулювання містобудівного середовища в Україні: нові можливості vs старі проблеми. *Державне будівництво* : електрон. наук. фах. вид. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2014. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/2/index.html> (дата звернення: 20.04.2020).
4. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI (редакція від 19.04.2020) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/ed20200419> (дата звернення: 05.04.2020).
5. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV (редакція від 01.03.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14/ed20200301> (дата звернення: 28.04.2020).
6. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. № 2781-XII (редакція від 10.06.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12> (дата звернення: 05.04.2020).
7. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI (редакція від 01.03.2020). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (дата звернення: 15.04.2020).
8. Проект об'єднаних територіальних громад та концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Kontseptsiya-na-sayt.pdf> (дата звернення: 28.03.2020).

Dovbnia O. B.,

Postgraduation Student Regional Development and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv

ORCID 0000-0002-6730-8953

CHALLENGES FOR MANAGEMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE CONDITIONS OF REFORMING THE CITY BUILDING

Legislation in the field of urban planning and architecture on the participation of bodies in the field of urban planning in the preparation and issuance of documents for urban development, including permits is considered. When reviewing this legislation, the main problems faced by customers in obtaining such documents were identified and outlined. The introduction of changes in the current legislation aimed at solving these problems, including through the creation of electronic cabinets, is analyzed. At the same time, possible risks for the implementation of these contributions were identified due to, in particular, the lack of legislative structural and functional recommendations for executive bodies of local self-government on urban planning and architecture in the regulation of urban planning. The main functions assigned to the executive bodies of local councils on urban planning and architecture in accordance with current legislation are analyzed. This analysis revealed

that the legislation on certain structural units is regulated by law, but this does not apply to all executive bodies on urban planning and architecture, which may lead to delays in reform in the field of urban planning and architecture. The structures of executive bodies of local self-government on issues of urban planning and architecture of cities of regional significance are analyzed. Directions for the development of a structure for the executive bodies of local councils on urban planning and architecture are proposed. It is also proposed to group the existing units by the respective areas of activity according to the time of obtaining the expected results (for example, strategic and operational direction) for the possibility of gradual reboot by separate independent groups of the respective units in the field of urban planning and architecture.

Keywords: reforming, town-planning activity, local self-government bodies, sectoral transformations, digitization.

References

1. Yedynyj web-portal organiv vykonavchoyi vlady Ukrainy. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/startuvala-reforma-galuzi-mistobuduvannya> [in Ukrainian].
2. Zemelnyi kodeks Ukrainy vid 25.10.2001 r. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
3. Nepomniashchyi, O.M. (2014). Formuvannia systemy hromadskoho samorehuliuвання mistobudivnoho seredovyscha v Ukraini: novi mozhyvosti vs stari problemy. *Derzhavne budivnytstvo – State Formation*, 2. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr". URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/2/index.html> [in Ukrainian].
4. Pro administratyvni posluhy: Zakon Ukrainy vid 06.09.2012 r. № 5203-VI (iz zminamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/ed20200419>.
5. Pro arkhitekturnu diialnist: Zakon Ukrainy vid 20.05.1999 r. № 687-XIV (iz zminamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14/ed20200301>.
6. Pro osnovy mistobuduvannia: Zakon Ukrainy vid 16.11.1992 r. № 2781-XII (iz zminamy) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>.
7. Pro rehuliuвання mistobudivnoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 17.02.2011 r. № 3038-VI (iz zminamy). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
8. Proekt kontseptsii publicлноho upravlinnia u sferi mistobudivnoi diialnosti. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Kontseptsiya-na-sayt.pdf> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 15.05.2020 р.