

УДК 353:711.2

В.Ю. Глеба,

к.гос.упр.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ УКРАИНЫ

Анотація. Розкрито парадигми, тенденції, сучасні підходи в управлінні розвитком територій та узагальнено європейський досвід планування міських поселень. Визначено концептуальне бачення та принципи формування структури містобудівної документації як інструменту комплексного управління містобудівним розвитком територій міських поселень.

Ключові слова: механізми державного управління, містобудівний розвиток, міські поселення, Київський регіон, регулювання, імітаційне моделювання.

Аннотация. Раскрыты парадигмы, тенденции, современные подходы в управлении развитием территорий и обобщены европейский опыт планирования городских поселений. Определены концептуальное видение и принципы формирования структуры градостроительной документации как инструмента комплексного управления градостроительным развитием территорий городских поселений.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, градостроительное развитие, городские поселения, Киевский регион, регулирования, имитационное моделирование.

Summary. Solved paradigm, trends, new approaches in the management of territorial development and summarized the European experience planning of urban settlements. Conceptual vision and principles of the structure of urban planning as a tool for integrated management of urban development areas in urban settlements.

Keywords: mechanisms of governance, urban development, urban village, Kyiv region, management, simulation.

Постановка проблемы. Необходимость практического решения проблем в сфере планирования территорий, обоснование новых инструментов и комплексных механизмов государственного управления градостроительным развитием городских поселений обусловила выбор темы исследования.

Целью данной статьи является определение путей совершенствования механизмов государственного управления градостроительным развитием городских поселений Украины.

Анализ научного наследия. Исследование механизмов государственного управления градостроительным развитием городских поселений Украины базируется на научных доработках современных отечественных и зарубежных ученых, в т.ч. В. Вакуленко, В. Куйбиды, М. Орлаты, В. Мамоновой, Ю. Алексеева, А. Берданов, А. Плешкановской, Г. Сомова, Е. Трутнева, В. Удовиченко [.....].

Изложение основного материала.

Проанализировано современное состояние теоретических исследований государственного управления в сфере градостроительства, содержащие механизмы реализации и практические меры, средства, рычаги, стимулы, с помощью которых органы государственной власти влияют на общество, производство, социальные отношения на основании моделей субъект-объектных отношений государственных органов, с использованием современных механизмов управления. Описана методология "государственно-управленческих решений" в сфере градостроительства.

Проведена классификация механизмов государственного управления по основным структурно-организационным и структурно-функциональным подходами, предложено комплексные механизмы государственного управления градостроительным развитием по признакам

классификации государственно-управленческих решений и выработки мер по внедрению, в частности: функционально-организационный механизм, механизм нормативно-правового обеспечения государственного регулирования развития региона; программно-проектный механизм планирования и прогнозирования развития социально-экономической системы региона, механизм комплексного моделирования региональных градостроительных систем.

Сформулировано определение понятия "градостроительное развитие" (система результатов деятельности общества и мер административно-территориального государственного управления по индикаторам повышения качества среды, рост материально-технической базы и т.д.). Рассмотрены вопросы "регулирование - управление" с точки зрения формирования, обеспечения и обслуживания территориальных образований базового и регионального уровней по индикаторам сбалансированного размещения объектов градостроительства, выявлены тенденции развития населенных пунктов и трансформационные процессы в управлении градостроительными системами, определены изменения парадигмы государственного управления и механизмы регионального планирование территорий.

Обзор парадигмы саморегуляции развития населенных пунктов, внедрение системы государственно-управленческих решений региональных властей путем планирования, прогнозирования, мониторинга и контроля процессов пространственного развития городов на основе теории управления региональными градостроительными системами. Определены новые парадигмы в системе государственного управления градостроительным развитием через планирование пространственной организации территории, обеспечение социальных процессов в контексте нынешней трансформации города как к

пространственной и управленческой "гетеротопии" - другого пространства в системе взаимосвязей «город - государство - общество».

Предложено изменить подходы и принципы государственного управления процессами градостроительства, перенести их в "другое пространство" - цифровую систему электронного управления на основе геоинформационных технологий моделирования, прогнозирования и планирования путем сетевых атласов, кодирование координатной сетки, отражающий "ДНК территории" в реальном пространстве и времени. С учетом тенденции к пространственной урбанизации в виде узловых или линейных структур развития "региональных столиц" как полюсов (центров) развития предложено применять европейский опыт регулирования процессов инвестирования и косвенного вмешательства государства в процесс планирования городских территорий с помощью инструментов градостроительного зонирования - "зонинга".

Учтено трансформационную парадигму государственного регулирования градостроительной деятельности, суть которой заключается в том, что управленческие процессы изменены на регуляторные влияния рекомендательного характера из-за отмены согласования градостроительной документации и введения процедуры информирования органов местного самоуправления по внедрению положений законодательства при разработке градостроительной документации. Исследовано изменение основных парадигм государственного управления градостроительным развитием городских поселений, суть которых заключается в замене административно-командных методов "субъект-объектного" управления территориями на новые согласительные методы организационного влияния "субъект-субъектного" регулирования градостроительной деятельности через создание региональных органов для взаимодействия между заказчиками и исполнителями административных

услуг в сфере регионального развития.

Произведено подходы по применению экономических, финансовых, организационных механизмов с учетом европейских методов и подходов к электронному управлению путем разработки градостроительной документации регионального уровня в цифровой векторной форме с внедрением новых нормативно-правовых и функционально-организационных механизмов обеспечения оптимального соответствия правовой регламентации функционального назначения территории градостроительным потенциалам и субсидиарным возможностям соответствующих административно-территориальных образований.

Выявлены тенденции государственного управления градостроительным развитием, заключаются в изменении вектора действия государственно-управленческих решений системы взаимосвязей территориального и отраслевого развития населенных пунктов. Изменен принцип планирования "сверху - вниз" как вторичного системы управления страной, на принцип горизонтальных связей взаимодействия территориальных органов исполнительной власти регионального уровня. Исследованы интегрированное планирование как процесс объединения различных мероприятий в разных секторах, обеспечения возможности принятия стратегических решений по использованию земель и объектов, которые имеют устойчивое территориальное развитие путем разработки проектов территориального развития. Обзор европейские подходы к реализации региональной политики пространственного планирования через создание институтов управления: на государственном уровне - Министерства региональной политики, на региональном уровне - комитетов по пространственному планированию, на местном уровне - агентств регионального развития, которые в основном являются операторами рыночного типа.

На примере Киевского региона: разработана схема-модель управленческого воздействия по интенсивности социально-экономических связей и показателей нерешенных проблем развития территорий Киевской области, определены сводный перечень индикаторов возможностей региона и оценены градостроительный потенциал территории г. Киева с пригородной территории Киевской области по методике развернутого моделирование социально-экономических связей региональной градостроительной системы, расчетов социально-бытовых и трудовых связей и современных методов структурирования градостроительного пространства. Сформирована система индикаторов оценки градостроительного развития Киевского региона, которая обосновывает методологические основы структурного построения имитационной модели градостроительной системы.

Выявлены основные проблемы развития территорий регионов в Украине, которые заключаются в неконтролируемости и неэффективности управления градостроительными процессами в муниципальных образованиях областного и районного уровня, невозможности реализовать градостроительный, ресурсный и производственный потенциал страны из-за отсутствия реальных организационных, финансовых и регуляторных механизмов деятельности населения и региональных органов власти, отсутствия достоверной качественной картографической подосновы территории, выполненной в цифровом виде и надлежащем масштабе.

Рекомендуется новый концептуальный подход в управлении градостроительным развитием территории, в частности путем создания таких имитационных моделей развития градостроительных систем, а именно Плана зонирования территории и Градостроительного кадастра населенного пункта, которые будут осуществляться государственными органами градостроительства и архитектуры с целью удовлетворения

информационных потребностей в планировании и строительстве, оценке и прогнозировании изменений объектов градостроительства с учетом государственных и общественных интересов.

Разработаны концептуальные подходы по внедрению инструментов государственного сетевого электронного управления градостроительным развитием городских поселений в Украине (на базе имитационной модели развития Киевского региона) путем принятия индикативных мероприятий по обновлению баз данных градостроительного и земельного кадастров, инвентаризации земельных участков и мониторинга застройки территорий с участием уполномоченных центральных и местных органов исполнительной власти.

Предложено на региональном уровне разработать механизм управления городскими поселениями как совокупность форм и методов воздействия территориальных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления на функционирование всех субъектов градостроительства, влияющих на изменение субъект-субъектных отношений при совершенствовании составляющих механизма управления развитием региональной градостроительной системы, которая рассматривается как гравитационная модель радиусов социально-экономических связей г. Киева и пригородной зоны.

Сформированы механизмы комплексного управления градостроительными системами городских поселений региона, принципы действия которых основаны на сочетании функционально-организационных, архитектурно-строительных, земельно-имущественных, картографо-геодезических инструментов планирования развития территорий и системы градостроительной документации на основе совершенствования нормативно-правового обеспечения в этой сфере, определение путей рационального использования ресурсов и планирования

развития городских поселений.

Доказано, что на сегодняшний день ни одна из теорий пространственного развития не может быть использована в неизменном виде для дальнейшего развития городских поселений, определены подходы и концептуальное видение создания пространственно-территориальной модели управления региональной градостроительной системы – мой столичного города, а также административных районов вокруг него, которые имеют с ним тесные ежедневные социально-бытовые и трудовые связи и определяют фактическую зону городского расселения. Оптимизированы методологические подходы к принятию государственно-управленческих решений по регулированию градостроительной деятельности в режиме электронного управления путем изготовления Схемы планирования территории (региона) в масштабе 1:10000; Плана функционального зонирования населенных пунктов в масштабе 1:2000; Паспорта застройки территории в масштабе 1: 1000 на основе новых информационно-пространственных моделей управления населенным пунктом.

Усовершенствована научная концепция территориально-имитационных моделей управления градостроительным развитием, создана модель сотрудничества управленческой структуры совместного развития систем расселения, хозяйства и инфраструктуры, определена концептуальную роль государства как "регулятора" процессов застройки, реконструкции, обустройства территорий, влияет на процессы социально-экономического, политического и гуманитарного развития общества с помощью инструмента градостроительной проектной документации. Предусмотрено разграничение полномочий и обязанностей органов власти и создание единой объединяющей управленческой структуры в виде столичной Регионального совета, в которую бы входили столичный мэр,

столичная городской совет, председатель областной государственной администрации, советы городов областного подчинения и административных районов периферийных территорий Киевской агломерации.

Обоснована прогнозируемый переход от отраслевого к территориальному принципу планирования социально-экономических процессов путем повышения эффективности нормативно-правовых механизмов градостроительного развития с помощью моделирования возможных прогнозов изменения и развития на базе земельного и градостроительного кадастров, которые являются важным функционально-организационным механизмом, для принятия решений по управлению городскими ресурсами. Учитывая это градостроительный кадастр выступает информационной основой для принятия решений по управлению городскими ресурсами.

Исходя из долгосрочных стратегий планирования развития территорий в основных задач повышения эффективности нормативно-правовых механизмов градостроительного развития отнесены: обоснование будущих ресурсных потребностей и определение преимущественных направлений использования территорий для градостроительной деятельности; обоснование распределения земель по целевому назначению и использования территорий для градостроительных нужд, обеспечение рационального расселения и установление направлений устойчивого развития населенных пунктов, определение государственных, общественных и частных интересов при планировании, застройке и ином использовании территорий; рациональное размещение территорий жилой и общественной застройки, производственных, рекреационных, природоохранных, оздоровительных, историко-культурных и других территорий; обоснование и установление режима рационального

использования и застройки территорий.

Обосновано принципиальные подходы к принятию управленческих решений через новые нормативно-правовые механизмы взаимодействия органов градостроительства, землепользования, транспортной инфраструктуры и других субъектов градостроительной деятельности региона, путем создания отдельного вертикали регионального управления развитием городских территорий - "Агентства территориального развития Киевского региона". Произведено систему поддержки принятия государственно-управленческих решений, основанный на внедрении инструментов геоинформационного зонирования пространства, предусматривает создание программно-организованных банков атрибутивной информации субъектов и объектов градостроительства, направленных на повышение эффективности нормативно-правовых и функционально-организационных механизмов государственного управления градостроительным развитием территорий.

Применен комплексный подход к административно-территориального управления градостроительным развитием, которое обуславливает возникновение и реализацию инновационных форм планирования и управления социально-территориальными процессами с усилением роли региональных органов власти. Приведена система поддержки принятия государственно-управленческих решений, основанный на внедрении инструментов геоинформационного моделирования пространства, существенно оптимизирует затраты времени на получение информации для принятия регуляторных актов. Систематизированы принципы и методику разработки инструментов геоинформационного зонирования в виде электронного комплексного проекта государственного управления градостроительным развитием территории, направленный на формирование единого экономического и

градостроительного пространства с информационно-справочными функциями, автоматизированного картографирования, пространственного анализа, моделирования, поддержки принятия государственно-управленческих решений через определение "зон планировочных ограничений" и "зон пространственных ограничений" застройки земельных участков.

Создано инструментальную базу программирования, планирования и оптимизации прогнозов развития градостроительной системы региона через Корпоративную информационную сеть взаимодействующих серверов базового набора данных и Технического проекта интегрированной геоинформационной системы ведения градостроительного кадастра Киевской области (ГИС МК), обеспечено функционирование инфраструктуры геопространственных данных Киевского региона путем принятия государственно-управленческих решений и оптимизации прогнозов развития градостроительной системы региона по определению индикаторов оптимального размещения объектов градостроительства и учета статистических показателей градостроительных потенциалов территории.

Расширено понятийный аппарат государственного управления путем введения термина "градостроительное регулирование", под которым предлагаем понимать систему разработки управленческих моделей влияния субъектов градостроительства на объекты всех уровней (государственного, регионального, местного), направлена на комплексное развитие территории, установления действенных механизмов регулирования: запретов, ограничений, условий использования и застройке земельных участков, эксплуатации объектов архитектуры и благоустройства территорий в едином координатной сетке электронного обобщения информации элементов "региональной градостроительной

системы". Применены принципы имплементации функционального механизма регистрации баз геопространственных данных в градостроительном кадастре, что существенно расширит возможности рынка недвижимости, поскольку в реестр недвижимости поступает информация по градостроительной ценности объектов недвижимости.

Разработано Комплексный проект имитационной модели Киевского региона, содержит научно-практические рекомендации по внедрению инструментов геоинформационного управления региональными градостроительными системами и план мероприятий по оптимизации принятия государственно-управленческих решений путем использования территории, оценки проблем пространственного развития, нормативных правовых актов в сфере регулирования градостроительных и земельно - имущественных отношений и структурировании электронной информации об объектах градостроительной деятельности.

Выводы. Раскрыты парадигмы пространственной организации территории. Сформированы современные тенденции регионального планирования развития территорий на основе прогнозирования развития градостроительных систем городских поселений. Выявлено проблемное поле регуляторной деятельности государственных органов на региональном уровне. Обоснованы пути совершенствования процессов регулирования градостроительной деятельности Киевского региона. Внедрен инструментальный комплекс поддержки управленческих градостроительных решений.

Список использованных источников:

1. Планування соціально-економічного розвитку міста : монографія / авт.-упоряд. О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, І. В. Валентюк, Ю. Ф. Дегтяренко, М. К. Орлатий, В. П. Удовиченко, В. В. Юзефович, В. Ю. Глеба; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, Фенікс, 2011. – 160 с.
2. Глеба В. Ю. Державне управління містобудівними системами та планування

міських поселень України / В. К. Присяжнюк, В. Ю. Глеба // Державне управління та місцеве самоврядування : наук. вісн. Акад. муніцип. упр. – К. : Видав.-поліграф. центр АМУ, 2011. – Вип. 1 (15). – С. 49–57. – (Серія : “Управління”).

3. Глеба В. Ю. Сучасні тенденції територіального планування розвитку міст : досвід провідних європейських країн / В. Ю. Глеба // Кримський юридичний вісник : [зб. наук. пр. / редкол. В. В. Конопльов (голов. ред.) та ін.]. – Сімферополь : [б. в.], 2011. – Вип. 2 (12). – Ч. 1. – С. 101–108.

Рецензент: доктор наук по государственному управлению, профессор Бакуменко В.Д.

УДК 351.073.533:321.7

В.П. Елагин,

к.т.н., доцент

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Анотація. Наведено теоретичне узагальнення і обґрунтування концептуальних засад становлення та розвитку соціальної держави із використанням соціосинергетичної методології та інших теоретичних концептів в рамках сучасної парадигми державотворення. Встановлено, що комплексне дослідження гармонічної взаємодії суб'єктів соціальної держави вимагає розгляду в рамках парадигми науки державного управління сучасних концепцій справедливості, теорії самоорганізації соціальних систем. Запропоновано структурно-логічний алгоритм теоретико-методологічного дослідження становлення та розвитку соціальної держави.

Ключові слова: концептуальні засади, методологія, парадигма державотворення, розвиток, соціальна держава, становлення, теорія самоорганізації.

Аннотация. Приведены теоретическое обобщение и обоснование концептуальных основ становления и развития социального государства с