

**Лукін С.Ю.**

Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській обласній державній адміністрації

## АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ДОКУМЕНТІВ ТА ЇХ РОЛЬ В ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ ДЛЯ РОЗВИТКУ МІСТ

*У статті проаналізована нормативно-правова база публічного простору міста. Виділені нормативно-правові документи, які регулюють розвиток територій міст. Виокремлено основні відмінності між поняттями «суспільний простір», «громадський простір», а також здійснений аналіз авторського підходу для визначення поняття «публічний простір міста».*

*Встановлено, що саме публічний простір міста слугує об'єднуючою ланкою міста, саме він забезпечує його цілісність у соціальному плані, забезпечуючи створення міської спільноти, відображаючи соціальний прояв міста. З'ясовано, що функціональний вимір розглядається як можливість для різних форм комунікації між жителями міст, а також ефективних форм комунікації у процесі отримання публічних послуг та ведення ефективного діалогу населення із представниками органів влади, а також відкритість і прозорість у прийнятті рішень керівниками органів державної влади, підприємств, установ і організацій щодо реалізації стратегій розвитку на певній території.*

*Варто зазначити, що в українському законодавстві відсутнє визначення публічного простору; в регулятивних актах, які стосуються міського управління і містопланування, визначаються лише так звані «простори громадського використання».*

*На основі аналізу нормативно-правових документів розвитку територій міських просторів за останні п'ять років визначено, що в контексті формування цілісної системи планування місцевого розвитку серйозною проблемою є те, що вимоги документів просторового розвитку не завжди враховуються під час розробки соціально-економічних програм розвитку як стратегічного, так і короткострокового характеру. Визначено, що публічний простір має бути відкритим та передбачати ефективний діалог влади і громади міста. Також відкрита комунікація в публічному просторі передбачає наявність суспільних інститутів та залучення представників громади міста до активних соціальних та політичних процесів у прийнятті політичних та соціальних рішень. Важливим аспектом у публічному просторі міста є безпека і реалізація суспільних інтересів жителів та гостей міста.*

**Ключові слова:** публічний простір, нормативно-правові документи, розвиток територій міста, суспільний простір, громадський простір, приватна сфера.

**Постановка проблеми.** Нормативно-правове регулювання розвитку великих міських територій є невід'ємною складовою частиною сталого розвитку міст України. Аналіз нормативно-правових документів щодо розвитку територій міських просторів за останні п'ять років свідчить про ґрунтовну правову базу з цієї проблематики. Хоча, Закони та інші нормативно-правові акти розроблялись за різних умов соціально-економічного розвитку країни, тому виникає потреба їх удосконалення та взаємоузгодження. У контексті формування цілісної системи планування місцевого розвитку, на нашу думку, дуже серйозною проблемою є те, що вимоги документів просторового розвитку не завжди враховуються під час розробки соціально-економічних програм роз-

витку як стратегічного, так і короткострокового характеру.

Так, до основних нормативно-правових документів розвитку територій належать: Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 18 листопада 2012 р. [2]; Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 1 січня 2020 р. [1].

З розвитком сучасних технологій у великих містах, процесів урбанізації та субурбанізації (приміські території), збільшення міграційних процесів населення із сільської місцевості у великі міста, а також з огляду на демографічні особливості та міграційні процеси внаслідок воєнних дій на сході України необхідним є здійснення системного аналізу розвитку публічного простору міста

з урахуванням соціальних, економічних, політичних, демографічних особливостей. Водночас у наукових публікаціях у сфері публічного управління та адміністрування ще не сформовано цілісного підходу щодо сутності публічного простору, хоча західноєвропейська наукова думка активно досліджує ці просторові форми протягом кількох останніх десятиріч.

Важливим є здійснення сучасного аналізу нормативно-правових актів України, які регулюють правові особливості розвитку території міста, а також процедуру отримання дозвільних документів для забудов та комфортного життя жителів міських територій. Нині є труднощі щодо можливостей громади міста брати активну участь у прийнятті управлінських та владних рішень у питаннях видачі дозвільних документів на будівництво, також погіршується інфраструктура міста, відбувається збільшення забудов міста найвищої категорії складності та ін.

Дослідження наукових підходів до вивчення публічного простору міста викликає до життя нові актуальні питання, які потребують ґрунтовного системного аналізу та рекомендацій щодо запровадження комплексних підходів до принципів його реалізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Нині поняття «публічний простір» у наукових дослідженнях із публічного управління та адміністрування є недостатньо вивченим, хоча українськими вченими В. Бакуменко, М. Білинською, В. Бодровим, В. Гошовською, В. Колтун, В. Корженко, О. Коротич, Т. Пахомовою, Я. Радиш, І. Розпутенком, В. Скуратівським, Ю. Сурміним, О. Сушинським та ін. вже висвітлювалось зазначене поняття з позиції вивчення взаємозв'язку публічного простору та публічної політики, розвитку громадянського суспільства та розвитку територіальних громад.

На нашу думку, необхідним є системний аналіз нормативно-правових актів щодо розвитку території міст з урахуванням усіх сучасних технологій та реформ у публічному управлінні. Поняття розвитку міста багатогранне й різноаспектне, тому цей процес постійно вивчається науковцями. Просторовий розвиток міста та його функції досліджується у працях З. Герасимчук, Т. Ніщик, Л. Руденко; проблемам соціально-економічного розвитку міст присвячено праці багатьох економістів, зокрема О. Бойко-Бойчук; актуальні питання забезпечення екологічної безпеки міст в умовах сталого розвитку постійно в зоні уваги таких вчених, як Ю.С. Голік, О.Е. Ілляш, Л. Гри-

шина, С. Доценко, проблеми формування організаційної структури управління розвитком міст висвітлено у працях В. Мамонової.

**Постановка завдання. Мета статті** – розглянути нормативно-правові документи розвитку територій міст та проаналізувати поняття «публічний простір».

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Нормативно-правове регулювання розвитку великих міських територій є невід'ємною складовою частиною сталого розвитку міст України. Так, у Постанові Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2018 р. № 733 «Деякі питання реалізації у 2018–2020 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [4] визначено такі ключові принципи щодо розвитку територій:

- Програма «Ефективне управління регіональним розвитком»;
- вдосконалення правових засад створення та функціонування агенцій регіонального розвитку;
- підвищення ефективності роботи Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку щодо координації процесів планування та реалізації державної регіональної політики;
- розроблення та впровадження навчальних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань державного управління регіональним розвитком;
- створення необхідних організаційних, правових та фінансових передумов для сталого розвитку гірських територій України, підвищення їх конкурентоспроможності, поліпшення якості життя та економічного благополуччя населення, що на них проживає;
- визначення цілей державної регіональної політики та основних завдань центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на 2021–2027 роки;
- удосконалення механізму фінансування регіонального розвитку завдяки коштам державного фонду регіонального розвитку, підвищення ефективності відбору та оцінки програм і проєктів регіонального розвитку відповідно до цілей та пріоритетів державної регіональної політики;
- удосконалення порядку моніторингу показників розвитку адміністративно-територіальних одиниць для визначення територій, що потребують здійснення заходів стимулювання їх розвитку;
- визначення на регіональному та місцевому рівні пріоритетів і завдань щодо формування,

збереження та невиснажливого використання екомережі, формування просторового розташування її структурних елементів, розвитку системи територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Важливими стратегічними нормативно-правовими документами є: Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385, відповідно до Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 р. № 1186 [4].

Також варто окремо здійснити аналіз Закону України від 01.01.2020 р. «Про регулювання містобудівної діяльності» [1]. Відповідно до законодавчого акта управління у сфері містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю здійснюється шляхом:

- 1) планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях;
- 2) моніторингу стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях;
- 3) визначення державних інтересів для їх врахування під час розроблення містобудівної документації;
- 4) проведення ліцензування і професійної атестації;
- 5) розроблення і затвердження будівельних норм, державних стандартів і правил, запровадження одночасної дії міжнародних кодів та стандартів;
- 6) контролю за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, вимог будівельних норм, державних стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, проектною документації;
- 7) надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [5].

Отже, нормативне регулювання планування та забудови територій здійснюється шляхом прийняття нормативно-правових актів, правил, державних та галузевих будівельних норм, національних (державних) стандартів, кодексів установлені практики. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобу-

дування та архітектури, забезпечує розроблення, затвердження, перегляд, внесення змін і скасування державних будівельних норм.

На нашу думку, актуальною є програма UN-HABITAT розроблена ООН, де зазначені ключові принципи ефективного управління містом. Серед головних принципів виділені [10, 11]:

- 1) сталість міського розвитку шляхом забезпечення балансу різних напрямів для задоволення усіх соціальних, економічних і екологічних потреб сьогодення і майбутніх поколінь;
- 2) децентралізація управління і ресурсів на основі принципу субсидіарності – солідарної відповідальності через розподіл ресурсів і відповідальності на рівні, відповідному ефективному і 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 їх участі в процесі ухвалення рішень і в процесі міського розвитку;
- 6) прозорість і підзвітність діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- 7) використання новітніх досягнень інформаційних і комунікаційних технологій із метою підтримки належного міського управління і його сталого розвитку.

Громада міста Києва має право брати участь у міському розвитку та змінювати міський публічний простір як через органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо, в тому числі через громадські ініціативи, які діють за принципами прозорості, підзвітності, відповідальності, професійності та відкритості до співпраці. Жодна громадська ініціатива не може узурпувати право змінювати міський публічний простір.

Для реалізації права громадян змінювати міський публічний простір треба запровадити такий механізм громадсько-муніципальної взаємодії [5]:

- ініціативна група інформує мешканців району про свою ініціативу і проводить відкриті публічні громадські обговорення цієї ініціативи;
- за результатами громадського обговорення ініціативна група інформує про ініціативу відповідну районну в місті Києві державну адміністрацію;
- районна в місті Києві державна адміністрація перевіряє технічні можливості реалізації

ініціативи та інформує про них ініціативну групу. За потреби, районна в місті Києві державна адміністрація надає необхідні дозволи та технічну документацію, перенаправляє запит громадської ініціативи до відповідних органів державної влади та/або місцевого самоврядування;

– за запитом ініціативної групи Київська міська рада, Виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація), районні в місті Києві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства надають ініціативній групі допомогу та сприяння (в тому числі у вигляді комунікаційної техніки, матеріалів, робочої сили).

Комфортне планування міських просторів має бути одним із найважливіших напрямів міського планування загалом. Світова практика планування міських просторів зазвичай належить структурам і установам виконавчої влади та активним громадам. Адже під час планування проектної документації міст громадські простори закладаються в містобудівну документацію в узагальненому вигляді. Таким чином, формуються унікальні окремі архітектурні простори та розробляються проектні рішення для типологічно схожих просторів.

Але з часом громадські простори великих міст зазнають серйозних змін щодо особливостей функціонального призначення, які були визначено першочергово у проектній документації. Відсоток вільних та доступних територій у місті стає все меншим.

Нині Київ – місто, яке розвивається в чітко визначених межах, розвиток міста за рахунок території області не передбачається містобудівною документацією. Отже, планування відбувається на тих територіях, які вже освоєні містом. Закладені в попередні часи вільні громадські простори стають заручниками дедалі більшої комерціалізації (тимчасові споруди, рекламні штендери, несанкціонована торгівля) та захоплюються автомобільними парковками. Зміни, які відбулися в пострадянському суспільстві та економіці, жодним чином не відбиваються на міських просторах. Їх конфігурація, закладена ще в радянські часи, залишилась без змін і не набула нових змістів. Наявні міські простори або не планують, або планують за застарілими принципами та засадами, базуючись на застарілій законодавчій та нормативній базі та відсутності базового урбаністичного аналізу. Витоком основних проблем у процесі планування міських просторів є відсутність ланцюжка: збір статистичних даних – аналіз

даних – прогнозування наслідків – планування – збір статистичних даних.

Оцінка стану міського простору відбувається неефективно та непрозоро, внаслідок чого бюджетне фінансування часто спрямовується не на ті об'єкти (простори), які цього дійсно потребують. Кількість складених приписів і протоколів про порушення є незначною через присутність людського фактору. Функція моніторингу порушень та інформування про них, а також функція покарання (стягнення штрафів, проведення демонтажу) нерозведені, що може сприяти корупції. Не використовується великий потенціал громадського контролю порушень за допомогою сучасних інформаційних технологій (мобільного додатку, електронного порталу тощо). Відсутні незалежна оцінка і аналітика міського просторового розвитку.

Таким чином, «публічний простір міста» – це певний базис чи конструкт, а також комунікаційний простір, де відбувається взаємодія та спілкування між різними соціальними групами, де кожен громадянин може реалізувати своє право на участь у політичному, соціальному, релігійному житті великої та малої соціальної групи та суспільства зокрема.

Певний публічний простір міста дає нам інформацію про латентні правила відкритих чи закритих просторів, психологічні та соціальні особливості приналежності до певної спільноти. У таких місцях часто актуалізується та загострюються соціальні суперечності, конфлікти, владні відносини, проявляються соціальні цінності спільноти, її пріоритети та орієнтації, рівень інтегрованості, демократичності, відкритості, толерантності та розвитку спільноти, а також особливості ефектів соціалізації, соціальної ідентифікації та «сприйняття інших», що проявляються саме в умовах публічного простору міста.

Дійсно, публічні простори сучасних міст функціонують набагато складніше. З одного боку, вони надають індивідам можливість соціальної репрезентації й контактів із незнайомцями, змогу зрозуміти свою позицію в суспільстві, а також набуту статусу політичного суб'єкта. Разом із тим (і набагато частіше) публічні простори – це місця, де наділена владою коаліція економічних еліт за допомогою державних апаратів, ЗМІ і професійних творців просторів (архітекторів, дизайнерів, проектувальників, урбаністів, маркетологів) реалізує свою політичне, економічне й культурне верховенство, створюючи «репрезентації простору» [6, с. 26–33].

З іншого боку, міські соціальні рухи, урбаністичні ініціативи й виключені з публічного простору спільноти відповідають спротивом і творчим протестом, «повертаючи» (re-claiming) собі фізичний і дискурсивний простір і відвойовуючи своє «право на місто».

Контроль публічних просторів із боку держави та домінуюча ідеологія створюють такі режими використання та способи сприйняття простору, які виключають із нього цілі соціальні групи (бідних, безхатченків, мігрантів та інших).

Зрозуміти функціонування публічного простору як фактору, що безпосередньо сприяє соціальному й культурному різноманіттю міського життя, а також як «сцени» повсякденного життя й «місця демократії» в сучасних містах неможливо поза аналізом соціальних відносин контролю, домінування, виключення й репрезентації, які відтворюються в ньому, значно ускладнюючи абстрактне протиставлення приватного й публічного, державного й громадянського [7; 8].

Знайти традиційні публічні простори (муніципальні площі й парки) в сучасних містах стає дедалі важче, адже публічна й приватна сфери в них надзвичайно переплетені; багато номінально приватних просторів слугують публічним потребам.

Юридичне визначення публічності/приватності простору переводить проблему з академічної в легальну площину, адже, керуючись законом, суди можуть зобов'язувати власників приватних просторів, які є загальнодоступними, не перешкоджати реалізовувати громадянам політичні права і таким чином перетворюють їх ці простори на публічні. І, навпаки, суди можуть забороняти громадську активність навіть у публічних просторах, створених державою, виключаючи їх із публічної сфери.

Варто зазначити, що в українському законодавстві відсутнє визначення публічного простору;

в регулятивних актах, які стосуються міського управління і містопланування, визначаються лише так звані «простори громадського використання».

**Висновки.** Нормативно-правове регулювання розвитку великих міських територій є невід'ємною складовою частиною сталого розвитку міст України. Аналіз нормативно-правових документів щодо розвитку територій міських просторів за останні п'ять років свідчить про ґрунтовну правову базу з цієї проблематики.

Так, до основних нормативно-правових документів розвитку територій належать Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 18 листопада 2012 р., Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 1 січня 2020 р., Закон України «Про основи містобудування» від 10 червня 2017 р.

Законодавчі та інші нормативно-правові акти розроблялись за різних умов соціально-економічного розвитку країни, тому виникає потреба їх удосконалити та взаємоузгодити. У контексті формування цілісної системи планування місцевого розвитку серйозною проблемою є те, що вимоги документів просторового розвитку не завжди враховуються під час розробки соціально-економічних програм розвитку як стратегічного, так і короткострокового характеру. Так, на основі аналізу законодавчих, нормативно-правових актів та наукових джерел визначено, що публічний простір передбачає постійну ефективну взаємодію і комунікацію у суспільстві. Публічний простір має бути відкритим та передбачати ефективний діалог влади і громади міста. Також відкрита комунікація у публічному просторі передбачає наявність суспільних інститутів та залучення представників громади міста до активних соціальних та політичних процесів у прийнятті політичних та соціальних рішень. Важливим аспектом у публічному просторі міста є безпека і реалізація суспільних інтересів жителів та гостей міста.

#### Список літератури:

1. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
2. Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 18 листопада 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>
3. Деякі питання реалізації у 2018–2020 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2018 р. № 733. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2018-%D0%BF>.
4. Деякі питання реалізації у 2018–2020 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2018 р. № 733. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2018-%D0%BF>.
5. Концепція комплексного впорядкування міського простору. URL: <https://kga.gov.ua/vporyadkuvannya-miskogo-prostoru>.
6. Грищенко М. Публічний простір міста як об'єкт соціологічного дослідження. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Соціологія*. 2016. Вип. 1. С. 31–38.

7. Котуков О. Теоретичні засади формування публічного та публічно-політичного просторів. *Ефективність державного управління. Collection of scientific works*. 2015. Issue 43. “Efficacy Public Administration”
8. Колтун В.С. Публічний простір у процесах консолідації територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. С. 1–5. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1\\_2018/4.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2018/4.pdf)
9. Neal, Z. (2018). Seeking common ground: three perspectives on public space. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers*. Urban Design and Planning. Issue DP000, 2018. Pp. 1–8.
10. European Commission, Directorate General XI Environment, Nuclear Safety and Civil Protection (1996). *European Sustainable Cities Report. Expert Group on the Urban Environment*. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.
11. UN/ UNCHS (Habitat) (2001). *The State of the World's Cities Report 2001*. Nairobi : United Nations Centre for Human Settlements, Publications Unit. Pp. 80–87.

#### **Lukin S.Yu. ANALYSIS OF REGULATORY DOCUMENTS AND THEIR ROLES IN PUBLIC SPACE ORGANIZATION FOR THE DEVELOPMENT OF CITIES**

*The article analyzes the legal framework of the city's public space. The normative legal documents that regulate the development of the territories of cities are highlighted. The main differences between the concepts of “public space”, “public space” are highlighted, as well as an analysis of the author's approach to define the concept of public space of the city.*

*It is established that the public space of the city serves as a unifying link of the city, it is it that ensures its integrity in social terms, ensuring the creation of urban community, reflecting the social manifestation of the city. It has been found that functional dimension is considered as an opportunity for various forms of communication between city dwellers, as well as effective forms of communication in obtaining public services and conducting effective dialogue of the population with representatives of public authorities, as well as openness and transparency in decision-making by heads of public authorities, enterprises, institutions and organizations for the implementation of development strategies in a certain territory.*

*It is worth noting that there is no definition of “public space” in Ukrainian law; Regulations concerning urban governance and urban planning define only so-called “public spaces”.*

*Based on the analysis of regulatory documents for the development of urban territories over the last five years, it is determined that in the context of forming a comprehensive system of local development planning, a serious problem is that the requirements of spatial development documents are not always taken into account when developing socio-economic development programs as strategic and short-term. It is determined that public space should be open and provide for effective dialogue between the authorities and the community of the city. Also, open communication in public space implies the presence of public institutions and involvement of community representatives in active social and political processes in political and social decision-making. An important aspect of the city's public space is the safety and realization of the public interests of residents and visitors of the city.*

**Key words:** public space, regulatory documents, development of city territory, public space, public space, private sphere.