

АНОТАЦІЯ

Довбня О. Б. Механізм публічного управління розвитком містобудівної інфраструктури великих міст. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування. – Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова, Харків, 2023.

У дисертаційній роботі вирішено наукове завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних засад та розробленні практичних рекомендацій щодо особливостей механізму публічного управління розвитком містобудівної інфраструктури великих міст у повоєнний період.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю відновлення населених пунктів України після завершення активних бойових дій, при цьому підготовчий етап щодо відновлення необхідно і можливо здійснювати ще до перемоги. Великі міста з більш розвиненою інфраструктурою зазнають більших за сумою втрат із-за більшої вартості та кількості пошкоджених активів внаслідок ракетних ударів та інших агресивних бойових дій. На сьогодні 20 самих великих за кількістю населення громад із 1470 у сумі становлять 30 % населення України, 80% з яких зазнали дуже високих пошкоджень. Крім зруйнованих об'єктів житлового та комунального господарства, має місце високий рівень внутрішньо переміщених осіб, що асиметрично навантажує муніципальний сектор, де основними хабами стають саме великі міста. Таким чином, ефективне управління розвитком містобудівної інфраструктури великих міст буде грати вирішальну роль у повоєнному відновленні країни.

У процесі дослідження встановлено, що в країні та в світі фактично відсутні теоретико-прикладні напрацювання щодо відновлення інфраструктури у великих густозаселених містах із розвиненою

інфраструктурою, які перебувають у гострій фазі війни. Хоча окремі публікації існують у зарубіжних виданнях, проте у більшості з них висвітлюється проблематика управління та відновлення або небагатолюдних міст, або міст, які зазнали руйнувань внаслідок стихійних лих або техногенних катастроф, та можуть бути безперешкодно відновлені.

Розкрито засади організації матеріально-просторового середовища життєдіяльності великого міста, зокрема, з'ясовано сутність ключових понять термінологічного апарату публічного управління містобудівною інфраструктурою великих міст та роль органів місцевого самоврядування в цьому процесі.

Проаналізовано багаторівневу структуру адміністративно-планувальної системи України з її законодавчим підґрунтям та інструментами планування. На основі проведеного аналізу виявлено деякі прогалини у законодавстві щодо відсутності відповідних інструментів планування. З врахуванням зарубіжного досвіду запропоновано до використання таку ієрархію рівнів адміністративно-планувальної діяльності в Україні з наведенням дефініції тих рівнів, запровадження яких у доповнення до існуючих аргументовано в дисертаційній роботі: макрорегіональний рівень (макрорегіон), регіональний рівень (регіон), субрегіональний рівень (район, агломерація), місцевий рівень (місто, селище, село), субмісцевий рівень (район в місті з районним поділом, сукупність елементів соціально-планувальної структури міста).

Дістав подальшого розвитку понятійно-категорійний апарат публічного управління та адміністрування. Термін «агломерація» визначено як функціональну урбаністичну зону, яка складається з міських центрів з високою щільністю та оточуючих поселень, на які ці центри мають вплив та які поєднуються транспортними комунікаціями, що забезпечують встановлений час на шлях до місць реалізації праці. Уточнено сутність поняття «містобудівна інфраструктура» – як сукупність існуючих та проєктних муніципальних активів міської громади, яка формується з відповідних елементів та має визначену вартість.

Відзначено, що провідну роль в організації життєвого простору міської громади грають органи місцевого самоврядування. Розкрито зміст функцій органів місцевого самоврядування великого міста з виконання завдань, встановлених законодавством щодо здійснення публічного управління сферою містобудування та архітектури, а саме – планування території, ведення комунального містобудівного кадастру, здійснення містобудівного моніторингу, регулювання земельних відносин при здійсненні містобудівної діяльності, регулювання забудови, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю (як делеговане державою повноваження).

Узагальнено зарубіжний досвід просторового планування країн, які мали схожі з Україною виклики щодо публічного управління розвитком містобудівної інфраструктури (Польща, Франція, Німеччина). Аргументовано впровадження базового принципу оновленої Лейпцизької хартії сталого європейського міста – розгляд міст крізь призму трьох вимірів, що ґрунтується на інтеграції соціального, екологічного та економічного аспектів сталого розвитку: справедливе місто, зелене місто, продуктивне місто, з обов'язковою діджиталізацією цих вимірів.

Діагностовано стан публічного управління містобудівною інфраструктурою великого міста та виявлено виклики для органів місцевого самоврядування щодо управління містобудівною сферою. На підставі огляду існуючої системи документації з регулювання і планування території міської громади виявлено брак належного зв'язку між ключовими документами: стратегія регіонального розвитку та генеральний план населеного пункту/детальний план території. Зазначено, що лівова частина генеральних планів населених пунктів є застарілою, оскільки: а) розроблені ще до 1991 р. без врахування вимог чинного законодавства; б) не враховують результати реформування місцевого самоврядування та зміни територій територіальних громад у 2015-2021 рр. Відзначено, що повоєнна відбудова буде пов'язана з необхідністю перегляду генеральних планів всіх населених пунктів та оновлення всіх типів містобудівної документації на всіх рівнях

адміністративно-планувальної діяльності, що пов'язано з міграцією населення, релокацією виробничих підприємств, застосуванням нових підходів до містобудівної інфраструктури у повоєнний період у процесі відновлення великих міст.

Встановлено такі виклики для органів місцевого самоврядування щодо управління сферою містобудування та архітектури: відсутність типових положень для уніфікації організаційно-функціональної структури органів публічного управління містобудівною інфраструктурою; асинхронність навантаження та наявність дублювання функцій суб'єктів публічного управління містобудуванням; складність і значна тривалість процедури внесення змін до чинної містобудівної документації, що несе значні ризики для використання браунфілдів, та ін.

Проаналізовано цикл створення вартості у житловому секторі як складнику містобудівної інфраструктури за ключовими його елементами: інституційна основа, міське планування, доступ до землі, фінанси забудовника, будівництво та ринок праці, ринок будівельних матеріалів, фінанси кінцевого користувача, управління майном. Для кожного елемента стисло описано поточну ситуацію на початок 2023 року, визначено виклики та вузькі місця, розроблено рекомендації щодо відновлення в післявоєнний період житлового господарства, яке під час збройної агресії проти України зазнало значних руйнувань із-за обстрілів та авіаударів.

У дисертаційній роботі уперше теоретично обґрунтовано засади механізму публічного управління розвитком містобудівної інфраструктури великих міст в умовах повоєнного відновлення, який базується на моделі управлінського циклу «діагностика → прийняття рішення → організація виконання → аналіз результатів» і містить такі складники:

аналіз масштабів пошкоджень, збитків та потреб активів міст, що є відповідною точкою для подальшої оцінки спроможності громади щодо відновлення, який рекомендовано проводити за методологією DaLA, що

використовується з метою отримання інформації для планування відбудови та відновлення міст;

аналіз післявоєнної спроможності великих міських громад та їх перегрупування за визначеною методикою формування спроможних територіальних громад з метою її посилення, оскільки техніко-економічні параметри багатьох громад вже змінилися і до закінчення війни можуть також зазнати додаткових змін;

планування розвитку містобудівної інфраструктури шляхом виконання передбачених Кабінетом Міністрів України стратегій, програм, планів та складників містобудівної документації, що вимагає необхідності вирішення проблем методологічних прогалин розроблення програм відновлення;

виконання затвердженої програми комплексного відновлення містобудівної інфраструктури, яка має включати низку заходів з координації розроблення містобудівної документації, залучення інвесторів і забудовників, застосування інструментарію державно-приватного партнерства і муніципального співробітництва тощо;

моніторинг виконання програми відновлення, який повинен проводитись за результатами закінчення запланованого програмою циклу чи етапу у встановлений проміжок часу, або у разі зміни техніко-економічних параметрів міста чи суттєвого впливу на місто, спричиненого ракетними обстрілами, авіаударами та іншими бойовими діями;

оцінювання реалізації програми та її коригування, яке потрібно проводити за завершенням програми, із формуванням звіту про завершення програми з оцінкою всіх наявних модальностей, що було включено у програму за відповідними індикаторами, передбаченими кожною модальністю програми. Оцінювання програми із рекомендаціями щодо подальшої роботи, розробки додаткових програм, оновлення містобудівної документації, коригування стратегій чи іншої існуючої документації та фінальним звітом є надважливим інструментом, який дозволить проводити глибокий аналіз

виконання програми, встановлення та реплікації модальностей для інших громад із відповідним масштабуванням.

У процесі дослідження проаналізовано інструменти закупівлі містобудівної документації, яка складається із двох можливих опцій: архітектурного конкурсу та проведення торгів у відповідності до загальних правил здійснення закупівель та удосконалено механізм просторового планування міських громад у частині впровадження обов'язкової процедури закупівлі послуг з проєктування містобудівної документації чи об'єктів загальноміського (та регіонального чи загальнодержавного) значення за результатами містобудівних/архітектурних конкурсів, аргументовано необхідність впровадження індикаторів ефективності при розробці документації з просторового планування.

У дисертаційній роботі удосконалено механізм комунікативних технологій партисипації (як елементу відновлення міської громади) при прийнятті рішень щодо просторового планування у частині запровадження транзитивного етапу на шляху просування з формального підходу до повноцінного громадського управління, а саме – залучати громадськість на всіх етапах прийняття рішень щодо розробки і затвердження всіх типів містобудівної документації та внесення змін до локальних нормативно-правових актів, які є чинними, починаючи з етапу, що передуює проєктуванню.

Розроблено прикладні рекомендації щодо особливостей публічного управління містобудівною інфраструктурою у повоєнний період – здійснення методичного супроводу для громад, які приймуть рішення самостійно розробляти програми комплексного відновлення, щодо проведення аналізу, передбаченого порядком розробки таких програм; застосування фокусованого підходу до розроблення програм комплексного відновлення з визначенням пріоритетів міської громади.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що впровадження положень і висновків дисертації у діяльність органів місцевого самоврядування міських громад надасть можливість удосконалити публічне

управління розвитком містобудівної інфраструктури великих міст, дозволить забезпечити результативність та ефективність розроблення і реалізації програми відновлення містобудівної інфраструктури громади.

Ключові слова: публічне управління, містобудівна інфраструктура, велике місто, агломерація, органи місцевого самоврядування, механізм управління містобудівною інфраструктурою, просторове планування, партисипація, повоєнне відновлення.

ABSTRACT

Dovbnia O. B. The Mechanism of Public Management of Urban Infrastructure Development for Big Cities in the Urban Planning Context. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Philosophy in specialty 281 – Public management and administration. – O. M. Beketov Kharkiv National University of Urban Economy, Kharkiv, 2023.

In the dissertation, the scientific task is solved, i.e., substantiating the theoretical foundations and developing practical recommendations regarding the features of the mechanism of public management of urban infrastructure development for big cities in the urban planning context in the post-conflict environment.

The relevance of the study is determined by the need to restore the cities of Ukraine after the end of active hostilities, while the preparatory stage for restoration is necessary and possible to carry out even before victory. Larger cities with more developed infrastructure experience greater total losses due to the greater value and number of assets damaged by missile strikes and other aggressive hostilities. Today, the 20 most populated communities out of 1,470 make up 30% of the population of Ukraine, 80% of which have suffered very high damage. In addition to destroyed housing and utility facilities, a high level of internally displaced persons (IDP) burdened local self-governments, which asymmetrically overloading the municipal

sector, where large cities are the main IDPs hubs. Thus, effective management of the development of the urban infrastructure of big cities will play a decisive role in the post-war reconstruction of the country.

The gap of both theoretical and applied studies on the restoration of infrastructure in large densely populated cities with developed infrastructure in the acute phase of the war is identified. Although there are some publications in non-Ukrainian publications, most of them relate to the management and restoration of cities, either not that densely populated cities, or destructions occur in cities as a result of natural or man-made disasters, and can be restored without hindrance.

The principles of the organization of the physical and spatial environment of the livelihood of a big city are revealed, in particular, the essence of the key concepts of the terminological apparatus of public management of urban infrastructure of big cities and the role of local self-government bodies in this process are clarified.

The multi-level structure of the administrative and planning system of Ukraine with its legislative basis and planning tools is analyzed. Based on the analysis, some gaps in the legislation regarding the lack of appropriate planning tools were identified. Taking into account world best practices, the following hierarchy of levels of administrative and planning activity in Ukraine is proposed. A definition of the administrative and planning levels is introduced. In addition to the existing hierarchy the following structure is formulated in the dissertation work: macro- regional level (macro-region), regional level (region), subregional level (district, agglomeration), local level (city, settlement, village), sub-local level (district in a city with district division, a set of elements of the social and planning structure of the city).

The conceptual and categorical apparatus of public management and administration was further developed. The term "agglomeration" is defined as a functional urban area consisting of high-density urban centers and surrounding settlements, which these centers have an influence on and which are connected by transport communications, which constitute a defined time for places of work. The essence of the concept of "urban infrastructure in urban planning prospective" has

been clarified - as a set of existing and project municipal assets of the city community, which is formed from the appropriate elements and has a defined value.

It was noted that local self-government bodies play a leading role in the organization in urban community's livelihood. The content of the functions of the local self-government bodies of a big city in the performance of the tasks established by the legislation regarding the implementation of public management in the field of urban planning and architecture is disclosed, namely, territory planning, maintenance of the municipal urban planning cadaster, implementation of urban planning monitoring, regulation of land relations during the implementation of urban planning activities, regulation of development, implementation of the state architectural and construction control (as a state-delegated authority) .

The foreign spatial planning experience regarding public management of the development of urban infrastructure (Poland, France, Germany) – the countries that experienced some similarities to some extent in the past – is summarized. The implementation of the basic principle of the updated Leipzig Charter of a sustainable European city is argued. In particular, cities shall be considered through the prism of three dimensions, based on the integration of social, ecological and economic aspects of sustainable development: just city, green city, productive city, with the digitization of these dimensions.

The public management of urban planning infrastructure of a big city is diagnosed and challenges for local self-government bodies in managing the urban planning sector are identified. Based on the review of the existing documentation system for the regulation and planning of the urban community, a lack of proper connection between the key documents is identified, namely, the regional development strategy and the general plan of the settlement/detailed plan of the territory. It is noted that the big share of the general plans of settlements are outdated, because: a) many of them were developed before 1991 without taking into account the requirements of the current legislation; b) the results of reforming local self-government and changing the territories of territorial communities in 2015-2021 were not taken into consideration. It is noted that post-war reconstruction will

be associated with the need to revise the general plans of all settlements and update all types of urban planning documentation at all levels of administrative and planning activities, which is related to population migration, relocation of production enterprises, application of new approaches to urban infrastructure in the post-conflict environment in the process of reconstruction of big cities.

The challenges for local self-government bodies regarding the management of the sphere of urban planning and architecture have been identified as follows: i) the lack of standard provisions for bodies of public management of urban planning, ii) asynchrony of the load and the presence of duplication of functions of the subjects of public management of urban planning, iii) the complexity and time consuming procedure for making changes to the active urban planning documentation, which carries significant risks for the use of brownfields, etc.

The value chain in the housing sector as a component of urban infrastructure was analyzed. In particular, there were studied the key elements as follows: institutional capacity, urban planning, access to land, developer finance, construction and labor market, building materials market, end user finance, property management. For each element, the current situation at the beginning of 2023 is briefly described, challenges and bottlenecks are identified, recommendations are developed for the reconstruction of the post-war housing sector recovery, which during the armed aggression against Ukraine suffered significant destruction due to shelling and airstrikes.

The principles of a mechanism of public management of the development of the urban infrastructure in urban planning perspective of big cities in the conditions of post-war reconstruction are theoretically substantiated in the dissertation. The principles are based on the model of the management cycle "diagnosis → decision-making → organization of implementation → analysis of results " and contains the following components:

- analysis of the scale of damages and the needs of urban assets, which is the starting point for further assessment of the community's capacity for recovery,

which is recommended to be carried out according to the DaLA methodology, which is used to obtain information for planning the reconstruction and recovery of cities;

- analysis of the post-war capacity of big urban communities and their regrouping according to the defined methodology for the formation of capable territorial communities with the aim of strengthening it , since the technical and economic parameters of many communities have already changed and may also undergo additional changes before the end of the war;

- planning the development of urban infrastructure by implementing the strategies, programs, plans and components of urban planning documentation provided by the Cabinet of Ministers of Ukraine, which requires the need to solve the problems of methodological gaps in the development of Comprehensive Recovery Programs;

- implementation of the approved program of complex restoration of urban infrastructure, which should include a number of measures to coordinate the development of urban planning documentation, attract investors and developers, use the tools of public-private partnership and municipal cooperation, etc.;

- monitoring of the implementation of the recovery program, which must be carried out based on the results of the end of the cycle or stage planned by the program in the established interval, or in the event of a change in the technical and economic parameters of the city or a significant impact on the city caused by missile attacks, airstrikes and other military actions;

- evaluation of the implementation of the program and its adjustment, which must be carried out after the completion of the program, with the formation of a report on the completion of the program with an assessment of all available modalities that were included in the program according to the relevant indicators provided for each modality of the program. A program evaluation with recommendations for further work, development of additional programs, updating of urban planning documentation, adjustments to strategies or other existing documentation, and a final report is an essential tool that will allow for in-depth

analysis of program implementation, installation, and replication modalities for other communities with appropriate scaling.

In the process of research, the tools for procurement of urban planning documentation were analyzed. The tool consists of two possible options: i) an architectural competition, and ii) bidding in accordance with the general rules of procurement. The mechanism of spatial planning of urban communities was improved in terms of the implementation of a mandatory procedure for the procurement of urban planning documentation design services or for objects of a city scale importance based on the results of city-planning/architectural competitions, the necessity of implementing performance indicators in the development of spatial planning documentation is argued.

In the dissertation, the mechanism of communication technologies of participation (as an element of the restoration of the urban community) in decision-making regarding spatial planning has been improved. It is strongly suggested involving the public at all stages of decision-making regarding the development and approval of all types of urban planning documentation and amendments to local regulatory acts that are in force as the transit stage on the path of advancement from a formal approach to full-fledged public management.

Applied recommendations have been developed regarding the specifics of public management of urban infrastructure in a post-conflict environment, namely i) implementation of methodical support for communities aimed at independently develop comprehensive recovery programs, ii) the application of a focused approach to the development of comprehensive recovery programs with the determination of the priorities of the urban community.

The practical significance of the obtained results is that the implementation of the provisions and conclusions of the dissertation in the activities of local self-government bodies of urban communities will provide an opportunity to improve public management of the development of urban infrastructure in urban planning perspectives of big cities, as well as will allow to ensure the effectiveness and efficiency of the development and implementation of the program for the restoration

of the urban infrastructure of the community.

Key words: public administration, urban infrastructure, large city, agglomeration, local self-government bodies, urban planning management mechanism, spatial planning, participation, post-war recovery.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Мамонова В. В., Довбня О.Б. Партисипативність у прийнятті містобудівних рішень органами публічного управління: зарубіжний досвід. *Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць*. 2019. Вип. 2 (65). С. 191-198. DOI: <https://doi.org/10.34213/tp.19.02.24> URL: <https://periodicals.karazin.ua/tpdu/article/view/20637> *Особистий внесок здобувача: проаналізовано зарубіжний та вітчизняний партисипативний досвід при розробленні планів у сфері містобудування.*

2. Довбня О.Б. Виклики для менеджменту органів місцевого самоврядування в умовах реформування містобудівної сфери. *Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць*. 2020. Вип. 2 (69). С. 183-190. DOI: <https://doi.org/10.34213/tp.20.02.22> URL: <https://periodicals.karazin.ua/tpdu/article/view/20763>

3. Довбня О.Б. Можливості та виклики при використанні браунфілдів. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць*. 2020. Вип. 2 (58). С. 142-150. DOI: <https://doi.org/10.34213/ap.20.02.13> URL: <http://periodicals.karazin.ua/apdu/article/view/19429>

4. Довбня О.Б., Мамонова В.В. Механізм управління розвитком містобудівної інфраструктури в умовах повоєнного відновлення. *Електронне наукове видання "Публічне адміністрування та національна безпека"*. 2023. №7 (37). DOI: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2023-7-9120> URL: <https://www.inter-nauka.com/issues/administration2023/7/9120> *Особистий внесок здобувача: проаналізовано світові практики щодо оцінки пошкоджень та руйнацій у населених пунктах, а також побудовано укрупнену модель*