

УДК 711.01: 711.4.01: 711.5

**В.Т.Семенов,***к.арх., профессор***Н.Э.Штомпель,***Харьковский национальный университет  
городского хозяйства им. А.Н.Бекетова*

## **РАЗРАБОТКА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ ГОРОДОВ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

Аннотация: рассматриваются вопросы, связанные с проблемами территориально-пространственного планирования, разработкой градостроительной документации развития городов в условиях децентрализации и территориальной реформы. Приведен анализ тенденций и механизмов, оказывающих влияние на разработку градостроительной документации. Изложены основные принципы разработки градостроительной документации развития городов в условиях децентрализации.

Ключевые слова: градостроительная документация, децентрализация, стратегическое планирование, территориальная реформа, устойчивое развитие.

**Постановка проблемы.** В настоящее время в Украине действует строго выстроенная иерархически вертикаль системы градостроительной документации, закреплённая законодательно [1], которая практически полностью наследует комплекс градостроительных документов, использовавшихся в условиях плановых методов хозяйствования социалистического периода (общегосударственная собственность на землю, зависимость градостроительной сферы от идеологических установок, централизованное планирование и т.д.). Данная вертикаль функционирует обособленно, механизмы ее взаимодействия с предусмотренными действующим законодательством Украины «новыми» рыночными средствами градостроительного регулирования территорий (зонинговые планы, кадастры и т.д.) а также с документами стратегического развития отсутствуют. В наметившихся условиях децентрализации Украины, реформирования ее территориального устройства подобный подход представляется недостаточно целесообразным и эффективным.

**Актуальность исследования.** Кроме того, обозначенный принцип организации системы градостроительной документации в Украине затрудняет переход к современным стратегическим и тактическим методам управления и планирования городов и не способствует устойчивости их развития. Таким образом, структура и содержание системы градостроительной документации в

Украине нуждаются в пересмотре основных концептуальных подходов к их разработке [2].

**Связь с важными научными и практическими задачами.** Данная работа связана с основными направлениями научных исследований Харьковского национального университета городского хозяйства им. А.Н.Бекетова.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Проблемы эффективной организации системы градостроительной документации исследованы зарубежными и отечественными специалистами: В.Л.Глазычевым, Н.М. Деминим, Е.Е. Ключниченко, В.Т. Семеновым и др. Проблемы развития территорий в работах Фомина И.О., Белокопя Ю.Н. и др. [3]. На уровне Европейской Комиссии утверждена Стратегия «Европа 2020» [4].

В тоже время проблема поиска оптимальной конфигурации системы градостроительной документации с учетом децентрализации и территориальной реформы до настоящего времени не была предметом комплексного научного анализа.

**Методическое или общенаучное значение.** Результаты данной работы могут быть использованы при разработке основных принципов государственной градостроительной политики в условиях проведения децентрализации и территориальной реформы.

**Изложение основного материала.** Задачи разработки градостроительной документации в XXI в. осложняются не только проблемами, связанными с созданием системы эффективного управления территориями городов, но и необходимостью «привязки» градостроительной документации к стратегиям развития, программам экономического развития и т.д.

Начиная с 1990-х годов в практике многих городов возникло движение по разработке стратегий развития городов или стратегических планов. Подобные документы были разработаны для многих городов Украины, в том числе и городов-областных центров (рис. 4).

В подавляющем большинстве случаев эти документы разрабатывались по методике Агентства международного развития США (USAID). Они имеют абсолютно идентичную структуру, независимо от того, развитие какого города рассматривается в данном документе. На основе проведенного анализа состояния процессов стратегического планирования городов Украины, можно говорить о сложившихся тенденциях «типизации» и «поверхности» в процессе разработки подобных документов. Задачи, которые ставили перед собой города в разрабатываемых планах, к сожалению, декларативны: речь идет о принятии генеральных планов, зонингов, внедрении ГИС-технологий.

Коллектив университета и сложившаяся на его базе школа территориального планирования на протяжении многих лет отстаивали индивидуальный подход к разработке программ развития городов и их территорий, основанный на разработке концепций развития.

В 1997 году была организована и осуществлена активная работа ученых, руководителей и специалистов органов местного самоуправления и исполнительной власти, депутатов городского совета над Концепцией системного развития г. Харькова до 2010 г. (рис. 1).

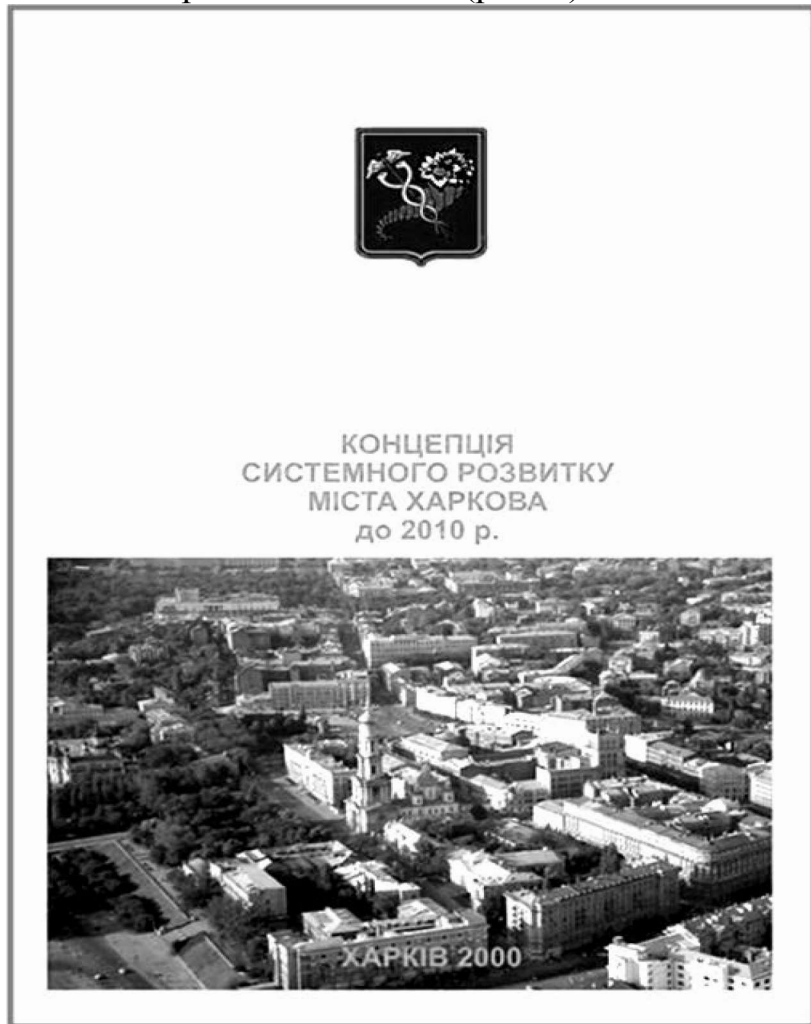


Рис. 1. Концепция системного развития г. Харькова до 2010 г.

Серьезными шагами в осмыслении и формировании видения места и роли г. Харькова в новом мире были встречи, выступления, горячие обсуждения в клубе «Диалог» [5].

В процессе разработки Концепции устойчивого развития города до 2010 г. было уделено серьезное внимание объективизации приоритетов развития города, установлению их иерархии [6] (рис. 2, 3).

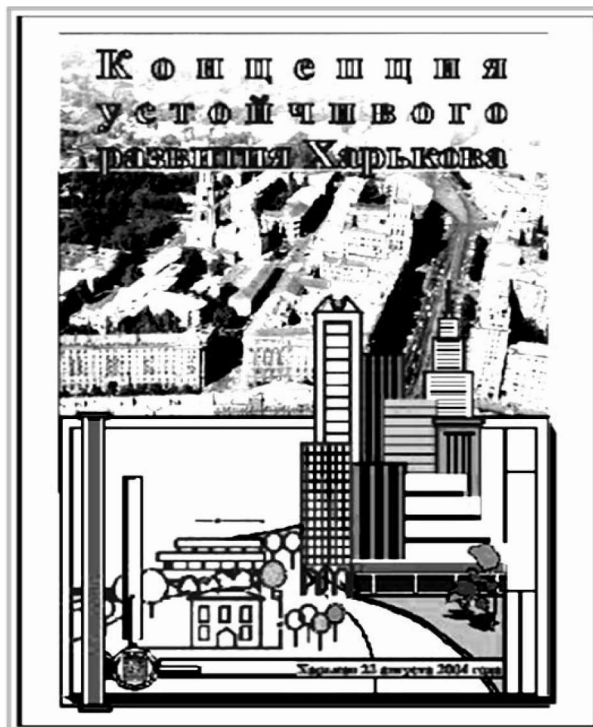


Рис. 2. Концепция устойчивого развития г. Харькова до 2010 г.

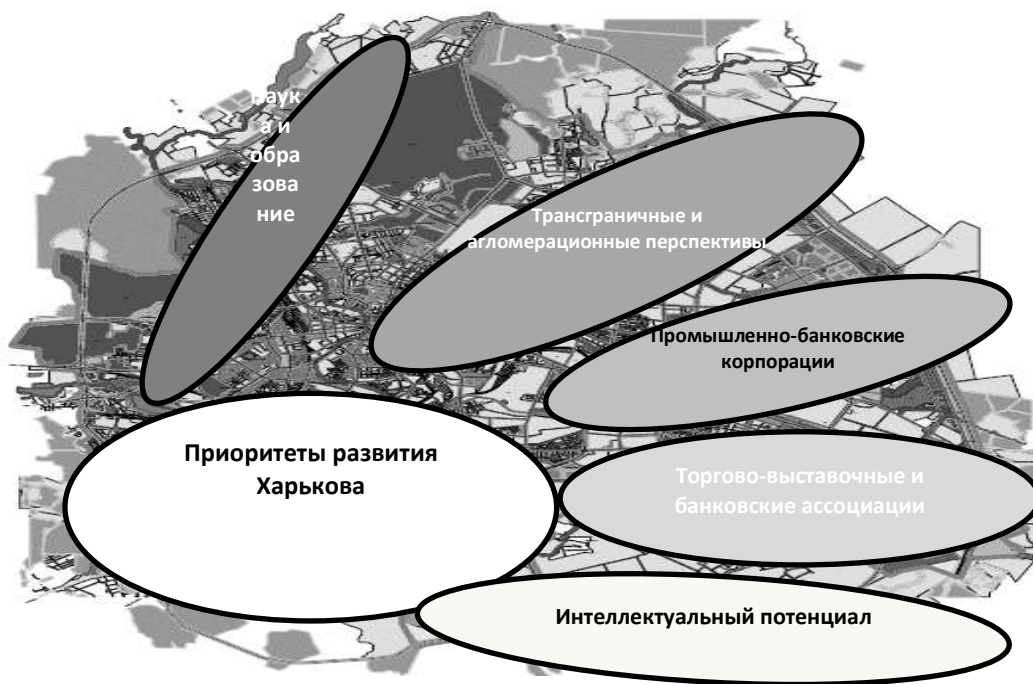


Рис. 3. Приоритеты устойчивого развития г. Харькова до 2010 г.

Приоритеты были выбраны исходя из сложившихся на протяжении 350-летней истории города предпосылок его развития. Ментальность и дух харьковчан неразрывно связаны с видением развития Харькова как образовательного, научного и инновационного торгово-промышленного центра Украины.

В 2004 году, при участии Международной Ассамблеи столиц и крупных городов была проведена международная конференция «Приоритеты развития крупнейших городов» (22-23 августа, день празднования 350-летия города).

В процессе проведенных исследований [7-12] была выявлена система приоритетных индикаторов для мониторинга условий социально-экономического развития - распространенного компонента городского управления во всем мире (рис. 4).

Индикаторы	Казахстан	Россия	Украина	Укрстат	Евростат	Общие
<b>Качество жизни</b>						
численность населения (тыс.чел.)			★	★		
естественный прирост (убыль) населения	★	★	★	★		★
общая заболеваемость населения	★	★		★		★
уровень преступности на 10 000 жителей;	★	★		★		★
обеспеченность услугами дошкольных организаций, %	★	★	★	★		★
уровень грамотности населения (среднее образование)	★			★		
численность учащихся профессионально-технических школ, тыс. чел.	★			★		
обеспеченность жильем, кв. м/чел	★	★		★		★

Рис. 4. Индикаторы оценки устойчивого развития городов

Однако, проблемы, связанные с тем, чтобы эффективно организовать управление в городах, в том числе управление градостроительной деятельностью – на сегодняшний день так и не решены.

Нерешена основная проблема планирования жизнедеятельности города на сегодняшний день – отсутствует долгосрочное системное планирование развития города.

Существующая градостроительная документация повторяет старую советскую и никак не может быть увязана с процессами децентрализации и территориальной реформы.

Огромное количество программ, планов развития отдельных направлений деятельности города не корреспондируется между собой, жестко привязаны к бюджетному процессу.

В свое время нами были направлены предложения в Министерство регионального развития, строительства жилищно-коммунального хозяйства Украины для учета при разработке нового ДБН «Состав, содержание, порядок

разработки генеральных планов населенных пунктов», которые частично были приняты во внимание.

Сегодня мы видим, что недавно разработанные генеральные планы развития городов реально отстают от быстро меняющейся социально-экономической ситуации в стране. А разработка генерального плана в зависимости от численности населения города может занимать от двух до пяти лет.

Поэтому необходимо изыскать возможность обеспечения властей градостроительной документацией и нормативно-правовыми актами нового поколения.

Должен быть разработан четкий механизм синхронизации всех имеющихся инструментов планирования и градостроительной документации, законодательных и нормативно-правовых актов, программ социально-экономического развития с учетом процессов децентрализации и развития городских агломераций.

Эффективной моделью в современных условиях децентрализации и развития агломерационных связей, является внедрение в практику предлагаемого алгоритма городского развития, предусматривающего наличие концепции развития, нового современного генерального плана и градостроительных документов (рис. 5).

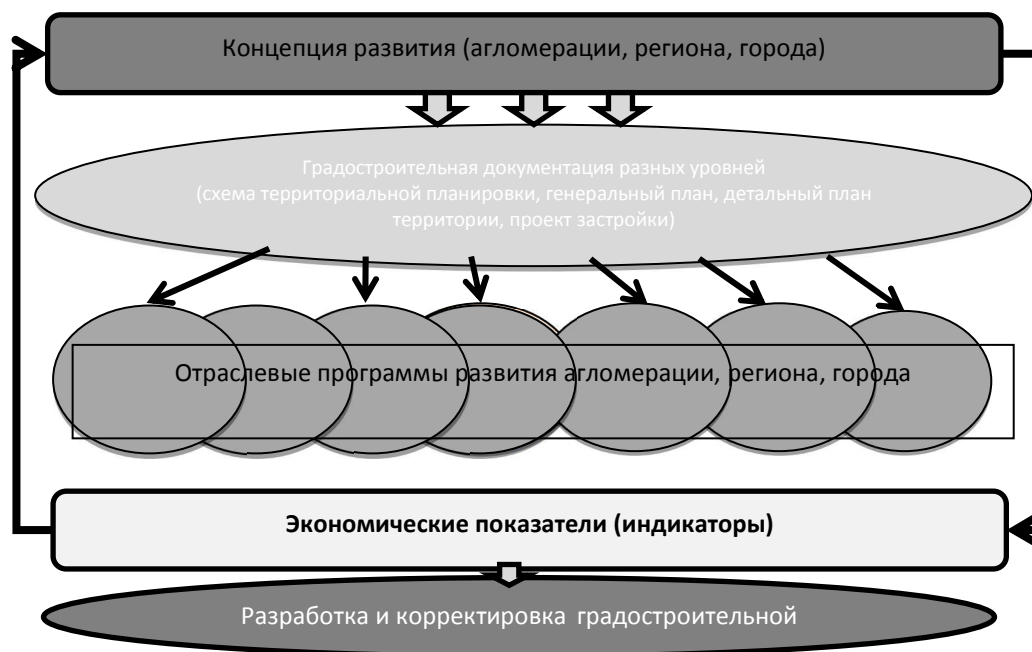


Рис. 5. Модель синхронизации документов городского развития

Еще в 2011 году по инициативе городского руководства кафедрой градостроительства была осуществлена работа по разработке одного из вариантов Стратегии развития г. Харькова до 2030 года (рис. 6).



Рис. 6. Концепция Стратегии развития г. Харькова до 2030 года

В предложенном варианте Концепции Стратегии развития г. Харькова до 2030 года в качестве одного из основных приоритетов перспективного развития рассматривается возможность эффективной агломерационной организации [13] города и прилегающих к нему территорий (рис. 7).

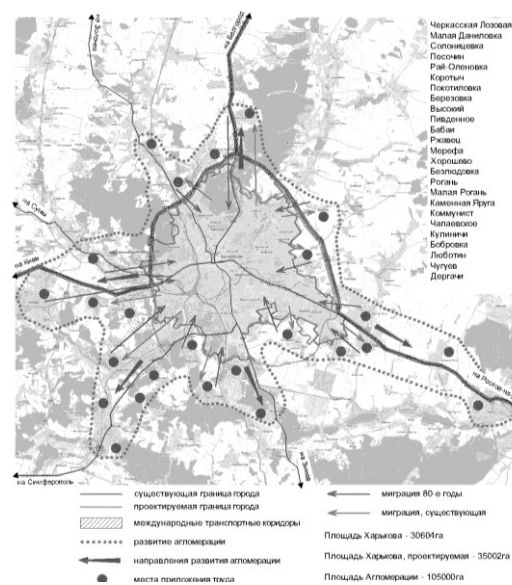


Рис. 7. Трансграничные и агломерационные перспективы развития г. Харькова и области

По нашему мнению, современный генплан должен содержать программу поэтапного развития всех составляющих градостроительной деятельности, последовательного изменения нормативов качества городской среды,

учитывать фактор мобильности во взаимосвязях и взаимозависимости различных элементов городской инфраструктуры.

Комплексная система документов городского развития предполагает наличие согласованных между собой:

- концепции социально-экономического развития
- генерального плана на аналогичный период
- среднесрочных программ социально-экономического развития.

Территориальное планирование в условиях децентрализации и возможного расширения агломерационных связей подвержено массе давлений со стороны внешних и внутренних факторов, носящих нередко стихийный характер.

Для их упорядочения необходимо грамотное применение эффективного градостроительного инструментария (системы кадастров, зонинговых правил, эффективной системы нормативной документации в сфере градостроительства).

При наличии Концепции развития города можно откорректировать генплан и другую градостроительную документацию. Генеральный план постоянно должен актуализироваться.

Методика разработки должна опираться на уже используемый практический опыт и при этом быть адаптированной к национальной управленческой практике методологии [5]. В основу ее разработки должны быть положены следующие принципы:

1. Диагностика социально-экономической ситуации территории, анализ основных социально-экономических тенденций и формирования реалистичных прогнозов и сценариев.
2. Анализ внешней конкурентной среды.
3. Использование как внутренних, так и внешних ресурсов территории.
4. Формирование реалистичного видения будущего и постановки реальных и достижимых целей реализации.
5. Формирование плана действий с учетом имеющихся ресурсов.
6. Согласование и увязка основных принципов концепции со всеми важнейшими участниками процесса развития территории, существующими документами и программами.
8. Привлечение к разработке Концепции внешних экспертов.
9. Учет общественного мнения через механизмы широкого привлечения общественности и предпринимателей к процессу планирования развития.
10. Обработки действенной системы управления реализацией Концепции, ее корректировки и обновления.



Разработку и реализацию документов развития целесообразно осуществлять поэтапно:

1. Первый этап - составление графика работы и подбор команды профессионалов из числа ученых, служащих органов власти, исследователей, журналистов, представителей учебных заведений, предпринимателей, представителей общественных организаций, авторитетных граждан города и тому подобное.

2. Второй этап – изучение общественного мнения, вовлечение населения города в процесс разработки Концепции.

3. Третий этап – диагностика развития территории (на основе индикаторов социально-экономического развития), возможностей по изменениям к лучшему и предотвращения угроз для его позитивного развития [5].

4. Четвертый этап - рейтинговая оценка сильных и слабых сторон города, возможностей и угроз. Определение главных приоритетных направлений развития.

5. Пятый этап - приглашение отдельных профессиональных специалистов, а также руководителей предприятий, частных предпринимателей и представителей общественных объединений и граждан города для работы над детализацией главных приоритетных направлений развития города (определение стратегических и операционных целей и задач).

6. Шестой этап - иерархизация целей и задач Концепции по основным стратегическим направлениям развития города. Проведение подробного анализа задач: определение временных рамок, ресурсов, партнеров и ответственных за достижение оперативных целей. Определение основных ожидаемых результатов выполнения Концепции.

Создание эффективной системы городского управления, отвечающей современным общемировым требованиям, должно базироваться в первую очередь на рациональном использовании информационного ресурса города, развитии новых информационных технологий, в том числе и технологий управления.

Переход к управлению городом на основе целевых городских программ и проектов следует осуществлять следующим образом: этап планирования и реализации целевых городских программ или проектов согласно планов социально-экономического и устойчивого развития города с учетом приоритетных направлений

Каждая целевая программа, которая предлагается на рассмотрение городу, должна быть соответствующим образом оформлена в виде регламентного документа – паспорта программы. Безусловно, целевая

программа должна соответствовать целям устойчивого развития города, а после принятия стратегического плана развития – приоритетным целям стратегического развития города. В паспорте программы обязательно указываются источники финансирования, как бюджетные, так и внебюджетные.

В условиях, когда органы местного самоуправления ощущают постоянный дефицит бюджетных средств, целевые городские программы выступают в качестве фактора, оптимизирующего использование денежных средств города.

В ходе многолетней систематической работы были выбраны приоритеты развития, к примеру г. Харькова, которые остаются перманентными (наука, образование, культура, промышленность, торговля, которые постепенно трансформируются в банковско-промышленные и банковско-торговые консорциумы) [5].

Для решения проблем развития в этих условиях предлагается технология управления, организационные структуры развития:

- Агентство развития города
- Экспертный Совет
- Муниципальная Команда

Муниципальная Команда разрабатывает рабочий график прохождения этапов по разработке Концепции развития города, который включает в себя:

- Этап подготовки аналитических материалов о городе;
- Этап разработки Концепции стратегического развития города;
- Этап разработки планов и программ реализации Концепции развития города

В целях организации работы над Концепцией предлагается сформировать систему организационных структур на нескольких уровнях:

Политический уровень:

Агентство развития города;

Экспертный Совет.

Технический уровень:

Муниципальная Команда;

Тематические комиссии (по основным направлениям и отдельным проблемам).

**Агентство развития города** - высший орган системы организационных структур планирования, который образуется с целью политической координации и принятия всех ключевых решений.

**Экспертный Совет** - орган, руководящий работами по разработке и реализации Концепции.

**Тематические комиссии** - рабочие органы, которые ведут разработку, мониторинг, актуализацию, корректировку и обновление Концепции по выбранным стратегическим направлениям и отдельным проблемам, определяют условия его реализации. Состав тематических комиссий образуют специалисты по выбранным стратегическим направлениям, при этом не исключается привлечение внешних специалистов.

Предлагается разновременная реализация приоритетов, необязательно начинать заниматься всеми направлениями одновременно и с одинаковыми усилиями.

Первоочередными могут стать те приоритеты, которые уже сейчас вносят существенный вклад и могут способствовать росту инвестиционной привлекательности: технологические инновации, IT-сфера, высшие учебные заведения, развитие креативной культурно-развлекательной инфраструктуры города [15]. Создание инновационной экономики и ресурсоэффективного города может потребовать больших временных и финансовых затрат и их реализация может быть ожидаема в среднесрочной или долгосрочной перспективе.

### **Выводы:**

1. Сложившийся подход разработки и реализации стратегий развития и стратегических планов развития территорий в Украине в силу изменившихся условий, неэффективной реализации этих документов и необходимости проведения децентрализационной реформы не может эффективно применяться на практике.

2. Необходимо все усилия сосредоточить на разработке концепций планирования территорий с учетом агломерационных связей в условиях децентрализации, отказавшись от стратегического классического подхода. Так как концепции развития, являются более гибкими и эффективными документами, что дает больше возможностей для развития городов, внесения своевременных исправлений, актуализации программ и проектов реализации.

3. На государственном уровне необходимо внести соответствующие изменения в законодательные и нормативные документы, регулирующие порядок ведения и сопровождения градостроительной деятельности в условиях децентрализации с учетом агломерационных связей в пользу разработки концепций.

4. Обеспечить адаптацию существующей в Украине системы показателей социально-экономического развития (индикаторов) к европейским и общемировым системам, с учетом направлений, заложенных в концепциях развития.

**Перспективы использования результатов исследования.** Авторами предлагается применение нового «концептуального» подхода к сопровождению градостроительных процессов с учетом децентрализации и сложившихся устойчивых агломерационных связей, что соответствует современным тенденциям в планировке территорий. Это позволит эффективно сформировать объединенные территории будущих громад (ОТГ) в процессе децентрализации, к примеру, в соответствии с Проектом перспективного плана формирования территорий громад Харьковской области [14], оптимизировать границы территориальных громад с учетом установившихся фактических (а не административных) связей и процессов с учетом таких факторов как: наличие потенциальных центров ОТГ, развитая инфраструктура, равноудаленность от соседних поселений, доступность обслуживания. При этом будут учтены показатели, оказывающие существенное влияние на развитие ОТГ:

- исторические;
- культурные;
- природные;
- этнические и др.;

Ожидаемые результаты: улучшение возможностей для привлечения инвесторов и повышение уровня и качества образования, увеличение финансирования из бюджета.

#### Литература:

1. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 34, ст.343)//Урядовий кур'єр від 23.03.2011, № 52.
2. Семенов В.Т., Штомпель Н.Э. Устойчивое развитие мегаполисов. Урбанистические аспекты. – Харьков, ХНУГХ им. А.Н.Бекетова, 2015. – 335 с., ил.
3. Білоконь Ю.М. Управління розвитком територій (Планувальні аспекти)/за ред. Фоміна І.О. – Київ, Укрархбудінформ, 2002.
4. «Європа 2020» — стратегія соціально-економічного розвитку Європейського Союзу на період до 2020 року. Прийнята Європейською Радою навесні 2010 р. [Електроний ресурс]. Режим доступу: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm).
5. Диалоги о Харькове: Шестьдесят страниц размышлений. Вып.2. – Харьков: Сам, 2003. – 69 с.
6. В.Т.Семенов. Методологические предпосылки разработки «Программы устойчивого развития г.Харькова до 2010 г.»//Коммунальное хозяйство городов, № 57. С. 124-130.
7. Основы экономики столичного мегаполиса/Российская академия естественных наук, Российская муниципальная академия, Институт региональных экономических исследований. – М.: ЗАО «Изд. «Экономика», 2006. – 575 с. ISBN 5-282-02502-7.
8. Яргина З. Н. Градостроительный анализ. М., Стройиздат, 1984. – 245 с., ил.

9. Доклад Центра стратегических исследований ПФО «Россия: принципы пространственного развития». Глазычев В.Л. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.glazychev.ru/projects/2004\\_ProstRazv/2004\\_DocladProstRazv](http://www.glazychev.ru/projects/2004_ProstRazv/2004_DocladProstRazv)
10. «Повестка дня на 21 век», принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 г. Официальный сайт ООН. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/>
11. Eurostat regional yearbook 2010. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-NA-10-001-15](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-NA-10-001-15)
12. P.J.Taylor, D.R.F. Walker and J.V. Beaverstock Firms and their Global Service Networks <http://www.Lboro.ac.uk/gawc/rb/rb6.html>.
13. А.С.Пузанов. Научные и практические аспекты формирования городских агломераций./ Научно-практическая конференция МАГ.- М, 2011г.
14. Рішення позачергової XXXVI сесії Харківської обласної ради «Про схвалення перспективного плану формування територій громад Харківської області».
15. Стратегія розвитку Харківської області на період до 2020 року.

#### Анотація

Розглядаються питання, пов'язані з проблемами територіально-просторового планування, розробкою містобудівної документації розвитку міст в умовах децентралізації та територіальної реформи. Наведено аналіз тенденцій і механізмів, що впливають на розробку містобудівної документації. Викладено основні принципи розробки містобудівної документації розвитку міст в умовах децентралізації.

Ключові слова: містобудівна документація, децентралізація, стратегічне планування, територіальна реформа, сталий розвиток.

#### Abstract

The issues related to the problems of spatial planning, development planning documentation of urban development in the context of decentralization, and territorial reform. An analysis of the trends and mechanisms that influence the development of urban planning documentation. The basic principles for the development of urban planning documentation in a decentralized environment.

Key words: urban documentation, decentralization, strategic planning, territorial reform, sustainable development.