СИСТЕМА ПРАВОВИХ ЗАСАД УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

РУДЕНКО Микола Вікторович - доктор філософії з менеджменту

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.2.76

Наголошено, що Конституція України відіграє визначальну роль у системі правових засад участі громадськості у реалізації державної політики у сфері містобудівної діяльності, оскільки саме на конституційному рівні закріплено фундаментальні засади народовладдя, участі громадян в управлінні державними справами, взаємодії населення з органами публічної влади та доступу до суспільно значущої інформації. Сукупність відповідних конституційних положень формує базову нормативну основу залучення громадськості до процесу прийняття та реалізації містобудівних рішень, забезпечує легітимність механізмів громадської участі та визначає загальну спрямованість подальшого галузевого правового регулювання у сфері містобудівної діяльності.

Відмічено, що законодавчий рівень регулювання участі громадськості у реалізації державної політики у сфері містобудівної діяльності представлений сукупністю законів України, які визначають правові основи участі громадськості у процесі прийняття та реалізації містобудівних рішень, закріплюють форми такої участі, гарантії доступу до інформації, механізми громадського обговорення та засади взаємодії громадськості з органами публічної влади. Саме на рівні законів встановлюються основні права громадян у сфері містобудування, повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування, порядок врахування громадських інтересів під час розроблення містобудівної документації, а також гарантії відкритості та прозорості містобудівної діяльності.

Узагальнено, що сучасний стан правового регулювання досліджуваної сфери не можна визнати достатньо ефективним та системним. Нормативна база у відповідній сфері характеризується фрагментарністю, значною кількістю декларативних положень та недостатнім рівнем узгодженості між окремими нормативно-правовими актами. На практиці це призводить до формального характеру громадських слухань, обмеженого впливу громадськості на зміст містобудівних рішень, недостатньої відкритості містобудівної документації та відсутності ефективних механізмів врахування пропозицій громадськості.

Ключові слова: правові засади, правове регулювання, Конституція України, законодавчі акти, підзаконні акти, участь громадськості, містобудівна діяльність.

Постановка проблеми

У сучасних умовах розвитку демократичної правової держави та реформування системи публічного управління особливого значення набуває забезпечення ефективної участі громадськості у реалізації державної політики в різних сферах суспільного життя. Однією із таких сфер є містобудівна діяльність, у межах якої приймаються рішення, що безпосередньо впливають на просторовий розвиток територій, стан навколишнього природного середовища, формування інфраструктури населених пунктів та умови життєдіяльності населення. У зв'язку з цим залучення громадськості до процесу формування та реалізації державної політики

у сфері містобудування виступає важливою гарантією забезпечення публічних інтересів, прозорості діяльності органів публічної влади та дотримання прав територіальних громад. Водночас ефективність участі громадськості у сфері містобудівної діяльності значною мірою залежить від належного нормативного забезпечення відповідних суспільних відносин.

Стан дослідження

Окремі проблемні питання, присвячені реалізації участі громадськості у реалізації державної політики у сфері містобудівної діяльності, у своїх наукових працях розглядали: В.В. Волік, Н.В. Галіцина, В.М. Гаращук, О.І. Кисельова, Т.А. Кобзєва, А.Т. Комзюк, А.М. Куліш, С.П. Кумицький, В.І. Курило, Н.Р. Нижник, ОГ.О. Спіцина, М.В. Старинський, ВО.П. Угровецький, С.О. Шатрава, І.В. Юрійчук, О.В. Яковенко та інші вчені. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, у науковій літературі недостатньо опрацьованим є дослідження правових засад участі громадськості у реалізації державної політики у сфері містобудівної діяльності.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб надати характеристику системі правових засад участі громадськості у реалізації державної політики у сфері містобудівної діяльності. Досягнення вказаної мети передбачає необхідність вирішення наступних завдань: виділити систему нормативно-правових актів, які регулюють містобудівну діяльність в цілому, а також участь громадськості у реалізації державної політики у цій сфері; надати характеристику відповідним документам; надати оцінку відповідним правовим засадам.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній дістав подальшого опрацювання теоретичний підхід щодо характеристики системи правових засад участі громадськості у реалізації державної політики у сфері містобудівної діяльності.

Виклад основного матеріалу

Починаючи наукове дослідження відзначимо, що взагалі, правові засади – це сукупність прийнятих владою законів, кодексів, підзаконних актів, що мають закріплювати демократичні основи, які визнані багатьма державами світу і є основою певного виду діяльності [1, с.83]. А відтак, правові засади участі громадськості у реалізації державної політики у сфері містобудівної діяльності – це система нормативно-правових положень, принципів, юридичних механізмів і гарантій, які визначають організаційно-правові основи, форми, порядок та межі участі громадськості у процесі формування, прийняття й реалізації рішень у сфері містобудівної діяльності, а також забезпечують взаємодію громадськості з суб'єктами публічної адміністрації під час здійснення містобудівної політики.

Відтак, як вбачається, дану систему правових засад доцільно розглядати шляхом аналізу нормативно-правових актів в залежності від їх юридичної сили. В даному контексті, перш за все, звернемо увагу на Конституцію України. Конституція, цілком слушно зазначає Р.П. Марчук, – це своєрідний скелет правової держави, це основний закон, який тримає на собі все законодавство та систему підзаконних нормативно-правових актів. автор також зазначає, що конституція – це той стрижень, який має забезпечувати стабільність держави. У сучасному світі конституція установлює державний лад, закріплює права та свободи особи, визначає принципи формування та діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування [2, с.12]. Усі закони та підзаконні нормативно-правові акти, підкреслює Р.П. Марчук, повинні відповідати конституційним принципам та розвивати норми, що закріплені в конституції. Саме тому конституція є основним законом країни. Конституція, робить висновок згаданий раніше автор, – це основний державний документ (закон), який визначає державний устрій, порядок і принципи функціонування представницьких, виконавчих та судових органів влади, виборчу систему, права й обов'язки держави, суспільства та громадян [2, с.12]. В рамках представленої у статті проблема-

тики варто виділити наступні положення Основного Закону: стаття 5 закріпила: носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; стаття 38, - громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; стаття 40 - усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк; стаття 50 - кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена [3]. Отже, Конституція України відіграє визначальну роль у системі правових засад участі громадськості у реалізації державної політики у сфері містобудівної діяльності, оскільки саме на конституційному рівні закріплено фундаментальні засади народовладдя, участі громадян в управлінні державними справами, взаємодії населення з органами публічної влади та доступу до суспільно значущої інформації. Сукупність відповідних конституційних положень формує базову нормативну основу залучення громадськості до процесу прийняття та реалізації містобудівних рішень, забезпечує легітимність механізмів громадської участі та визначає загальну спрямованість подальшого правового регулювання у сфері містобудівної діяльності.

Наступний рівень правових засад, якому ми приділимо увагу, - законодавчий. Зауважимо, що Конституція також є законом, однак, вона має вищу юридичну силу, адже саме відповідно до неї формується все законодавство країни. Що ж стосується досліджуваного питання, то в даному випадку мова йде про ті закони, які спрямовані на врегулювання конкретного напрямку взаємодії або ж діяльність окремо взятого органу державної влади тощо [4]. Відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність» закон приймається у формі: 1) кодексу України; 2) закону України; 3) закону України про внесення змін до кодексу, первинного закону; 4) закону України про надання згоди Верховною Радою України на обов'язковість або денонсацію міжнародного договору України; 5) закону України про затвердження: а) Регламенту Верховної Ради України; б) Державного бюджету України; в) загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України; г) державних символів України; ґ) інших правових актів Верховної Ради України або норм права у визначених Конституцією України та (або) законом випадках; 6) схвалення чи затвердження нормативно-правових актів інших органів у визначених Конституцією України випадках (далі - закон про схвалення): а) указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; б) рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; в) Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї; г) інших визначених Конституцією України правових актів [5].

Законодавчий рівень регулювання участі громадськості у реалізації державної політики у сфері містобудівної діяльності представлений сукупністю законів України, які визначають правові основи участі громадськості у процесі прийняття та реалізації містобудівних рішень, закріплюють форми такої участі, гарантії доступу до інформації, механізми громадського обговорення та засади взаємодії громадськості з органами публічної влади. Саме на рівні законів встановлюються основні права громадян у сфері

містобудування, повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування, порядок врахування громадських інтересів під час розроблення містобудівної документації, а також гарантії відкритості та прозорості містобудівної діяльності.

Вбачається, що законодавчі акти у досліджуваній сфері найбільш доцільно поділити на дві великі групи: 1) документи, які безпосередньо регулюють містобудівну діяльність; 2) акти, що визначають засади участі громадян в управлінні державними процесами, в тому числі й у сфері містобудівної діяльності.

Так, до першої групи слід віднести Закон України «Про основи містобудування», який визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні і спрямований на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини [6]. Законом закріплено, що державне регулювання у сфері містобудування полягає в: плануванні територій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях; аналізі стану містобудування, прогнозуванні його розвитку; підготовці, затвердженні та реалізації державних, регіональних і місцевих містобудівних програм, містобудівної документації; координації взаємодії суб'єктів містобудівної та архітектурної діяльності; наданні вимог щодо урахування державних інтересів під час розроблення містобудівної документації; проведенні експертизи містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів; розробці і затвердженні будівельних норм, кошторисних норм, нормативів і правил; контролі за дотриманням законодавства у сфері містобудування, норм, вимог вихідних даних, затвердженої містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів, раціональним використанням територіальних і матеріальних ресурсів при проектуванні та будівництві; контролі за дотриманням вимог щодо охорони культурної спадщини та збереженням традиційного характеру середовища населених пунктів; ліцензуванні видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками, за переліком видів робіт та в порядку, що визначаються Кабінетом Міністрів України [6].

До цієї ж групи належить Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», який встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів [7]. В рамках представленої у статті проблематики слід вказати статтю 21, яка визначає засади громадського обговорення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, зокрема вказується, що громадському обговоренню підлягають розроблені в установленому законодавством порядку проекти містобудівної документації на місцевому рівні [7]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює: ст. 13 - громадські слухання; ст. 25 - компетенція сільських, селищних, міських рад; ст. 26 - виключна компетенція місцевих рад; ст. 59 - акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування [8].

Не можна не вказати Закон України «Про архітектурну діяльність», який визначає правові та організаційні засади здійснення архітектурної діяльності і спрямований на формування сприятливого життєвого середовища, досягнення естетичної виразності, економічної доцільності і надійності будинків, споруд та їх комплексів [9], та Закон України «Про благоустрій населених пунктів», який визначає правові, економічні, екологічні, соціальні та організаційні засади благоустрою населених пунктів і спрямований на створення умов, сприятливих для життєдіяльності людини [10].

До другої групи, як вбачається, доцільно віднести наступні законодавчі акти:

Закон України «Про звернення громадян», який регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових

осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення [11];

- Закон України «Про доступ до публічної інформації», - визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес [12];

- Закон України «Про інформацію», який регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації [13].

Отже, закони України, що регулюють питання звернень громадян, доступу до публічної інформації та інформаційних відносин, формують важливу складову системи правових засад участі громадськості у реалізації державної політики у сфері містобудівної діяльності. Їх значення полягає у закріпленні правових механізмів взаємодії громадськості з органами публічної влади, забезпеченні відкритості та інформаційної доступності містобудівної діяльності, а також створенні нормативних гарантій реалізації права громадян на участь у прийнятті рішень, що стосуються розвитку та забудови територій. Сукупність положень зазначених законів забезпечує правову основу громадського контролю, прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень та врахування суспільних інтересів у сфері містобудування.

Останню групу складають підзаконні нормативно-правові акти, до яких доцільно віднести, наприклад: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України № 290 від 16.11.2011 «Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації»; Постанову КМУ від 23 червня 2021 р. № 681 «Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» тощо.

Висновки

Таким чином, проведений у статті аналіз дає змогу дійти до висновку, що система правових засад участі громадськості у реалізації державної політики у сфері містобудівної діяльності складається із великої кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили, кожен із яких регулює різні важливі аспекти участі громадськості у відповідних правовідносинах. Водночас сучасний стан правового регулювання досліджуваної сфери не можна визнати достатньо ефективним та системним. Нормативна база у відповідній сфері характеризується фрагментарністю, значною кількістю декларативних положень та недостатнім рівнем узгодженості між окремими нормативно-правовими актами. На практиці це призводить до формального характеру громадських слухань, обмеженого впливу громадськості на зміст містобудівних рішень, недостатньої відкритості містобудівної документації та відсутності ефективних механізмів врахування пропозицій громадськості. У зв'язку із цим подальше вдосконалення системи правових засад участі громадськості у реалізації державної політики у сфері містобудівної діяльності має бути спрямоване на підвищення рівня правової визначеності процедур участі громадські у реалізації державної політики у сфері містобудівної діяльності, забезпечення реальної обов'язковості врахування громадських інтересів, розширення доступу до містобудівної інформації та посилення гарантій прозорості діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері містобудування.

Література

1. Гетьман Є. Кодифікація як особливий різновид нормотворчості / Є. Гетьман // *Вісник Академії правових наук України*. Х., 2008. № 3 (54). С. 283–288

2. Марчук Р. П. Поняття конституції та її види: політико-юридичний аспект. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Серія : Політичні

SUMMARY

It is emphasized that the Constitution of Ukraine plays a decisive role in the system of legal principles of public participation in the implementation of state policy in the field of urban planning, since it is at the constitutional level that the fundamental principles of democracy, citizen participation in the management of state affairs, interaction of the population with public authorities and access to socially significant information are enshrined. The set of relevant constitutional provisions forms the basic regulatory basis for public involvement in the process of making and implementing urban planning decisions, ensures the legitimacy of public participation mechanisms and determines the general direction of further sectoral legal regulation in the field of urban planning. It is noted that the legislative level of regulating public participation in the implementation of state policy in the field of urban planning is represented by a set of laws of Ukraine that determine the legal foundations of public participation in the process of making and implementing urban planning decisions, enshrine the forms of such participation, guarantees of access to information, mechanisms of public discussion and principles of interaction of the public with public authorities. It is at the level of laws that the basic rights of citizens in the field of urban planning, the powers of state authorities and local self-government bodies, the procedure for taking into account public interests when developing urban planning documentation, as well as guarantees of openness and transparency of urban planning activities are established.

It is summarized that the current state of legal regulation of the studied area cannot be recognized as sufficiently effective and systematic. The regulatory framework in the relevant area is characterized by fragmentation, a significant number of declarative provisions and an insufficient level of consistency between individual regulatory legal acts. In practice, this leads to the formal nature of public hearings, limited public influence on the content of urban planning decisions, insufficient openness of urban planning documentation and the absence of effective mechanisms for taking into account public proposals.

Keywords: legal principles, legal regulation, Constitution of Ukraine, legislative acts, by-laws, public participation, urban planning activities.

науки. 2015. № 4. С. 11-16. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaduppu_2015_4_4

3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/conv#Text

4. Ткаченко М. С. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими правоохоронними органами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2020. 229 с.

5. Про правотворчу діяльність. Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20/conv#Text

6. Про основи містобудування. Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12/conv#Text

7. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/conv#Text

8. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/conv#Text

9. Про архітектурну діяльність. Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text

10. Про благоустрій населених пунктів. Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#Text

11. Про звернення громадян. Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text

12. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text

13. Про інформацію. Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text