

**В. В. Лисенко**аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У процесі дослідження визначено основні питання щодо контролю за містобудівною діяльністю в країнах Євросоюзу. Встановлено, що в таких країнах провадження містобудівної діяльності ґрунтується на таких принципах: поліцентричний і збалансований територіальний розвиток; інтегрований розвиток міст, сільських та особливих територій; територіальна інтеграція у транскордонних і транснаціональних функціональних регіонах; забезпечення глобальної конкурентоспроможності регіонів. Наведено приклад інституційного забезпечення містобудівної діяльності, яка забезпечується на національному рівні Міністерством регіонального розвитку Польщі та створених Агенцій регіонального розвитку.

Підкреслено загальну тенденцію Європейського Союзу до «приватизації» архітектурно-будівельного контролю, що виявляється у частковому делегуванні органами державної влади власних повноважень у сфері здійснення архітектурно-будівельного контролю незалежним приватним установам або експертам за умов загального керівництва в цій сфері; залученні лише незалежних приватних організацій та експертів для здійснення архітектурно-будівельного контролю.

Визначено особливості нормативної бази, що регулює сферу містобудування, яка характеризується значною кількістю підзаконних нормативно-правових актів, які хоча й не мають меншої юридичної обов'язковості їх виконання, ніж нормативно-правові акти, але їх юридична сила не має такої ж загальності і верховенства, як це властиво законам.

Вказано, що підзаконним нормативним актам відведена провідна роль у системі регулювання сфери містобудування, оскільки вони забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого, деталізованого нормативного регулювання комплексу відносин у цій сфері. Констатовано відсутність систематизації нормативно-правової бази у сфері регулювання містобудівної діяльності та наявність значної кількості підзаконних нормативно-правових актів, які діють із кінця 80-х років минулого століття та не здатні забезпечити вимоги сьогодення щодо запровадження інноваційних технологій будівництва, реконструкції будівель і споруд, проведення геодезичних робіт, створення інженерних споруд і комунікацій. Наведено складники системи оцінювання відповідності в будівельній галузі більшості економічно розвинутих країн.

**Ключові слова:** містобудування, країни ЄС, ефективна інтеграція, міжнародні стандарти, законодавчі акти, концепція розвитку, права споживачів.

**Постановка проблеми.** Контроль у сфері містобудівної діяльності в інших країнах спрямовано перш за все на дотримання належного рівня безпеки споруджуваних об'єктів для життя і здоров'я людей та навколишнього середовища. Ключовими заходами контролю за містобудівною діяльністю є проведення експертиз проектів; здійснення моніторингу дотримання вимог, норм, стандартів, правил, технічних умов та інших обмежень під час здійснення будівництва, проведення ремонту будівель і споруд. Для України цікавим є досвід зі здійснення контролю у сфері містобудівної діяльності в країнах Євросоюзу, оскільки цей досвід виражає ефектив-

ність управління та інтеграції, особливості формування та реалізації стратегічних заходів зі здійснення контролю містобудівної діяльності. Цей досвід є важливим унаслідок своєї ієрархічності і багаторівневого регулювання, поєднання національних і міжнародних принципів і механізмів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед наукових праць у досліджуваній сфері можна виокремити роботи Б. Вишиваної, І. Лисенко, В. Мелко, В. Слончак, які безпосередньо пов'язані з державним контролем та наглядом у сфері містобудівельної діяльності в зарубіжних країнах. Дуже цінним надбанням науки дер-

жавного управління для аналізу та порівняння досвіду різних країн світу у сфері містобудування стали праці вітчизняних вчених В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, Д. Бахраха, Ю. Битяка, В. Гаращука, С. Ківалова, В. Колпакова, В. Тимощука, В. Шестака. Поза увагою науковців усе ж залишається можливість адаптації досвіду країн Євросоюзу для України з урахуванням реалій процесу управління, соціально-економічної та політичної ситуації.

**Мета статті** – визначити особливості закордонного досвіду містобудівної діяльності та можливість реалізації закордонного досвіду країн Євросоюзу в Україні в частині здійснення контролю у сфері містобудівної діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Головним документом, що регулює питання містобудування, є прийнятий у 2011 році «Територіальний порядок денний 2020», в якому зазначаються основні виклики, пріоритети та механізми просторового розвитку (містобудівна діяльність). Водночас у кожній країні враховуються свої особливості реалізації заходів у сфері містобудівної діяльності, які можуть виходити за рамки дії вищезазначеного порядку (наприклад Польща – до 2030, Нідерланди – до 2040 року). Загалом у країнах Євросоюзу дотримуються таких принципів провадження містобудування:

- поліцентричний і збалансований територіальний розвиток;
- інтегрований розвиток міст, сільських та особливих територій (географічно особливих: узбережжя, острови, гірські території);
- територіальна інтеграція у транскордонних і транснаціональних функціональних регіонах;
- забезпечення глобальної конкурентоспроможності регіонів, що базується на сильних локальних економіках; поліпшення територіальної зв'язності для індивідів, комун, підприємств; управління та об'єднання екологічних, ландшафтних і культурних цінностей регіонів [1].

Найбільш актуальним для України є досвід реалізації регіональної політики стосовно містобудівної діяльності в країнах Центрально-Східної Європи з урахуванням європейських інтеграційних тенденцій. Розпочинаючи з 90-х рр. ХХ ст., уряди держав проводили активну діяльність щодо забезпечення правових рамок процесу регіональної політики. Країни Центрально-Східної Європи обирали свій тип регіональної політики з огляду на економічний розвиток, ресурси, інституційну структуру та правову

базу: політику національної конвергенції (зменшення розриву між своїм економічним розвитком порівняно із більш розвинутими країнами) чи регіональної (зменшення внутрішніх регіональних дисбалансів).

Для України цікавим є досвід сусідньої країни – Євросоюзу Польщі, де на початку 90-х рр. ХХ ст. у регіональній політиці переважало надання допомоги відсталим і депресивним регіонам, а вже наприкінці ХХ ст. стратегія містобудування у Польщі мала такі цілі: моніторинг рівня розвитку регіонів і створення нових робочих місць при одночасній підтримці підвищення економічної конкурентоспроможності регіонів, просування технологій, розвиток транскордонного співробітництва.

У Польщі інституційне забезпечення містобудівної діяльності перш за все забезпечується на національному рівні Міністерством із регіонального розвитку Польщі та створеними Агенціями регіонального розвитку (АРР). Задачею Агенцій є передача території, де знаходяться підприємства-банкрути, для залучення інвесторів. У цій ситуації кошти надходили від держави та з різноманітних програм Євросоюзу. Агенції регіонального розвитку стали одними з основних користувачів Структурних Фондів, які спрямовуються на вирішення широкого кола питань регіонального розвитку Польщі.

Іншим яскравим прикладом є державна політика Румунії, що відстає від Польщі в економічному розвитку, проте швидко проводить інституалізацію державної регіональної політики. Концепція регіонального розвитку, в тому числі і містобудівної діяльності, розроблялася разом з експертами Єврокомісії в рамках програми PHARE. У регіонах Румунії функціонують агентства регіонального розвитку, які займаються в основному розробкою стратегій регіонального розвитку та планів використання фондів і їх упровадження після затвердження радами [7].

Заслугує на увагу той факт, що здійснення архітектурно-будівельного контролю у країнах Євросоюзу здійснюється як на державному рівні, так і за допомогою незалежних приватних осіб. Наприклад у Франції архітектурно-будівельний контроль має гібридний характер: функцію контролю виконують державні органи, а також треті особи у поєднанні із системою страхування. Основною особливістю є втручання контролерів, що є обов'язковим тільки для громадських будівель, а також приватного сектора. Наприклад в Ірландії архітектурно-будівельний

контроль здійснюється спеціально створеними органами державної влади. В Австрії, Хорватії, Ісландії, Норвегії, Словенії, Чеській Республіці, Естонії, Норвегії, Іспанії, Швеції до архітектурно-будівельного контролю можуть залучатися незалежні приватні експерти [2].

У Франції архітектурно-будівельний контроль здійснює Науковий центр будівельної техніки (CSTB), який видає «технічне схвалення». Аналогічна робота ведеться й національними організаціями в інших країнах, що не входять до складу Європейського Союзу, наприклад у Канаді – Канадський центр будівельних матеріалів (CCMC). З метою гармонізації на міжнародному рівні вимог до процедури підтвердження придатності інноваційної продукції для будівництва і створення умов для взаємного визнання країнами результатів цієї діяльності, у 1996 році була заснована Міжнародна федерація організацій із технічної оцінки (WFTAO), членами якої є близько 40 організацій із більшості технічно розвинутих країн світу [5].

Для України важливим досвідом є організація будівельного контролю, де окрім державних органів беруть участь і приватні незалежні спеціалізовані установи або експерти. Крім того, у Бельгії, Данії, Естонії, Франції, Ісландії, Ірландії, Іспанії будівельний контроль пов'язаний із системою обов'язкового страхування, що забезпечує прозорість здійснення контрольних функцій, а також гарантує безпеку та надійність архітектурних споруд.

Для Європейського Союзу існує загальна тенденція до «приватизації»:

1) органи державної влади частково делегують свої повноваження у сфері здійснення архітектурно-будівельного контролю незалежним приватним установам або експертам, однак загальне керівництво в цій сфері здійснюється державними органами;

2) до здійснення архітектурно-будівельного контролю залучаються лише незалежні приватні організації. Спочатку вони були задіяні як незалежна третя сторона в процесі будівництва на добровільній основі, лише згодом стали невід'ємною частиною процесу організації будівельного контролю [6].

Аналіз закордонного досвіду показує єдність завдань і принципів управління будівництвом та різноманіття форм, що приймаються національними системами регулювання. Система технічного регулювання, прийнята в країнах ЄС,

сьогодні розглядається як ефективна модель для міжнародного співробітництва та забезпечення результатів оцінювання відповідності, оскільки створювалася для формування єдиного економічного простору. Політика ЄС у царині технічного регулювання (включаючи оцінку відповідності та сертифікацію товарів) у рамках зовнішньої торгівлі ставить за мету захист загальних інтересів у контексті міжнародного співробітництва зі сприяння торгівлі та гармонізації практики, а також відповідність політиці регулювання товарів на внутрішньому ринку ЄС.

Міжнародна модель технічної гармонізації базується на належній практиці регуляторних органів при розробленні, адаптації та упровадженні технічних регламентів шляхом застосування міжнародних стандартів. Ефективність європейського підходу до сфери технічного регулювання підтверджується наявністю низки угод про взаємне визнання результатів оцінювання відповідності з такими країнами як Японія, США, Нова Зеландія, Швейцарія, Ізраїль.

Результатами технічного регулювання будівельної галузі в економічно розвинутих країнах є:

– стійкий баланс економічних і соціальних інтересів учасників будівельної діяльності і споживачів будівельної продукції;

– високий ступінь економічної та творчої свободи, підкріплений значною соціальною самосвідомістю регульованих суб'єктів і сприятливими умовами, що заохочують дотримання норм професійної етики;

– розвинені соціальні та економічні інститути будівельної галузі;

– глибока інтеграція інститутів будівельної галузі окремо взятої держави в єдину світову соціально-економічну систему шляхом гармонізації принципів технічного регулювання при різних формах реалізації цих принципів з урахуванням національних особливостей.

Вітчизняна нормативно-правова база у сфері містобудування має певні особливості, що відрізняє її від країн Євросоюзу, зокрема характеризується значною кількістю підзаконних нормативно-правових актів. Проте, як зазначають Ю.П. Битяк і В.В. Богуцький: « ... підзаконні нормативно-правові акти хоча й не мають меншої юридичної обов'язковості їх виконання, ніж нормативно-правові акти, але їх юридична сила не має такої ж загальності і верховенства, як це властиво законам. Хоча їм належить

велика роль у системі правового регулювання, оскільки вони забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого, деталізованого нормативного регулювання комплексу суспільних відносин» (у нашому випадку в сфері містобудування) [8, с. 373].

Спостерігається відсутність систематизації нормативно-правової бази у сфері регулювання містобудівної діяльності та наявність значної кількості підзаконних нормативно-правових актів, чимало з яких діє з кінця 80-х років минулого століття. Проте вони не здатні забезпечити вимоги сьогодення щодо запровадження інноваційних технологій будівництва, реконструкції будівель і споруд, проведення геодезичних робіт, створення інженерних споруд і комунікацій [9, с. 54].

Система оцінювання відповідності в будівельній галузі більшості економічно розвинутих країн включає такі складники:

- міжнародна акредитація акредитаційних органів;
- ліцензування / реєстрація фахівців будівельної галузі;
- акредитація програм професійної освіти;
- акредитація підприємств і організацій у сфері безперервного навчання та підвищення кваліфікації фахівців будівельної галузі;
- акредитація органів будівельного нагляду і контролю;
- сертифікація спеціалістів у сфері будівельного нагляду і контролю;
- акредитація метрологічних і випробувальних лабораторій;
- сертифікація підрядників для встановлення та налагодження систем та компонентів будівель і споруд відповідно до систем сертифікації виробників будівельних матеріалів, виробів, обладнання, приладів та апаратури;
- сертифікація продукції та послуг для потреб будівельної галузі [3].

**Висновки.** Подальша політика регулювання містобудівної діяльності у країнах Євро-

союзу має бути спрямована на максимально можливе зближення країн за основними техніко-економічними параметрами будівництва, а також на подолання нерівномірності розвитку та подальше стимулювання розвитку будівництва в країнах-аутсайдерах на основі загальноєвропейських механізмів контролю містобудівельної діяльності.

#### Список використаної літератури:

1. Territorial Agenda of the European Union 2020. URL. Режим доступу: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>.
2. Building Control Systems in Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.cebc.eu/files/reports/bcr\\_-\\_issue\\_2\\_-\\_sep\\_2006.pdf](http://www.cebc.eu/files/reports/bcr_-_issue_2_-_sep_2006.pdf).
3. Козич О.М. Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю. *Державне будівництво*. 2012. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2012\\_2\\_47](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_47).
4. Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта. *Snip Innovative Technologies / рук. Серых А. Чикаго : SNIP, 2010. 889 с.*
5. О подтверждении пригодности новых материалов, изделий, конструкций и технологий для применения в строительстве. URL: [http://www.certif.org/fcs/index\\_ot.html](http://www.certif.org/fcs/index_ot.html).
6. Building Control Systems in Europe. URL: [http://www.cebc.eu/files/reports/bcr\\_-\\_issue\\_2\\_-\\_sep\\_2006.pdf](http://www.cebc.eu/files/reports/bcr_-_issue_2_-_sep_2006.pdf).
7. Грищенко І.М. Зарубіжний досвід управління регіональним. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5\\_2018/5.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2018/5.pdf).
8. Адміністративне право України : підручник для юридичних вузів і факультетів / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гарашук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Харків, 2000. 520 с. URL: [http://library.nlu.edu.ua/POLN\\_TEXT/090.html](http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/090.html).
9. Покатаєв П.С. Регулювання сфери благоустрою населених пунктів: адміністративно-правовий аспект : монографія. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2019. 430 с.

#### Lysenko V. V. Foreign experience of urban development

*The survey identified major issues related to urban planning control in the EU countries. It has been established that in the EU countries the pursuit of urban development activities is based on the following principles: polycentric and balanced territorial development; integrated development of cities, rural and special areas; territorial integration in cross-border and transnational functional regions; ensuring the global competitiveness of the regions.*

*An example of institutional support for urban development is provided, primarily provided at the national level by the Ministry of Regional Development of Poland and the established Regional Development Agencies. The general tendency of the European Union to "privatize" architectural and construction control is emphasized, which is manifested in: partial delegation of powers by*

*the state authorities in the field of architectural and construction control to independent private institutions or experts under the conditions of general management in this field; involvement of only independent private organizations and experts in architectural and construction control.*

*The peculiarities of the regulatory framework regulating the sphere of urban planning are defined, which is characterized by a large number of by-laws, which, although they have no less legal obligation to fulfill them, than normative legal acts, but their legal force does not have the same generality and supremacy as is customary to the laws. It is pointed out that by-laws play an important role in the system of regulation of the sphere of urban development, as they ensure the implementation of laws through a specific, detailed regulatory regulation of the complex of relations in this sphere.*

*There is a lack of systematization of the legal framework in the field of urban development regulation and the presence of a large number of by-laws that have been in force since the late 80's of the last century and are not able to meet the requirements of today for the introduction of innovative construction technologies, reconstruction of buildings and construction of buildings geodetic works, creation of engineering structures and communications. The components of the system of conformity assessment in the construction industry of most economically developed countries are presented.*

**Key words:** *urban planning, EU countries, effective integration, international standards, legislation, development concept, consumer rights.*