

Олександр ІГНАТЕНКО

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ



**ІГНАТЕНКО
Олександр
Павлович,**

кандидат економічних наук, докторант кафедри управління національним господарством Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ.

Анотація: у статті удосконалено сутність благоустрою населених пунктів щодо стадій життєвого циклу об'єктів або елементів благоустрою:

Проектування
– Будівництво
– Експлуатація – Знесення (Утилізація); встановлено протиріччя у профільному законі щодо території та об'єктів благоустрою, запропоновано розглядати систему благоустрою населених пунктів галузєво-функціональним підходом.

Ключові слова: державне регулювання, сфера благоустрою населених пунктів, благоустрій, житлово-комунальне господарство, державна політика, державне управління, нормативно-правове регулювання.

УДК 351.82:64

Постановка проблеми. Реалізація державної політики в сфері благоустрою населених пунктів фактично зводиться до розгляду сфери благоустрою населених пунктів з організації діяльності з належної експлуатації існуючих об'єктів благоустрою. Разом з тим, сферу благоустрою населених пунктів, як складову житлово-комунального господарства, необхідно розглядати в більш ширшому сенсі для забезпечення задоволення потреб життєдіяльності суспільства, що не може бути обмежено лише питаннями належної експлуатації. Крім того, це звужує сутність поняття «благоустрій населених пунктів» та не дає чіткого розуміння функціонування системи благоустрою населених пунктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду теоретико-методологічних підходів до державного управління житлово-комунального господарства в Україні приділили свою увагу такі науковці як Драган І.О. [3], Олійник Н.І. [7], Логвиненко В.І. [6], які в своїх роботах відповідно торкнулися процесів модернізації житлово-комунального господарства, формування системи державного регулювання житлових відносин, державного і регіонального управління житлово-комунальним господарством в сучасних умовах.

Питання теоретико-методологічних аспектів державного регулювання системи благоустрою населених пунктів, як специфічної галузі житлово-комунального господарства, дослідники не розглядали.

Специфіка сфери благоустрою населених пунктів полягає у її багатопрофільності у наданні житлово-комунальних послуг та виконанні суспільно-необхідних робіт.

Тому **мета статті** полягає у розгляді теоретико-методологічних аспектів державного регулювання системи благоустрою населених пунктів саме з позиції надання житлово-комунальних послуг та виконанні суспільно-необхідних робіт.

Виклад основного матеріалу. Базовий Закон України «Про благоустрій населених пунктів» [8], розглядає «благоустрій населених пунктів» як благоустрій населених пунктів - 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.

Благоустрій населених пунктів згідно із цим же законом передбачає розроблення і здійснення ефективних і комплексних заходів з утримання територій населених пунктів у належному стані, їх санітарного очищення, збереження об'єктів загального користування, а також природних ландшафтів, інших природних комплексів і об'єктів; організацію належного утримання та раціонального використання території, будівель, інженерних споруд та об'єктів

рекреаційного, природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного та іншого призначення; створення умов для реалізації прав суб'єктами у сфері благоустрою населених пунктів.

Із визначень базового закону, що характеризують благоустрій, ми бачимо, що вона звужена лише до питань експлуатації об'єктів благоустрою населених пунктів, до якої включено їх утримання та ремонт. Хоча у преамбулі цього закону сказано, що він визначає правові, економічні, екологічні, соціальні та організаційні засади благоустрою населених пунктів і спрямований на створення умов, сприятливих для життєдіяльності людини.

На наш погляд для досягнення мети визначеної у преамбулі цього Закону сфера благоустрою населених пунктів має розглядатись більш ширше, включаючи такі аспекти як проектування, будівництво, реконструкція та знесення після завершення експлуатації об'єктів сфери благоустрою населених пунктів. На схожому аспекті, але на прикладі державного регулювання житлової сфери, в своїй роботі акцентувала увагу Н.І.Олійник [7].

Саме тому що сфера благоустрою населених пунктів має визначати правові, економічні, екологічні, соціальні та організаційні засади і бути спрямована на створення умов, сприятливих для життєдіяльності людини, її необхідно розглядати як систему, складовими якої є стадії життєвого циклу об'єктів або елементів благоустрою: Проектування – Будівництво – Експлуатація – Знесення (Утилізація).

Законодавець також обмежив визначення території, що застосовуються в сфері благоустрою населених пунктів, як сукупність земельних ділянок, які використовуються для розміщення об'єктів загального користування. В той же час до об'єктів загального користування віднесено об'єкти промисловості, комунально-складських та інших об'єктів у межах населеного пункту. Однак є сумніви щодо можливості їх загального використання.

Це в свою чергу створює правовий дисбаланс до застосування таких визначень та державного регулювання цієї сфери, оскільки цим же законом наведено перелік об'єктів благоустрою.

Так, до об'єктів благоустрою населених пунктів належать:

1) території загального користування: парки (гідропарки, лугопарки, лісопарки, парки культури та відпочинку, парки - пам'ятки садово-паркового мистецтва, спортивні, дитячі, історичні, національні, меморіальні та інші), рекреаційні зони, сади, сквери та майданчики; пам'ятки культурної та історичної спадщини; майдани, площі, бульвари, проспекти; вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки; пляжі; кладовища; інші території загального користування;

2) прибудинкові території;

3) території будівель та споруд інженерного захисту території;

4) території підприємств, установ, організацій та закріплені за ними території на умовах договору та інші території в межах населеного пункту.

Згідно із Законом України «Про благоустрій населених пунктів» [8] до об'єктів благоустрою також можуть належати інші території в межах населеного пункту. Разом з цим, це положення з одного боку дуже широке, а з іншого досить не конкретне, що унеможливує його застосування, або дає можливість до вибіркового застосування. Саме тому має бути вичерпний перелік об'єктів благоустрою, на яке має розповсюджуватись державне регулювання.

Об'єкти благоустрою використовуються відповідно до їх функціонального призначення для забезпечення сприятливих умов життєдіяльності людини на засадах їх раціонального використання та охорони з урахуванням вимог правил благоустрою території населених пунктів, місцевих правил забудови, інших вимог, передбачених законодавством.

Перелік об'єктів сфери благоустрою населених пунктів на наш погляд не охоплює всього спектру визначення благоустрою. Не знайшли або нечітко знайшли своє відо-

браження території природних ландшафтів, інших природних комплексів і об'єктів оздоровчого і іншого призначення.

Поза уваги залишилися певні території та об'єкти, які безпосередньо або опосередковано пов'язані зі сферою благоустрою населених пунктів. До них можна віднести об'єкти життєдіяльності населеного пункту, наприклад, об'єкти поводження з відходами, інші місця поховання – оскільки крім кладовищ згідно і Законом України «Про поховання та похоронну справу» [9] до них відносяться колумбарії та крематорії (і якщо колумбарій можна віднести до території загального користування, то крематорій навряд чи), притулки для бродячих тварин, очисні споруди каналізаційних стоків, сніговідвали тощо.

Елементами (частинами) об'єктів благоустрою є:

покриття площ, вулиць, доріг, проїздів, алей, бульварів, тротуарів, пішохідних зон і доріжок відповідно до діючих норм і стандартів;

зелені насадження (у тому числі снігозахисні та протиерозійні) уздовж вулиць і доріг, в парках, скверах, на алеях, бульварах, в садах, інших об'єктах благоустрою загального користування, санітарно-захисних зонах, на прибудинкових територіях;

- будівлі та споруди системи збирання і вивезення відходів;
- засоби та обладнання зовнішнього освітлення та зовнішньої реклами;
- технічні засоби регулювання дорожнього руху;
- будівлі та споруди системи інженерного захисту території;
- комплекси та об'єкти монументального мистецтва;
- обладнання (елементи) дитячих, спортивних та інших майданчиків;
- малі архітектурні форми; інші елементи благоустрою, визначені нормативно-правовими актами [8].

В свою чергу елементи сфери благоустрою населених пунктів можна поділити на ряд категорій за функціональним призначенням: утворення зручного транспортного та пішохідного руху; формування найбільш комфортних умов праці, побуту та відпочинку населення; боротьби із забрудненням довкілля; формування естетичності благоустрою населених пунктів; інженерного захисту території; охорони водних джерел; вітро- та шумозахисту; вшанування історико-культурної спадщини та померлих.

Таким чином, під благоустроєм населених пунктів, наш погляд слід розуміти сукупність робіт і заходів, що включають в себе проектування, будівництво, експлуатацію та знесення (утилізацію) об'єктів (елементів) благоустрою населених пунктів з їх раціонального використання, належного утримання, охорони, організації упорядкування та відновлення для створення здорових, зручних, комфортних та культурних умов життєдіяльності населення на різних за функціональним значенням територіях населених пунктів.

Для реалізації цих понятійних завдань в сфері благоустрою населених пунктів діє низка підгалузей, таких як: дорожньо-мостове господарство, зовнішнє освітлення, озеленення та комплексний благоустрій, санітарна очистка та поводження з побутовими відходами, а також утримання прибудинкових територій, штучних споруд, майданчиків для паркування, будівель і споруд інженерного захисту територій та поверхневого водовідведення, благоустрою місць поховань і об'єктів поводження із домашніми тваринами в населених пунктах тощо [5, с. 5]. До цього переліку також можна віднести сферу паркування транспортних засобів.

Відповідно до Закону України «Про благоустрій населених пунктів» суб'єктами у сфері благоустрою населених пунктів є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, органи самоорганізації населення, громадяни [8].

Ми можемо сказати, що діяльність, яка пов'язана з благоустроєм населених пунктів, направлена на задоволення потреб людини до належного функціонального та санітарного стану певної території, де вона мешкає. До певної території у даному випадку відносяться територія навколо місця проживання та роботи людини, а також

території загального користування. Фактично можна сказати, що благоустрій населеного пункту має охоплювати всю територію цього населеного пункту в межах його границь. А площа благоустрою населених пунктів дорівнює сумі площ всіх населених пунктів країни.

Благоустрій населених пунктів можна розглядати ще з одного ракурсу - як складова житлово-комунальних послуг, які мають характер суспільного блага у зв'язку із загальним і невиключним їх споживанням, а саме:

- надання послуг з вивезення побутових відходів (всі операції поводження з побутовими відходами – збирання, транспортування, переробка, утилізація та захоронення);

- надання послуг з утримання прибудинкових територій житлового фонду;

- житлово-комунальні та інші послуги, які індивідуально споживаються населенням (водопостачання та водовідведення, опалення, електропостачання, газопостачання, дротові послуги (Інтернет, зв'язок, телефон, тощо)), і забезпечуються мережами, що проходять під об'єктами благоустрою населених пунктів.

Крім того стан об'єктів благоустрою впливає на ринок нерухомості, а саме: на вартість землі, житла, комерційна та промислова нерухомість.

Система благоустрою населених пунктів згідно із профільним Законом України «Про благоустрій населених пунктів» [8] включає:

- управління у сфері благоустрою населених пунктів;

- визначення суб'єктів та об'єктів у сфері благоустрою населених пунктів;

- організацію благоустрою населених пунктів;

- стандартизацію і нормування у сфері благоустрою населених пунктів;

- фінансове забезпечення благоустрою населених пунктів;

- здійснення державного, самоврядного і громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів;

- встановлення відповідальності за порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів.

Це свідчить, що в профільний закон закладений організаційно-правовий підхід. Однак, оскільки сфера благоустрою населених пунктів досить багатопрофільна у наданні житлово-комунальних послуг та виконанні суспільно-необхідних робіт, і також необхідно розглядати за галузево-функціональним підходом. В такому випадку системі благоустрою населених пунктів можна поділити на наступні підсистеми:

- підсистема вулично-дорожньої мережі;

- підсистема озеленення територій та відпочинку;

- підсистема комунального обслуговування;

- підсистема інженерного захисту територій;

- підсистема прибудинкових територій;

- підсистема інших територій в межах населеного пункту.

1. До підсистеми вулично-дорожньої мережі відносяться дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки.

Відповідно до державних будівельних норм «Споруди транспорту. Вулиці та дороги населених пунктів», затверджених наказ Держбуду України від 11.04.2001 № 89 [2] поділяють вулиці і дороги за їх призначенням:

- головні – для руху транспорту, що обслуговує адміністративні та громадські будинки і споруди, розташовані в межах площі, а також для проведення свят, народних гулянь, демонстрацій, парадів;

- перед значними громадськими спорудами і будинками (виставки, парки, торгові центри), стадіонами, палацами спорту, театрами тощо – для під'їздів і підходів до громадських будинків і споруд та швидкої евакуації відвідувачів і глядачів, розміщення стоянок легкових автомобілів, зупинок громадського транспорту;

- транспортні – зосередження та перерозподіл транспортних потоків у місцях перехрещення або примикання магістральних вулиць і доріг з великою інтенсивністю

руху різних видів міського транспорту з пересіканням транспортних і пішохідних потоків в одному та різних рівнях, регулювання руху на під'їздах до мостів при виході до них двох і більше вулиць або доріг;

– вокзальні – для забезпечення зручних під'їздів і пішохідних підходів до вокзалів залізничного, автомобільного, водного (морського й річкового) транспорту та аеропортів, розміщення автомобільних стоянок і зупинок масового громадського транспорту;

– багатофункціональні – для під'їздів і підходів до значних транспортно-пересадочних вузлів, розміщення споруд приміського та міського транспорту здійснення пересадки пасажирів з одних видів транспорту на інші

– ринкові – для забезпечення зручних під'їздів і підходів до ринків, розміщення зупинок громадського пасажирського та стоянок автомобільного транспорту;

– передзаводські – для організації під'їздів, розміщення зупинок громадського пасажирського та стоянок індивідуального автомобільного транспорту, евакуації працюючих.

2. До підсистеми озеленення територій та відпочинку відносяться: парки (гідропарки, лугопарки, лісопарки, парки культури та відпочинку, парки - пам'ятки садово-паркового мистецтва, спортивні, дитячі, історичні, національні, меморіальні та інші), рекреаційні зони, сади, сквери та майданчики, а також пам'ятки культурної та історичної спадщини, майдани, площі, бульвари, проспекти, пляжі.

Вона являє собою сукупність озелених територій різного функціонального призначення, об'єднаних у взаємопов'язану систему інфраструктури населених пунктів.

Зелені насадження населених пунктів є їх складною системою і діляться на ряд категорій за функціональним принципом. Так, зелені насадження населених пунктів ефективно виконують своє призначення з:

- формування естетичності благоустрою населених пунктів;
- охорони водних джерел та пагорбів від ерозії;
- вітро- та шумозахисту;
- боротьби з забрудненням повітря;
- формування найбільш комфортних умов праці, побуту та відпочинку населення.

Система озеленення населених пунктів характеризується великим ступенем складності, яка пов'язана із: складністю процесів, що відбуваються в населених пунктах в умовах активної взаємодії антропогенного та природного середовища; тісною залежністю від процесів розвитку населених пунктів, скороченням озелених територій при розширенні забудови; різноманіттю функцій та видів зелених насаджень, що складають систему озеленення, тощо.

Озеленення допомагає підкреслити стрункість архітектурних конструкцій, служить прекрасним фоном для малих архітектурних форм садово-паркових скульптур, лаштунками зелених театрів і танцмайданчиків, що її тісно пов'язує із питання відпочинку населення, а також використовується в якості живої огорожі, розділових смуг і острівців безпеки [1].

Саме ж озеленення населених пунктів можна охарактеризувати як:

- комплекс робіт щодо створення і використання зелених насаджень у населених пунктах;
- система зелених насаджень населених пунктів.

Озеленення в населених пунктах є найважливішим складовим елементом і займає значний простір. Важко переоцінити значення озеленення в житті людей і формуванні міського середовища. Озеленена територія не тільки благотворно впливає на людину, а й позитивно впливає на екологію населеного пункту. При грамотному використанні території можна на довгі роки створити естетично привабливі і функціональні зелені насадження.

Так з розвитком мистецтва створення парків з великої розмаїтості течій і стилів планування виникли два узагальнених і відточених прийому ландшафтної архітек-

тури: регулярний і пейзажний, які використовуються сучасними містобудівниками в сукупності [10, с. 29].

Відмітна особливість сучасного мистецтва озеленення - це використання зелених насаджень для поліпшення умов життя людини в праці, побуті, на відпочинку, наближення зелених насаджень безпосередньо до сфери людської діяльності: на території заводів і фабрик, установ, навчальних та дитячих закладів, громадських і житлових будівель. Прогресивним течією в озелененні населених пунктів вважається створення навколо них зелених поясів - акумуляторів чистого повітря і великих зелених насаджень, які пронизують їх територію. У житлових зонах створюються зони відпочинку на основі існуючих лісових масивів, що перетворюються в лісопарки.

3. Підсистеми освітлення територій поділяється за функціональним призначенням щодо вимог до рівня освітлення згідно з ДСТУ 3587-97 "Безпека дорожнього руху. Автомобільні дороги, вулиці та залізничні переїзди. Вимоги до експлуатаційного стану" [4]:

- магістральні вулиці і дороги загальноміського значення, площі головні, вокзальні, передмостові та багатофункціональних транспортних вузлів;
- магістральні вулиці і дороги районного значення, площі перед громадськими будовами та спорудами (стадіонами, театрами, виставками, торгівельними центрами, колгоспними ринками та іншими місцями масового відвідування);
- вулиці і дороги місцевого значення: житлові вулиці і дороги промислових та комунально-складських зон, проїзди; вулиці і дороги сільських населених пунктів: головні вулиці, житлові вулиці, проїзди, площі перед громадськими будовами та спорудами селищного значення.

4. До підсистеми комунального обслуговування відносяться:

- поводження з побутовими відходами;
- паркування та стоянки транспорту;
- похоронна справа;
- поводження з бродячими тваринами.

5. До підсистеми інженерного захисту територій включають експлуатацію об'єктів інженерного захисту територій звичай відносять: протизсувні, протиобвальні споруди; протиселеві споруди; противолавинні споруди; берегозахисні споруди; споруди для захисту від підтоплення; споруди для захисту від затоплення.

Досить важливими можна вважати системи поверхневого водовідведення, які є складовими елементами різних об'єктів благоустрою територій населених пунктів та за їх межами, основною метою яких є інженерний захист територій від підтоплення та затоплення.

6. Підсистема прибудинкових територій. Це території житлової та громадської забудови, земельні ділянки в межах населених пунктів, на яких розміщені об'єкти житлової забудови, громадські будівлі та споруди, інші об'єкти загального користування.

7. До підсистеми інших територій в межах населеного пункту відносяться території підприємств, установ, організацій та закріплені за ними території на умовах договору та інші території в межах населеного пункту.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, сфера благоустрою населених пунктів є складною соціально-значимою системою, що являє собою сукупність територій різного функціонального призначення, об'єднаних у взаємопов'язану систему інфраструктури населеного пункту, завданням якої є її належне функціонування. Однак, ми бачимо, що законодавець обмежив питання благоустрою населених пунктів лише експлуатацією відповідних об'єктів цієї сфери. Разом з тим, на наш погляд поняття "сфера благоустрою населених пунктів" необхідно розглядати як систему, складовими якої є стадії життєвого циклу об'єктів або елементів благоустрою: Проектування – Будівництво – Експлуатація – Знесення (Утилізація).

Також під час аналізу понятійної бази встановлено про існуючі протиріччя щодо сфери благоустрою населених пунктів у профільному Законі України «Про бла-

гоустрій населених пунктів» відносно меж цієї сфери та застосування до неї цього Закону, зокрема це стосується об'єктів та територій благоустрою населених пунктів.

Крім того, систему благоустрою населених пунктів необхідно розглядати не тільки з позиції організаційно-правових підходів, але й за галузево-функціональним підходом.

Література:

1. Благоустрій міста / Пер. з фр. Щ. Жупанський, С. Синиця. – К. : Основи, 1995. – 107 с.
2. Державні будівельні норми України «Споруди транспорту. Вулиці та дороги населених пунктів». Наказ Держбуду України від 11.04.2001 № 89. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blagoustriy.info/>.
3. Драган І.О. Державне управління процесами модернізації житлово-комунального господарства в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / І. О. Драган ; Акад. муніцип. упр. – К., 2011. – 36 с.: рис. – укр.
4. ДСТУ 3587-97 «Безпека дорожнього руху. Автомобільні дороги, вулиці та залізничні переїзди. Вимоги до експлуатаційного стану». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blagoustriy.info/>.
5. Ігнатенко О.П. Благоустрій в місті : Навч.-метод. посіб. для слухачів дистанц. курсу / О.П.Ігнатенко – Київ : Асоц. міст України та громад – Серія навчальних програм для працівників місцевого самоврядування. За заг. Ред. Пітцика М. В. Книга 21, 2008. - 204 с.
6. Логвиненко В.І. Механізми державного управління реформуванням та розвитком підприємств житлово-комунального господарства в регіоні: автореф. дис... д-ра наук з держ. управління : 25.00.02 / Володимир Іванович Логвиненко; Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2009. – 40 с.: рис. – укр.
7. Олійник Н. І. Державне регулювання ринку житла в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н. І. Олійник ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2011. – 36 с.
8. Про благоустріє населених пунктів : Закон України від 06.09.2005 №2807-IV // Відом. Верх. Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 2580.
9. Про поховання та похоронну справу: Закон України від 10.07.2003 №1102-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 7. – Ст. 47.
10. Теодорский В.С. Садово-парковое строительство и хозяйство : Учеб. для техникумов / В.С. Теодорский. – М. : Стройиздат, 1989. – 351 с.