



**Олена Панухник,**  
кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри фінансів, обліку і контролю  
Тернопільського національного технічного  
університету ім. Івана Пулюя

### Містобудування в адміністративному районі: модернізаційно-управлінський аспект

Запропоновано шляхи модернізації управлінської діяльності у сфері містобудування на рівні адміністративного району. Обґрунтовано необхідність дотримання державних, місцевих та громадських інтересів у процесі планування розвитку території.

*Ключові слова:* містобудування, місцеве самоврядування, адміністративний район, містобудівна документація.

The ways of improvement of administrative activity are offered in the sphere of town-planning at the level of administrative district. The necessity of observance of state, local and public interests is grounded in the process of planning of development of territory.

*Key words:* town-planning, local self-government, administrative district, town-planning document.

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями.* Ефективне функціонування території, забезпечення гідного рівня життя його населення вирішальною мірою залежать від управління соціально-економічним розвитком усього регіонального комплексу, вибору правильної політики та прийняття обґрунтованих управлінських рішень. Складовою частиною механізму регулювання соціально-економічного розвитку населених пунктів є управління процесами містобудування на рівні адміністративного району, що визначає актуальність дослідження.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення даної проблеми.* Проблеми управління містобудуванням досліджувалися у працях М.Галятина [1], В.Гусакова, та У.Валлета [2], В.Вакуленка та Ю.Дехтяренка [3; 4], В.Нудельмана [5], Д.Руссо та Ж.Возея [6].

*Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. У вказаних працях основний наголос робиться на власне містобудівельних, а не управлінських аспектах. Тому завданням статті є формування цілісної управлінської концепції вдосконалення містобудування на рівні адміністративного району.*

*Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. Адміністративний район - це складна соціально-економічна просторова система, де економічні взаємовідносини між землекористувачами багато в чому залежать, впливають, а інколи і визначають сукупність просторових зв'язків між елементами планувальної структури, соціальну та демографічну структури населення. В умовах ринкової економіки головними засобами управління містобудуванням та архітектурою територіального розвитку стають економічні важелі: маргінальна вартість землі, земельна рента, структура та розмір місцевих податків. Разом з тим виникають нові проблеми управління територіальним розвитком: як оцінити корисність для розвитку міст окремих видів економічної діяльності землекористувачів; як визначити засіб економічного заохочування "корисних" видів економічної діяльності для землекористувачів; де знайти ресурси для виконання міських соціальних, екологічних програм, інвестиційних проектів; як заохочувати інвесторів вкладати кошти в територіальний розвиток окремих населених пунктів.*

Розв'язання цих проблем пов'язано передусім з удосконаленням управлінської діяльності в напрямі раціонального землекористування. Раціональне землекористування - це такий просторовий розподіл базової, обслуговуючої та забезпечуючої економічної діяльності, який сприяє динамічному підвищенню основних економічних показників при збереженні екологічної рівноваги, забезпеченні нормативного рівня фізіологічних та соціальних потреб найменш економічно захищених верств населення.

Для визначення перспективних з економічного погляду землекористувачів для конкретного району, на нашу думку, необхідно вирішити такі завдання: визначити структуру економічних зв'язків населених пунктів певного регіону, а також у системі поселень сусідніх районів, обмеження на галузеву структуру базової, обслуговуючої та забезпечуючої економічної діяльності, що накладають природні умови, природні і містобудівні ресурси, демографічна та соціальна структури населення; чітко окреслити територіальні межі регіону, що в основному визначають його базову економічну діяльність; здійснити моделювання з використанням ретроспективних даних, аналогів, обґрунтування часових інтервалів.

З метою розробки дієвого механізму економічного заохочування перспективних для територіального розвитку землекористувачів потрібно також провести планувальний аналіз території району для всіх видів просто-

рових зв'язків усієї галузевої структури землекористувачів; визначити кваліметрию районної території з урахуванням особливостей економічного функціонування кожного виду землекористувачів, теперішні і майбутні потреби в економічних, фінансових, територіальних ресурсах обслуговуючої та забезпечуючої діяльності; провести граничну грошову оцінку земель для кожного виду землекористування.

Для розробки першочергових соціальних та екологічних програм, інвестиційних проектів, пошуку ресурсів для їх реалізації необхідно провести ретроспективний аналіз демографічної і соціальної структур населення, визначити тенденції їх змін скласти прогноз демографічної і соціальної структур населення для різних стратегій економічного розвитку; окреслити екологічні проблеми розвитку регіону, визначити зв'язок із динамікою демографічної структури населення, перспективами розвитку тих чи інших видів базової економічної діяльності; провести моделювання збалансованого зростання економіки району з метою знаходження потенційних "платників" програм.

Отже, управлінська діяльність у сфері містобудування та територіального розвитку на рівні адміністративного району (і не тільки) повинна враховувати і виходити з того, що сучасне місто, селище, село є складним територіальним, демографічним, екологічним, соціально-економічним, природно-технічним феноменом. Як феномен сучасної цивілізації, що налічує кілька тисячоліть, населені пункти у своїй основі практично не змінилися. Це свідчить про те, що форма розселення є досить стійкою і об'єктивною і якнайкраще відповідає потребам людського суспільства.

Проблемним в управлінні є те, що чинне законодавство зовсім не враховує того, що окремі населені пункти, насамперед міста, не є ізольованими від як фізичного, так і соціально-економічного простору, що їх оточує. Складна сукупність територіально-просторових виробничих, соціальних, інформаційних зв'язків існує всюди. Це, насамперед, трудові, рекреаційні, соціально-культурні та побутові зв'язки. Крім того, як показує практика, кожен населений пункт, так би мовити, вмонтований у регіональну інженерно-транспортну і енергетичну інфраструктуру. Таким чином, з огляду на ці обставини неможливо розглядати місто, селище, село як об'єкт управління, що виключений із контексту регіональних планувальних та соціально-економічних структур, екологічного оточення. Усе це слід враховувати в процесі управлінської діяльності в даній сфері.

Разом з тим поняття регіональної урбаністичної системи дає змогу свідомо підходити до розв'язання проблеми комплексного регулювання сукупності населених місць і незабудованих просторів, які б забезпечили гармонійний розвиток територій на загальну користь у цілому.

У напрямі вдосконалення управлінської діяльності у сфері містобудування та територіального розвитку адміністративного району пропонується

під час розробки програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних територій включити розділ із виконання Генерального плану цієї території на термін дії програми, який стане основою визначення витрат, необхідних для підтримки в належному гігієнічному, естетичному, технічному стані території. Цей розділ важливий насамперед тому, що Генеральний план є моделлю перспективного соціально-просторового і архітектурно-планувального розвитку території і водночас базою повсякденного управління, основою правил планування і забудови населених пунктів окремого регіону.

Важливою частиною управлінської діяльності у сфері містобудування та архітектури є необхідність проведення моніторингу. Так, моніторинг забудови та іншого використання територій має полягати в проведенні спостережень за реалізацією відповідної містобудівної документації та зміною об'єктів містобудування, а також виконавчої зйомки і коригуванні топографо-геодезичних, картографічних та інших матеріалів. Дані моніторингу можуть використовуватися для створення геоінформаційних систем, заноситися до містобудівних кадастрів населених пунктів і враховуватися під час планування та забудови територій.

Планування територій на регіональному рівні полягає в розробленні та затвердженні схем планування територій Автономної Республіки Крим, областей, адміністративних районів, регулюванні використання їх територій, ухваленні та реалізації відповідних рішень про дотримання містобудівної документації відповідно до закону.

Районні ради в межах своїх повноважень мають право приймати рішення про розроблення схем планування територій відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також їх окремих частин. У схемах планування територій районів визначаються заходи з реалізації державної політики та враховуються державні інтереси під час планування цих територій, їх історичні, економічні, екологічні, географічні і демографічні особливості, етнічні та культурні традиції.

З метою виконання вищезазначених вимог і врахування громадських інтересів під час планування територій на регіональному рівні, на нашу думку, районним державним адміністраціям потрібно більше уваги приділяти: інформуванню населення через засоби масової інформації та письмово - органи місцевого самоврядування, у тому числі органи місцевого самоврядування територій суміжних адміністративно-територіальних одиниць про розроблення схем планування відповідних територій (ця норма законодавчо передбачена, проте реалізується не всюди чи не повною мірою); залученню представників відповідних територіальних громад, сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів до участі в обговоренні схем планування територій на регіональному рівні; підготовці пропозиції щодо пого-

дження інтересів територіальних громад у разі виникнення розбіжностей при вирішенні питань планування територій на регіональному рівні.

Зауважимо, що територіальні громади під час планування і забудови відповідних територій мають право: на одержання інформації про планування територій та його можливі правові, економічні та екологічні наслідки з метою подання пропозицій і зауважень до схем планування територій на регіональному рівні; брати участь у обговоренні схем планування територій на регіональному рівні, в тому числі з планування територій суміжних адміністративно-територіальних одиниць. Саме ці права територіальних громад часто ігноруються при вирішенні багатьох питань розвитку території, на якій вони розміщені.

Планування територій на місцевому рівні полягає в розробленні та затвердженні Генеральних планів населених пунктів, схем планування територій на місцевому рівні та іншої містобудівної документації, регулюванні використання їх територій, ухваленні та реалізації відповідних рішень про дотримання містобудівної документації. Саме ці документи мають стати основою складання схеми планування регіону, адже в них на базовому рівні визначаються пріоритети для жителів певного населеного пункту, розвитку його території.

Так, схеми планування територій на місцевому рівні визначають: потреби у зміні меж населених пунктів, а також у територіях, передбачених для містобудівних потреб; зонування територій для забудови та іншого використання; планувальну структуру території; інші питання, визначені державними будівельними нормами. Схемами планування територій на місцевому рівні в разі необхідності може визначатися доцільність розроблення генеральних планів окремих населених пунктів.

Генеральним планом населеного пункту визначаються: потреби в територіях для забудови та іншого використання; потреба у зміні меж населеного пункту, черговість і пріоритетність забудови та іншого використання територій; межі функціональних зон, пріоритетні та допустимі види використання та забудови територій; планувальна структура та просторова композиція забудови населеного пункту; загальний стан довкілля населеного пункту, основні фактори його формування, містобудівні заходи щодо поліпшення екологічного і санітарно-гігієнічного стану; території, які мають будівельні, санітарно-гігієнічні, природоохоронні та інші обмеження, пов'язані з їх використанням; інші вимоги, визначені державними будівельними нормами. Згідно з генеральним планом населеного пункту розробляється детальний план території, який визначає: розташування червоних ліній, ліній регулювання забудови; розташування окремих земельних ділянок та об'єктів містобудування, вулиць, проїздів, пішохідних зон, щільність, поверховість, інші параметри забудови; розташування інженерно-транспортної інфра-

структури; принципи формування архітектурно-просторової композиції забудови; інші вимоги, визначені державними будівельними нормами.

Планом червоних ліній відповідно до Генерального плану населеного пункту, детального плану, даних Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру населеного пункту визначається розташування червоних ліній. План червоних ліній є складовою частиною Генерального плану населеного пункту (детального плану території) або може бути окремою містобудівною документацією.

Проект забудови території визначає: розташування об'єктів містобудування, місцевих проїздів відносно червоних ліній; архітектурно-просторове вирішення, призначення, щільність, поверховість та інші показники конкретних об'єктів містобудування; показники та технічні вирішення інженерно-транспортної інфраструктури; потребу в проведенні інженерної підготовки території та обсяг цих робіт; місця та технічні вирішення під'єднання інженерного обладнання об'єктів містобудування до зовнішніх інженерних мереж і споруд; організацію будівництва; техніко-економічні показники та загальний кошторис забудови території; інші вимоги, визначені державними будівельними нормами. У разі необхідності у складі проекту забудови території може розроблятися проект розподілу території.

Проект розподілу території - це містобудівна документація, яка розробляється для мікрорайону (кварталу) чи його частини з метою розмежування земельних ділянок. Проектом розподілу території визначаються площі та межі присадибних територій існуючих і запроектованих житлових будинків; земельних ділянок, на яких розміщують громадські споруди та інші об'єкти містобудування; надлишків земельних ділянок, призначених для подальшого спорудження житлових і громадських будинків і споруд та іншого використання (при розподілі території існуючої забудови); територій загального користування; територій обмеженого користування земельною ділянкою, встановленого згідно з договором, рішенням суду або в іншому визначеному законом порядку.

Крім розглянутих вище параметрів, планування населених пунктів, які мають бути враховані під час складання схем планування території району, не менш важливим є врахування державних інтересів, яке полягає у визначенні потреби в територіях, необхідних для розміщення та утримання об'єктів загальнодержавного значення, вирішенні інших завдань реалізації державної політики щодо використання територій. Урахування державних інтересів здійснюється передусім шляхом виконання відповідних вимог до розроблення генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, проведення їх експертизи, здійснення державного контролю за плануванням, забудовою, іншим використанням територій та окремих земельних ділянок у порядку, встановленому законодавством. Порядок вра-

хування вимог щодо забезпечення державних інтересів під час планування і забудови територій на місцевому рівні встановлюється в регіональних пра-вилах забудови.

Для раціонального використання та забудови території району пропо-нується створення координаційно-консультативного органу при районній державній адміністрації - планувальній раді. Планувальна рада створюється у складі необхідної кількості осіб і має відображати, по-перше, міжвідом-чий характер, і, по-друге, необхідність широкого залучення громадян до вирішення важливих для них питань використання земель і розвитку тери-торії. Виходячи з цього у планувальну раду повинні входити як мінімум (для районної ради) 3 особи, які б представляли громадські і приватні інте-реси: депутат районної ради, керівник (перший заступник) відповідного відділу виконавчого органу (містобудування і архітектури, економіки, зе-мельних ресурсів тощо), місцевий спеціаліст з архітектури і містобудуван-ня, представник органу самоорганізації населення, професійної громадської організації чи інші особи.

Запропонована система взаємоконтролю при прийнятті рішень у цій сфері, на нашу думку, дасть змогу не допустити порушень з боку юридичних, фізичних осіб та державних службовців щодо планування і забудови тери-торій і забезпечить збереження і розвиток традиційного для певного райо-ну середовища, збереження об'єктів культурної та історичної спадщини.

Стосовно управління містобудівними та архітектурними процесами в адміністративному районі можна визначити таку важливу додаткову функ-цію органів місцевого самоврядування, як забезпечення: населених пунктів адміністративними будинками, спорудами та приміщеннями для роботи, житловими будинками, квартирами і приміщеннями для проживання; по-слугами комунальних служб, що безпосередньо обслуговують ці адміні-стративні та житлові будинки, приміщення та квартири; місцями відпочин-ку працівників. Для цього має функціонувати відповідна організаційна струк-тура управління, яка повинна забезпечувати: управління територією району як єдиним загальногосподарським комплексом; управління всіма сектора-ми економіки (галузевими, регіональними, функціональними) через відповідні функціональні, галузеві, територіальні органи; оперативне при-йняття управлінських рішень; широке залучення населення до управління містом через систему органів самоврядування; економне використання коштів на утримання управлінського апарату. Організаційна структура управ-ління містобудування та архітектури повинна функціонувати як внутріш-ньо замкнута інформаційно-логічна система зі зворотними зв'язками, відкри-тими для зовнішнього спілкування з взаємозв'язаними об'єктами і резуль-татотворюючими факторами. Дотримання принципу розподілу повнова-жень і пов'язаних із цим функцій при побудові моделі організаційної струк-

тури управління містобудування та архітектури на рівні адміністративного району дає можливість повністю уникнути дублювання функцій і організаційних суперечностей між представницькою і виконавчою гілками влади, як це трапляється у деяких регіонах.

*Висновки.* Важливими напрямками вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування стосовно управління містобудівними та архітектурними процесами в адміністративному районі є: 1) удосконалення фінансової системи місцевого самоврядування з відокремленням розробки і виконання бюджетів капітального розвитку, а також упровадження системи місцевих позик на будівництво житла; 2) здійснення постійного моніторингу реалізації схем планування території області, адміністративного району з урахуванням положень Генеральної схеми планування території України з метою коригування і надання дієвих пропозицій їх удосконалення; 3) активізація роботи з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення коригування містобудівної документації та розроблення місцевих правил забудови населених пунктів, передусім історичних міст; 4) визначення черговості оновлення містобудівної документації та підготовка пропозицій органам місцевого самоврядування стосовно забезпечення щорічно відповідних видатків з місцевих бюджетів для коригування генеральних планів та розроблення місцевих правил забудови, насамперед для історичних міст та населених пунктів, найбільш привабливих для залучення інвестицій; 5) посилення дієвого контролю за якістю будівництва об'єктів із застосуванням передбачених законодавством економічних санкцій до правопорушників у галузі містобудування; 6) забезпечення постійного контролю за станом забудови історичних міст та розміщенням об'єктів в охоронних зонах пам'яток культурної спадщини.

Підсумовуючи викладене вище, узагальнимо основні функціональні напрями вдосконалення управлінської діяльності у сфері містобудування і територіального розвитку адміністративного району, а саме: плановий, організаційний, регулятивний, інформаційно-аналітичний та контрольний, без реалізації яких неможливо досягти ефективності в регулюванні цієї сфери і виконати завдання, передбачені державними програмами, концепціями, іншими нормативними актами. Оцінка ефективності практичної реалізації запропонованих рекомендацій становитиме перспективне поле подальших наукових досліджень у цій сфері.

#### **Список використаних джерел**

1. *Галятин М. Ю.* США: правовое регулирование использования земель / М. Ю. Галятин. - М. : Наука, 1991. - 252 с.
2. *Гусаков В.* Регулювання використання і забудови територій населених пунктів (зонінг) / В. Гусаков, У. Валетта. - К. : Падко, 1996. - 75 с.



3. Дехтяренко Ю. Ф. Регулювання земельних відносин у місті / Ю. Ф. Дехтяренко. - К. : Основи, 1997. - 139 с.
4. Економіка міст: Україна і світовий досвід / В. М. Вакуленко, Ю. Ф. Дехтяренко та ін. ; за заг. ред. В. Макухи. - К. : Основи, 1997. - 243 с.
5. Нудельман В. Діпромiсто: історія і сучасність / В. Нудельман // Досвід та перспективи розвитку міст України. - К. : Діпромiсто, 2000.
6. Руссо Д. Благоустрій міста / Д. Руссо, Ж. Возей. - К. : Основи, 1995. - 107 с.
7. Кривов'язюк І. В. Організаційно-економічні механізми розвитку містобудування (за матеріалами міста Луцька) : монографія / І. В. Кривов'язюк, Т. В. Балік. - Луцьк : Надстир'я, 2005. - 148 с.
8. Экономика муниципального сектора : учеб. пособие / под ред. А. В. Пикулькина. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. - 464 с.

**Юлія Глуценко,**

*кандидат економічних наук, доцент,*

*докторант кафедри регіонального управління,*

*місцевого самоврядування та управління містом НАДУ*

### **Фінансове вирівнювання як інструмент державного регулювання соціально-економічного розвитку територій**

Розглянуто актуальні питання функціонування механізму фінансового вирівнювання в Україні. Обґрунтовано необхідність розрахунку обсягу місцевих бюджетів на основі уточнених, законодавчо встановлених соціальних стандартів і нормативів з урахуванням коректних індикаторів.

*Ключові слова:* фінансове вирівнювання, бюджетне регулювання, місцеві бюджети, місцеві органи влади, місцеві послуги.

Current issues of the functioning of financial equalization in Ukraine. The necessity of calculating the amount of local budgets on the basis of specified, statutory social standards and norms on the basis of correct indicators.

*Key words:* financial equalization, budget management, local governments, local authorities, local services.

*Постановка проблеми.* Реалізація стратегії бюджетної політики України в 2013 р. спрямована на підвищення стандартів життя і рівня добробуту громадян відповідно до послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Національного плану дій щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [12].