

УДК 351.74 : 342.922

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.19>

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ УКРАЇНИ

Щербина Є.М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів, Дніпро, Україна
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7425-3866>

Щербина Є.М. Особливості публічного адміністрування у сфері благоустрою населених пунктів України.

Наукова стаття присвячена висвітленню особливостям публічного адміністрування у сфері благоустрою населених пунктів України. У статті визначено низку проблем у сфері благоустрою населених пунктів у сучасній Україні та запропоновано практичні шляхи їх вирішення. Наведено визначення понять «благоустрій населеного пункту», «заходи з благоустрою населеного пункту», «утримання території в належному стані», «дороги та вулично-дорожня мережа», «зелені насадження». Охарактеризовано сферу благоустрою населених пунктів як об'єкт управління в сучасній Україні, види благоустрою населених пунктів та об'єкти благоустрою. Визначено відмінності між змістом державної та регіональної політики у сфері благоустрою населених пунктів в Україні. Визначено підсистеми у сфері благоустрою населених пунктів за ієрархією актуальності. Наприклад, підсистема утримання вулично-дорожньої мережі, підсистема місцевого зовнішнього освітлення, підсистема місцевого озеленення, підсистема комунальних послуг (поводження з побутовими відходами, поховання, паркування) тощо, а також визначено та охарактеризовано проблеми цих підсистем. Надано оцінку першочергових проблем у більшості сфер благоустрою населених пунктів. Запропоновано напрями теоретичних і практичних досліджень у сфері благоустрою населених пунктів в сучасній Україні.

Встановлено, що основними проблемами публічного адміністрування у сфері благоустрою населених пунктів є: нерациональне використання території селища; невикористання багатьох об'єктів благоустрою селища відповідно до їх безпосереднього функціонального призначення; незадовільний стан більшості об'єктів благоустрою, в тому числі доріг, провулків, спусків, під'їздів, пішохідних та велосипедних доріжок (особливо в сільській місцевості); потреба у збільшенні кількості облаштованих нових місць поховань; наявність несанкціонованих звалищ побутових відходів; загальний низький рівень догляду за зеленими насадженнями в межах населених пунктів; неналежні умови для захисту та відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля; передчасне розроблення та затвердження місцевими радами та головами новостворених об'єднаних територіальних громад Правил благоустрою населених пунктів (на основі Типових правил, передбачених статтею 34 Закону України «Про благоустрій населених пунктів»); розроблені органами місцевого самоврядування заходи з утримання території населених пунктів у належному стані, санітарного очищення та збереження об'єктів благоустрою не в повній мірі реалізуються на практиці через брак людських, технічних та фінансових ресурсів тощо.

Ключові слова: публічне адміністрування, сфера, благоустрій населених пунктів, напрями удосконалення, правове регулювання.

Shcherbyna E.M. Peculiarities of public administration in the field of urban improvement in Ukraine.

The scientific article is devoted to highlighting the features of public administration in the field of urban improvement in Ukraine. The article identifies a number of problems in the field of improvement of settlements in modern Ukraine and suggests practical ways to solve them. Definitions of the terms «improvement of the settlement», «measures for the improvement of the settlement», «maintenance of

the territory in proper condition», «roads and street-road network», «green spaces» are given. The field of improvement of settlements as an object of management in modern Ukraine, types of improvement of settlements and objects of improvement are characterized. The differences between the content of state and regional policies in the field of improvement of settlements in Ukraine are determined. Subsystems in the field of improvement of settlements are defined according to the hierarchy of relevance. For example, the street and road network maintenance subsystem, the local outdoor lighting subsystem, the local landscaping subsystem, the communal services subsystem (household waste management, burial, parking), etc., and the problems of these subsystems are also defined and characterized. An assessment of the priority problems in most areas of urban development is given. Directions of theoretical and practical research in the field of improvement of settlements in modern Ukraine are proposed.

It was established that the main problems of public administration in the field of improvement of settlements are: irrational use of the territory of the settlement; non-use of many facilities of the settlement in accordance with their immediate functional purpose; the unsatisfactory condition of most of the facilities, including roads, alleys, slopes, driveways, pedestrian and bicycle paths (especially in rural areas); the need to increase the number of newly equipped burial places; the presence of unauthorized landfills of household waste; a general low level of care for green spaces within settlements; inadequate conditions for the protection and restoration of an environment favorable for human activity; early development and approval by local councils and heads of newly created united territorial communities of the Rules for the Improvement of Settlements (based on the Model Rules provided for in Article 34 of the Law of Ukraine «On the Improvement of Settlements»); the measures developed by local self-government bodies to maintain the territory of settlements in proper condition, sanitary cleaning and preservation of facilities are not fully implemented in practice due to a lack of human, technical and financial resources, etc.

Key words: public administration, sphere, improvement of settlements, areas of improvement, legal regulation.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток суспільства все частіше зумовлює потребу у створенні більш комфортних умов для життя людини. У європейських країнах підвищення комфорту, зокрема умов проживання, є важливим напрямом національної, регіональної та місцевої політики, якому приділяється всебічна увага з боку влади, бізнесу та громадськості.

Прагнення громадян України долучитися до рівня життя громадян демократичних, розвинених європейських країн, закріплене в Угоді про асоціацію з Європейським Союзом, вимагає формування загальноприйнятих загальнолюдських цінностей та створення сприятливих умов для життя людей. Досягнення цих положень можливе завдяки ефективному функціонуванню сфери благоустрою міст, що свідчить про її важливість та актуальність.

Сьогодні в Україні благоустрій більшості населених пунктів є незадовільним. Наразі значного покращення потребують території загального користування, прибудинкові території, території будівель, споруд технічного захисту, підприємств, установ та організацій. Для того, щоб визначити шляхи покращення ситуації в українському ландшафтному секторі, насамперед необхідно виявити загальні проблеми, притаманні більшості населених пунктів сучасної України як на теоретичному, так і на практичному рівнях.

Визнання виявлених проблем та окреслення деяких варіантів їх вирішення створить підґрунтя для теоретичної розробки, прийняття та практичної реалізації науково обґрунтованих управлінських рішень, що в кінцевому підсумку призведе до покращення ситуації у сфері благоустрою населених пунктів сучасної України та підвищення якості життя українських громадян.

Аналіз наукових джерел. У зв'язку з постійною потребою підвищення якості життя людей у селах, селищах і містах, багатогранні питання, пов'язані з благоустроєм населених пунктів, досліджуються вітчизняними та зарубіжними науковцями.

Проблему вдосконалення організації сфери благоустрою населених пунктів та управлінських структур на державному, регіональному та місцевому рівнях досліджували такі вітчизняні науковці: О. Ігнатенко [6-7], Ю. Ковбасюк [5], Н. Нижник [10], Є. Легеза [14; 15] тощо.

На особливу увагу заслуговує науковий доробок О. Ігнатенка, який ґрунтується на сучасних теоретико-методологічних засадах, сформованих з урахуванням вітчизняної та європейської практики, з метою вирішення актуальних наукових проблем в управлінській сфері, а саме забезпечення сталого регіонального розвитку та створення сприятливих умов для життєдіяль-

ності людини, Запропоновано шляхи системного державного регулювання у сфері благоустрою населених пунктів О. Ігнатенко у своїй роботі розробив процесну модель формування державної та місцевої політики, підхід до організації ефективної дозвільної системи, удосконалену модель системи управління у сфері благоустрою населених пунктів та систему державного регулювання у сфері благоустрою населених пунктів в Україні. обґрунтовано низку практичних пропозицій щодо її вдосконалення [6-7].

Обґрунтовано низку практичних пропозицій щодо вдосконалення системи державного регулювання у сфері благоустрою населених пунктів в Україні [6-7]: Є. Гаркушева, О. Лук'янченко (проблеми утримання вулично-дорожньої мережі населених пунктів) [11], В. Андрійчук, С. Потапцін (проблеми зовнішнього освітлення населених освітлення населених пунктів) [1], О. Бурак (проблеми ландшафту населених пунктів) [2], Г. Виговська, Ю. Маковецька, В. Міщенко, Т. Омеляненко (проблеми поводження з побутовими відходами) [9], Т. Годовська (проблеми утримання місць поховання) [4], О. Лагоднюк (проблеми утримання прибудинкових територій) [8].

Однак, зважаючи на нові вимоги часу та суспільства, зміни у нормативно-правовій базі та низку впроваджених реформ, проблема благоустрою та модернізації населених пунктів в Україні на сьогодні залишається архаїчною і потребує досліджень та рішень, які б враховували сучасні реалії.

Метою статті є виявлення її характеристика публічного адміністрування у сфері благоустрою населених пунктів сучасної України.

Виклад основного матеріалу. На державному, регіональному та місцевому рівнях останніми роками, з урахуванням реформи децентралізації, стану сфери благоустрою населених пунктів приділяється все більше уваги як із боку органів публічної влади, так і з боку громадськості. Це пояснюється тим, що благоустрій населених пунктів України безпосередньо пов'язаний із повсякденною життєдіяльністю населення, яке прагне комфортних умов свого існування.

Дане питання залишається актуальним для багатьох держав світу. В європейських країнах існують різні підходи до розуміння змісту поняття благоустрою населених пунктів. Це пов'язано із історією, традиціями, специфікою конкретної країни. В Україні ж, відповідно до Закону України «Про благоустрій населених пунктів»: під *благоустроєм населених пунктів* розуміють комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля; під *утриманням в належному стані території* - використання її за призначенням відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, правил благоустрою території населеного пункту, а також санітарне очищення території, її озеленення, збереження та відновлення об'єктів благоустрою; під *заходами з благоустрою населених пунктів* - роботи щодо відновлення, належного утримання та раціонального використання територій, охорони та організації упорядкування об'єктів благоустрою з урахуванням особливостей їх використання [12].

До видів благоустрою населених пунктів відноситься: зовнішнє впорядкування вулиць, площ, набережних і житлових кварталів; транспортне обслуговування населення; водопостачання, освітлення, озеленення, обводнення, телефонізація, радіофікація, очищення міст, що передбачає проведення комплексу робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально- економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращення мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та ін., що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля [5, с. 26].

Зміст державної політики у сфері благоустрою населених пунктів суттєво різниться залежно від рівня її розроблення. Якщо загальнодержавна політика у сфері благоустрою населених пунктів визначає стратегічні напрями, встановлює її пріоритети, цілі і завдання, то на регіональному рівні повинні бути вирішені конкретні питання, пов'язані з координацією діяльності та взаємодією органів місцевого самоврядування, їх міжмуниципальною співпрацею в цій сфері, вирішення найбільш соціально важливих регіональних питань у цій сфері [7, с. 92].

Організацію благоустрою населених пунктів забезпечують місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування відповідно до встановлених законом повноважень. Підпри-

емства, установи, організації забезпечують благоустрій земельних ділянок, наданих їм на праві власності чи праві користування відповідно до закону. Благоустрій присадибної ділянки, на якій розміщено житлові будинки, господарські будівлі, споруди, що взяті на облік або передані в комунальну власність як такі, що не мають господаря, проводиться відповідним органом місцевого самоврядування. Утримання та благоустрій прибудинкової території багатоквартирного житлового будинку, належних до нього будівель, споруд проводиться балансоутримувачем цього будинку або підприємством, установою, організацією, з якими балансоутримувачем укладений відповідний договір. Благоустрій присадибної ділянки проводиться на умовах договору, укладеного з органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування її власником або користувачем, який повинен забезпечувати також належне утримання території загального користування, прилеглої до його ділянки [5, с. 26-27].

Конструктивній організації благоустрою населених пунктів має сприяти ретельно продумана й спланована державна політика. На законодавчому рівні й досі відсутні єдині підходи до формування державної політики сфери благоустрою країни в цілому. Закони України «Про благоустрій населених пунктів» та «Про місцеве самоврядування в Україні» охоплюють лише сферу благоустрою в населених пунктах, яка вже сформувалась як підгалузь житлово-комунального господарства, і оминають питання благоустрою територій, що є прилеглими до населених пунктів. Питання утримання територій, що є прилеглими до населених пунктів, регулюються за допомогою інших спеціалізованих законодавчих актів, які вирішують виключно вузькопрофільні завдання [7, с. 94-95].

На підставі аналізу нормативно-правових актів та діяльності органів місцевого самоврядування у сфері благоустрою населених пунктів доходимо висновку, що вимоги Закону України «Про благоустрій населених пунктів» виконуються не у повному обсязі.

У контексті забезпечення нормативно-правового підґрунтя для конструктивного функціонування сфери благоустрою населених пунктів, зазначаємо, що не всі населені пункти мають такі розроблені, затверджені та практично-дієві нормативно-правові акти та програмні документи, як: програми з благоустрою населених пунктів; плани заходів з благоустрою населених пунктів; правила благоустрою населених пунктів; програми розвитку та збереження зелених зон населених пунктів; схеми санітарного очищення; програми зовнішнього освітлення; правила утримання домашніх тварин тощо.

Особливо високий показник відсутності вищезазначених нормативно-правових актів спостерігається у сільській місцевості, у невеликих населених пунктах та новостворених, відповідно до реформи децентралізації, об'єднаних територіальних громадах. Це пов'язано із недостатністю кадрових, фінансових, інформаційних ресурсів для розробки та прийняття відповідних місцевих актів.

Аналізуючи звітність органів місцевого самоврядування, звернення громадян (пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги) та відповідну інформацію у реєстрі судових рішень, доходимо висновку, що на практиці норми нормативно-правових актів, що регламентують діяльність суб'єктів у сфері благоустрою населених пунктів, у повній мірі також не виконуються. Особливо така ситуація спостерігається у невеликих населених пунктах.

Відсутність розроблених та затверджених місцевих нормативно-правових актів та програмних документів, невиконання на практиці у повному обсязі їх вимог, унеможливує процес забезпечення гармонійного сталого розвитку усіх підсистем сфери благоустрою населених пунктів. До основних таких підсистем відноситься:

- підсистема утримання вулично-дорожньої мережі;
- підсистема зовнішнього освітлення територій;
- підсистема озеленення територій;
- підсистема комунального обслуговування (діяльність із надання послуг щодо: поводження з побутовими відходами; поховання; паркування транспорту);
- підсистема інженерного захисту територій;
- підсистема утримання прибудинкових територій;
- підсистема утримання інших територій у межах населеного пункту, а саме: територій підприємств, установ, організацій та закріплених за ними територій на умовах договору та інших територій у межах населеного пункту.

Опираючись на тематичні дослідження аналітичної платформи і консалтингового сервісу «GfK Ukraine» [3] наведені підсистеми розташовані нами у відповідній ієрархії-актуальності, адже стан

перших чотирьох підсистем характеризуються особливою увагою з боку жителів населених пунктів. У зв'язку із цим, на даному етапі дослідження визначимо сучасну проблематику саме цих чотирьох зазначених вище підсистем.

Висновки. Відповідно до мети і завдань, поставлених у цій роботі, узагальнення результатів дослідження дозволило сформулювати низку теоретично та практично важливих висновків і рекомендацій.

З розвитком державного управління, євроінтеграційних процесів та громадянського суспільства благоустрій населених пунктів у сучасній Україні все більше сприймається як запорука комфортного та змістовного життя. Благоустрій населених пунктів відіграє важливу соціальну, економічну, екологічну, культурну та дозвілєву роль у повсякденному житті людей. Стан благоустрою є своєрідним індикатором і результатом спільної діяльності трьох суб'єктів - влади, бізнесу та громадськості - та показником рівня участі громади у вирішенні проблем, спрямованих на створення сприятливих умов для життя людини. Проте в сучасній Україні ситуацію у сфері благоустрою населених пунктів важко назвати задовільною.

Як об'єкт управління, сфера благоустрою в сучасній Україні характеризується наступними особливостями: складна структура з великою кількістю самодостатніх підсистем (підсистема благоустрою доріг та вулично-дорожньої мережі, підсистема зовнішнього освітлення, підсистема озеленення, підсистема інженерного забезпечення, підсистема технічного захисту, підсистема благоустрою мікрорайонів, підсистеми благоустрою інших територій в межах населеного пункту тощо); складність нормативно-правового забезпечення.

Список використаних джерел:

1. Андрійчук В., Поталіцин С. Аналіз систем зовнішнього освітлення та шляхів підвищення їх ефективності. *Вісник ТНТУ*. 2012. Т. 68. № 4. С. 168–175.
2. Буряк О.М. Економічне регулювання розвитку системи озеленення міст та регіонів України в умовах урбанізації : автореф. дис. ... спец. канд. екон. наук: 08.00.05. Х. 2009. 20 с.
3. Вебсайт аналітичної платформи і консалтингового сервісу «GfK Ukraine». URL: <https://www.gfk.com>. (дата звернення: 30.08.2023).
4. Годовська Т.Б. Особливості впровадження екологічної паспортизації місць поховань. *Екологічна безпека*. Кременчук: КрНУ, 2012. Вип. 2/2012 (14). С. 33–36.
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О.Ю. Амосов (співголова), О.С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенка, А.О. Кузнецова. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 408 с.
6. Ігнатенко О.П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів: дис. ... доктора наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ: НАДУ при Президенті України, 2016. 471 с.
7. Ігнатенко О.П. Формування державної політики у сфері благоустрою населених пунктів. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 89–95.
8. Лагоднюк О.А. Концепція формування прибуткових територій населених пунктів: автореф. дис. ... канд. техн. наук: спец. 05.24.01. К. 2008. 16 с.
9. Лук'янченко О.О., Гаркушева Є.О. Організаційно-економічний механізм розвитку вулично-дорожнього господарства міст. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2012. Т. 8. № 1. С. 59–67.
10. Міщенко В.С., Маковецька Ю.М., Омеляненко Т.Л. Інституціональний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції. К.: ДУ «Ін. економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. 192 с.
11. Нижник Н.Р. Україна – державне управління, шляхи реформування. К.: ТВК, 1997. 214 с.
12. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06 вересня 2005 року № 2807-ІУ (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#Text> (дата звернення: 30.08.2023).
13. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ : монографія / С.М. Серьогін, І.В. Письменний, І.І. Хожило, Н.А. Липовська, В.В. Баштанник; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр.; За заг. ред. Сергій Михайлович Серьогін. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2007. 194 с.

14. Легеза Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 Дніпропетровськ, 2011. 263 с.
15. Легеза Є.О. Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова. Монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.