

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 9, 2012 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 352.0752.31

В. В. Мещеряков,

генеральний директор ТОВ «Експертно-консалтинговий союз», магістр державного управління

МІСТОБУДУВАННЯ ЯК СКЛАДОВА УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ МІСТА

У статті досліджено сучасний стан та перешкоди для ефективного функціонування містобудівної системи в державі, розкрито проблеми у сфері регулювання містобудівної діяльності в теперішніх умовах господарювання, проаналізовано відповідне нормативно-правове забезпечення, а також обґрунтовано питання участі громади у плануванні і забудові території міста.

Ключові слова: містобудування, територіальний розвиток, планування, забудова території міст, органи державної влади, місцеве самоврядування, генеральний план.

The article deals with the current state and obstacles are investigated for the effective functioning of the town-planning system in the state, problems are exposed in the field of adjusting of town-planning activity in the present terms of menage, the corresponding normatively-legal providing is analysed, and also offered the question to improve participation in planning and building the territories of cities.

Key words: town-planning, territorial development, planning, building the territories of cities, public power, local government, general plan.

Вступ. Протягом останніх десятиліть провідні країни світу усвідомили особливу роль міст у процесі розбудови сучасної держави, беззаперечним доказом чого є визнання Європейським Союзом міської політики як гаранта ефективного й збалансованого розвитку територій. Заслужують на увагу проблеми містобудування і в Україні в епоху становлення ринкових відносин, які визначаються соціально-економічними, політико-правовими, функціонально-територіальними, екологічними факторами і умовами інвестиційного процесу, суттєвими змінами в структурі суб'єктів містобудівної діяльності і їх взаємозв'язків, а звідси - зміни акцентів і концепції містобудівного управління. Зокрема, складаються нові умови землекористування та розвитку міської території; змінюються цілі, мотивації, інтереси до питань містобудівного розвитку у суспільстві, а відтак зазнають змін і перерозподілу ролі, задачі й функції кожного з учасників процесу містобудівного розвитку.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій свідчить, що проблеми управління міським господарством, а також вдосконалення методів і форм управління містом досліджували як українські так і зарубіжні вчені: Р.Бабун, Б.Бергер, Х.Берр, В.Вакулєнко, О.Васильєва, В.Віщаренко, В.Галищеська, Ю.Дехтяренко, В.Занадворнов, Ю.Лебединський, В.Мамонова, В.Нечипоренко, А.Осітнянко, Н. Сич, В.Стеняєв та ін..

Питання стратегічного планування та вдосконалення методів управління територіальним розвитком висвітлені у працях таких науковців та фахівців у цій галузі, як Д. Блейклі, О. Берданові, О.Бойко-Бойчука, Д. Брайсона, В.Вакулєнка, Ю.Дехтяренка, В.Мамонової, В.Нудельмана, В.Тертички, Ю.Шарова та інших дослідників.

Проте недосконалість методології управління містобудівними системами та урбанізованими територіями, недостатнє врахування проблем управління просторовим плануванням в Україні та участі громади у плануванні і забудові територій міст, обмеженість ресурсів органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах ринкової економіки приводять до необхідності подальшої розробки теоретичних і методологічних засад управління територіальним розвитком.

Мета та завдання дослідження полягають в аналізі існуючої локальної моделі управління містобудівним процесом в контексті співіснування, взаємодії та співпраці територіальних громад, органів місцевого самоврядування та бізнесу в процесі забудови території міст України, а також визначені на цій основі дієвих механізмів управління містобудівними системами.

Результати дослідження. Містобудування визначають як різнобічну діяльність, що спрямована на комплексну організацію матеріально-просторового середовища суспільної життєдіяльності і яка включає прогнозування розвитку та планування населених пунктів і територій, забудову й інше використання земельних ділянок, створення інженерної, транспортної та природоохоронної інфраструктури.

При цьому, містобудування характеризує широке коло різних за характером об'єктів і залучення до нього великої кількості суб'єктів місцевого розвитку – органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб [6, с.112].

Сьогодні зрозуміло, що основною задачею містобудування є створення певного матеріального середовища, у якому потреби людей повинні задовольнятися у найкращий спосіб шляхом проведення містобудівної політики, яка полягає у розробці державних стандартів, норм і правил, пов'язаних з плануванням, забудовою й іншим використанням території; у підготовці і впровадженні містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів, а також у створенні системи моніторингу і контролю за дотриманням містобудівного законодавства та документації [6, с.112].

А тому, у цьому контексті, слід наголосити, що сучасна система управління містом потребує поєднання як планування, так і регулювання. У процесі планування розвитку міста на рівні містобудівної системи (локальної чи регіональної) регулювання діяльності здійснюється за допомогою традиційного генерального плану населеного пункту, що періодично актуалізується та є інструментом управління держави, а також органів місцевого самоврядування у містобудівній сфері.

У цьому сенсі в рамках ООН розроблена програма UN-HABITAT – так звана концепція кампанії по "належному міському управлінню" (good urban governance), де описані такі принципи "належного управління" як [1; 7; 8]:

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 з метою підтримки належного міського управління і його сталого розвитку.*

Проте за період розбудови економіки України саме містобудівна діяльність не мала чітко виражених пріоритетів, які підтверджували б курс стратегічних реформ, обраних на державному рівні. Серед основних проблем, які стримують реформування у сфері містобудування та розвиток галузі, слід виокремити такі:

- незуродженість законодавчого регулювання містобудівної діяльності із окремими підзаконними актами, відомчими документами;
- недотримання принципів саморегулювання відносин між суб'єктами містобудівної діяльності та державою;
- низький рівень наукового обґрунтування нормативних актів щодо містобудівної діяльності поряд із її занормованістю.

Негативним наслідком недотримання відповідних законодавчих і нормативних актів є відведення під забудову земельних ділянок існуючих скверів, парків, часті випадки розміщення об'єктів будівництва в межах червоних ліній, в охоронних зонах об'єктів культурної спадщини. Інтенсивне ущільнення житлової забудови в більшості випадків має наслідком погіршення умов проживання населення, що неминуче призводить до виникнення конфліктних ситуацій між мешканцями і власниками нерухомості та владою при вирішенні проблемних питань щодо розміщення забудови та пов'язаних із цим інфраструктурних об'єктів, благоустрою тощо.

Конфлікти навколо будівництва в Україні слугують ознакою кризи моделі управління містобудівним процесом, яка є неповноцінною і як результат - конфлікти навколо проектів забудови пояснюються системними причинами без розв'язання яких використання території України в цілому та її міст зокрема приречене мати хаотичний та непередбачуваний характер.

Виділяють кілька проблем, характерних для усіх міст України:

- «Невиконання принципових рішень генерального плану містобудування при здійсненні забудови» так звана «неповноцінність управління містобудівним процесом» (містобудування ведеться, виходячи з плану окремої земельної ділянки і не узгоджується з генеральним планом населеного пункту, як правило, це робиться за рішенням суду чи просто шляхом внесення змін до генерального плану).

- Суперечливий характер законодавства в містобудівній сфері, коли норми і правила не прописані в законі, а визначаються безліччю відомчих нормативних актів. Крім того, існує хвороблива конкуренція між містобудівною і земельною галузями (наприклад, окрема реєстрація прав на нерухомість і на землю).

- Слабка роль громадськості у містобудівному процесі, яка передбачена законодавством. Через відсутність механізмів реалізації контролю громадськості і «аморфності» громади, вплив населення незначний. Так, якщо містобудівне законодавство регламентує той факт, що при здійсненні планування забудови території необхідно враховувати громадські інтереси, а саме - потребу в ділянках об'єктів комунального господарства соціальної інфраструктури, то при цьому такі інтереси, як збереження архітектурного середовища міста, його ідентичності не визнанні, як громадські.

- Відсутність механізмів узгодження інтересів громади, влади й бізнесу (не вказано на яких принципах територію, яка є об'єктом права власності громади, можуть використовувати приватні особи).

- Загострення житлової кризи в країні, яка нині визнана однією з найбільш соціально значимих та призводить до погіршення містобудівної ситуації. Цим пояснюється негативне ставлення українців до будь-якого будівництва.

Отже ці та інші проблеми по-перше, багато в чому обумовлені недосконалістю існуючого економіко-правового забезпечення функціонування й розвитку містобудівного комплексу, яке відповідало б вимогам сучасності. У таких умовах гостро постає необхідність запровадження нових принципів державної політики, що регулюють містобудівну діяльність в Україні [5, с. 89].

При цьому слід зазначити, що Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», яким змінюється правова основа та система містобудівної документації і що є принципово новим у підходах до вирішення цілого комплексу існуючих проблем у дозвільно-погоджувальній системі в будівництві, виступає не тільки практичним втіленням реформаторських ініціатив уряду в будівельній галузі, але й реальним кроком на шляху реформування сфери регіонального розвитку. Указаний Закон України забезпечує сприятливі умови ведення бізнесу, розвиток не тільки будівельної, але й цілої низки суміжних галузей, істотне спрощення дозвільних і погоджувальних процедур, а отже, значне поліпшення інвестиційного клімату на місцях [5, с. 89].

Так, сьогодні оптимальним принципом управління містобудівним розвитком територій, тобто регіонів та окремих населених пунктів, залишається ієрархічний підхід, який передбачає розробку містобудівної документації в певній послідовності на таких рівнях:

- загальнодержавному, включаючи Генеральну схему планування території України, схеми планування окремих частин території України;

- регіональному, включаючи схеми планування території Автономної Республіки Крим, областей та районів; місцевому, включаючи Генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій і детальні плани території.

Проте, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» також не позбавлений певних недоліків і дискусійних моментів, які представлені нами у рис.1. [5, с. 91]. Заслугує на увагу той факт, що даний закон носить рамковий характер і діятиме до набуття чинності Містобудівного кодексу України, у якому буде зосереджена вся нормативна база та її взаємодія у містобудівній сфері.

При цьому слід зазначити, що в Містобудівному кодексі України необхідно пов'язати декілька основоположних моментів, які створюватимуть передумови встановлення зрозумілих і прозорих правил гри у сфері містобудування:

1) верховенство Генерального плану й обов'язкову розробку детальних схем і схем зонування (що передбачено Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»);

2) персональну відповідальність усіх учасників процесу створення об'єкта архітектури й будівництва (і, як наслідок, персональну сертифікацію фахівців);

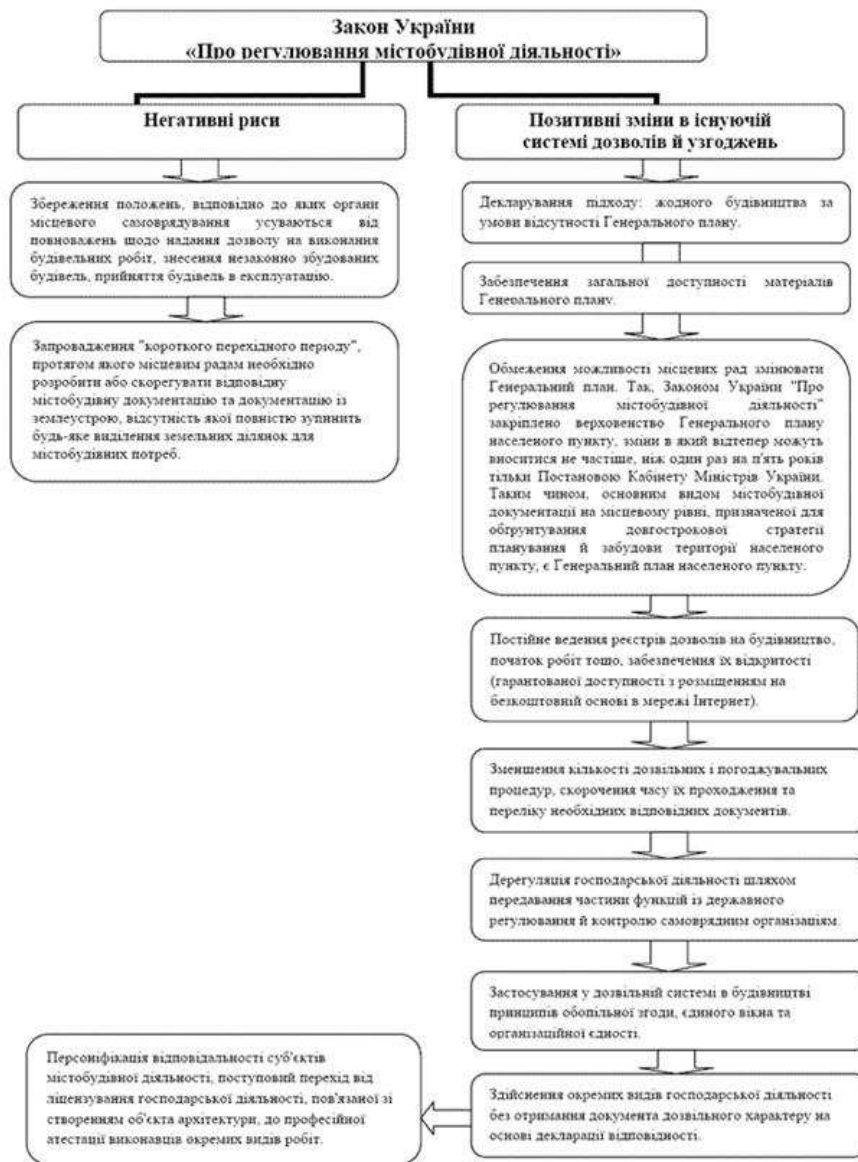


Рис. 1. Компаративний аналіз позитивних і негативних підходів щодо застосування Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»

- 3) обов'язкове страхування професійних ризиків і подальшої експлуатації об'єкта (це положення сьогодні не враховане в жодному з нормативних актів);
- 4) реальні важелі для притягнення до відповідальності за порушення містобудівного законодавства;
- 5) зрозумілі й прозорі умови для реалізації інвестиційних програм у містобудівній сфері.

Загалом, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» та інші нормативно-правові акти щодо проектування, експертизи, громадських слухань, містобудівного моніторингу й кадастру [3; 4] спрямовані на забезпечення стійкого розвитку територій з урахуванням державних, суспільних і приватних інтересів. Уведені норми приводять у відповідність із містобудівною документацією програми розвитку регіонів і населених пунктів, їх господарського, соціального та культурного розвитку. Крім того, зростає увага до формування регіональних пріоритетів у містобудівній діяльності.

Управління містом є процес оптимізації розвитку складного, соціально-демографічного, економічного, просторового, екологічного, культурологічного, політичного феномену. Змінюється міграційні потоки, структура товарообміну із зовнішнім світом, екологічний стан міста, система просторових зв'язків землекористувачів, культурологічні цінності і в цьому контексті процес управління розвитком міста корисно представити у вигляді певного алгоритму дій, які тісно взаємопов'язані між собою через:

Аналіз соціально-політичних умов шляхом розробки владою наступних соціальних програм [2] :

1) будівництво муніципального житла за рахунок часткового або навіть повного фінансування із міського бюджету шляхом формування таких стратегій управління як:

- 2) залучення недержавних інвестицій у будівництво муніципального житла;
- 3) фінансування муніципального житла з міського бюджету.

Аналіз природних умов і ресурсів, які за своєю суттю є обмеженнями. Для розробки стратегій управління територіальним розвитком міста виникає потреба в розробці таких інвестиційних програм, що направлені на оптимальне використання природних ресурсів при ретельному врахуванні обмежень за природними умовами [2].

Аналіз системи екологічної взаємодії міських галузей. Фактори екології зараз стають не менш значимими в процесі управління ніж соціальні й економічні. Перед міською владою постають проблеми, що пов'язані з екологічним забрудненням житлових територій від транспорту. Виникає потреба в розробці інвестиційних програм направлених, в першу чергу, на покращання екологічного стану житлових територій таких як [2]:

- створення системи паркування автомобілів міського підпорядкування;
- реконструкція вулично-дорожньої мережі міста;
- створення сучасної системи технічного обслуговування автотранспорту в місті.

Аналіз системи економічних взаємодій міських галузей. Одне з головних завдань міської влади є структурна перебудова економіки міста з метою покращання показників динаміки економіки, доходів населення міста, соціального захисту відповідних верств населення шляхом:

- створення умов для експансії міських виробників на зовнішні відносно міста ринки;
- диверсифікація галузевої структури економіки міста;
- стимулювання конкурентоспроможності міських виробників.

Аналіз системи просторових взаємодій міських землекористувачів. Найбільшою цінністю міста є його територія. Рівень соціального комфорту, фінансової і економічної привабливості виду землекористування визначається системою просторових зв'язків у місті.

На основі аналізу всіх цих даних стає можливим отримання прогнозу розвитку міста та його галузей в майбутньому, що, у свою чергу, дає можливість визначити перспективні напрями для економічної діяльності та інвестування в місті.

Тому на сьогодні, першочерговими завданнями у сфері державного регулювання розвитку міст виступає не лише вирішення проблем запровадження нових інноваційних науково обґрунтованих підходів, а й методів щодо підвищення ефективності управління на рівні органів місцевого самоврядування в умовах

обмеженості місцевих ресурсів.

Висновки. Таким чином, оскільки сучасний стан містобудівного процесу в Україні визначається змінами в методиках аналізу і прогнозу розвитку містобудівних систем, оцінки наслідків управлінських рішень, які тісно взаємопов'язані із соціально-економічними, політико-правовими, функціонально-територіальними, екологічними факторами і умовами функціонування і розвитку міст, то складаються нові умови розвитку міської території, що, потребують змін методів її аналізу, оцінки й прогнозування ефективності землекористування.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок та запропонувати, з метою усунення причин виникнення будівельних конфліктів і поліпшення містобудівної ситуації, - кодифікувати містобудівне законодавство (ухвалити Містобудівний кодекс), чітко дотримуватись затвердженої містобудівної документації, посилити інформування громадськості про плани відведення земельних ділянок під будівництво, запровадити громадський моніторинг планування територій міст, а також програми будівництва доступного житла.

Закономірним є й посилення значення соціально-економічних, екологічних прогнозів розвитку міст. На перший план мають вийти проблеми галузевого і територіального планування - визначення і прогнозування оптимальної галузевої структури міста, комплексне розміщення населення, виробництва, елементів соціальної й інженерної інфраструктури з максимальним залученням внутрішніх і зовнішніх інвестицій при постійному моніторингу рівня життя населення.

Підрунтям для подальших досліджень слугують питання планомірного територіального розвитку землекористування міст при розробленні землевпорядних рішень через визначення перспективної міської межі, а також обґрунтування стратегічних напрямів розвитку містобудування шляхом систематизації економічних індикаторів його розвитку в контексті визначених регіональних пріоритетів.

Список використаних джерел

1. Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии: Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН. Документ A/RES/S-25/2, Distr.: General, 16 August 2001.
2. Осітнянко А. П. Проблеми управління територіальним розвитком міста. / А. П. Осітнянко, А. М. Мамедов // Містобудування та територіальне планування. №2. - К.: КНУБА, 1998. - С. 56-62.
3. Про затвердження Порядку проведення містобудівного моніторингу: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 01 вересня 2011 р. № 170 // Офіційний вісник України. - 2011. - № 88. - Ст. 3211
4. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI // Офіційний вісник України. - 2011. - № 18. - Ст. 735. - (зі змін та доп.).
5. Рибак О. Регулювання розвитку містобудівного комплексу: економіко-правовий аспект / О. Рибак // Ж-л Економіка № 1 (115) січень-лютий 2012 р. – С. 88-92
6. Управління розвитком міста. Навч. посіб. / За ред. В.М.Вакуленка, М.К.Орлатого. - К.: Вид-во НАДУ, 2006. - 352 с.
7. 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.
8. UN/ UNCHS (Habitat) (2001). The State of the World's Cities Report 2001. – Nairobi : United Nations Centre for Human Settlements, Publications Unit. – С. 80–87.

Стаття надійшла до редакції 04.09.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"