

УДК 351.128

ВПЛИВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА РОЗВИТОК МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Чепелевський Ю.Л.

Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

У статті обґрунтовано сутність та основні ознаки містобудівної діяльності. Розкриті завдання державного регулювання містобудівної діяльності в Україні. Обґрунтовані чинники, які стримують розвиток містобудування області. Визначені основні пріоритети державного регулювання у сфері містобудівної діяльності. Представлення напрями вдосконалення державного регулювання, визначені пріоритетні засади розвитку нормативної бази містобудівної діяльності в Україні.

Ключові слова: містобудівна діяльність, держава, регулювання європейська інтеграція, концепції містобудівного управління.

Постановка проблеми. Протягом останніх десятиліть провідні країни світу усвідомили особливу роль міст у процесі розбудови сучасної держави, беззаперечним доказом чого є визнання європейської спільноти міської політики, як гаранта ефективного й збалансованого розвитку територій. Заслужують на увагу проблеми містобудування і в Україні в епоху глобалізації, які визначаються соціально-економічними, політико-правовими, функціонально-територіальними, екологічними факторами і умовами інвестиційного процесу, суттєвими змінами в структурі суб'єктів містобудівної діяльності і їх

взаємозв'язків, а звідси – зміни акцентів і концепції містобудівного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань містобудівної діяльності присвячено багато праць вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема Ю.М. Білоконь, М.С. Білик, В.В. Владимиров, М.М. Габрель, М.І. Долішній, М.М. Дьомін, Є.Є. Ключниченко, В.І. Нудельман, В.О. Тімохін, І.О. Фомін та інші науковці. Вирішенню проблем містобудівного прогнозування та управління містобудівними процесами присвятили свої праці Т.В. Сторенко, Є.С. Куць, Т.С. Нечаєва, Н.В. Павліха, О.С. Петраковська, Г.Й. Фільваров та інші.

Невирішені раніше частини представленої проблематики. Під час дослідження невирішеними залишаються питання прикладних основ державного регулювання містобудівної діяльності на різних етапах містобудівного процесу зі створення матеріально-просторового середовища, життєдіяльності людини та обґрунтуванні напрямів із його удосконалення в умовах європейської інтеграції.

Метою дослідження є розкриття сутності та завдання державного регулювання містобудівної діяльності, визначення чинників, що стримують розвиток містобудування області та представлення напрямів вдосконалення державного регулювання містобудівної діяльності в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сучасному етапі містобудування, як окрема галузь наукового пізнання досліджує закономірності формування та функціонування територіальних систем різного ієрархічного рівня, розробляє принципи і критерії прийняття проектних рішень у вигляді норм проектування та концепцій містобудівних рішень, технологій та розробок проектних завдань, моделей перспективного розвитку територій. Держава встановлює правові основи для прийняття управлінських рішень, захищає інтереси національної економіки, формує її інфраструктуру, контролює процеси грошового обігу, встановлює і розвиває економічно вигідні для суспільства правовідносини. За таких умов, державне регулювання містобудівної діяльності, як складової частини національної економіки, є не тільки необхідним, а, навпаки, його значення значно підвищується. У сфері містобудування проводиться постійний пошук формування нових економічно-організаційних механізмів реалізації містобудівних процесів [1, с. 34].

Від професійної та планомірної роботи держави в кінцевому підсумку залежить розвиток міст, поселень, інфраструктури – тих самих елементів, з яких складається країна. У наступні роки роль і значущість містобудівної діяльності значно зростуть. Це буде обумовлено підвищенням ділової, соціальної та будівельної активності, ресурсної забезпеченості таких довгострокових напрямів розвитку територій і поселень, як удосконалення інфраструктури, забудова та реконструкція міст, покращення екологічного стану міського середовища, облаштування сільських населених пунктів. Тому підтримання та подальше забезпечення сталого функціонування міст та інших поселень є стратегічною метою державного розвитку.

Містобудівна діяльність представляє собою цілеспрямовану діяльність державних органів, органів місцевого та регіонального самоврядування, підприємств, установ, організацій громадян із створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, яка включає [2, с. 14]:

- прогнозування розвитку і планування територій;
- спорудження інших об'єктів;
- проектування, будівництво і реконструкцію об'єктів житлово-цивільного, виробничого призначення; регенерацію історичних поселень;
- реставрацію архітектурних комплексів і ансамблів;
- створення інженерної і транспортної інфраструктури.

Містобудівна діяльність багатогранна, вона охоплює різноманітні завдання розвитку (рис. 1).

Основними завданнями містобудівної політики в сучасному середовищі є:

- розвиток, перетворення і модернізація сформованої системи розселення та мережі міських і сільських поселень з урахуванням адміністративно-територіальної реформи;
- формування транспортно-комунікаційної інфраструктури, що задовольняє зовнішні і внутрішні потреби країни;
- створення передумов для подолання гострих проблем розвитку великих і найбільших міст в сукупності з оточуючими агломераціями;
- підвищення соціально-економічного рівня малих і середніх міст та сільських поселень;
- збереження і відновлення історико-культурної та природної спадщини;
- орієнтація на сучасну теорію містобудування, підтримка розвитку фундаментальних та прикладних наукових досліджень у цій сфері, розширення інформаційно-статистичної бази містобудівної діяльності.

Влада та управління у містобудуванні повинні зміню-



Рис. 1. Основні завдання розвитку містобудівної діяльності

ватися у зв'язку з демократичними формами міського розвитку, не втрачаючи при цьому традиційних форм і прийомів міського управління і планування, напрацьованих країною за весь попередній період розвитку в ХХ столітті. Розширення правових форм і звуження дискреційних повноважень управління містобудуванням не означає відмови від влади, навпаки воно дає посилення владних повноважень, але на основі права і демократії. Метою є створення основи самоврядування в містах, вдосконалення публічних форм взаємини влади і міської спільноти, зміцнення міського права. Найважливіша функція влади у містах міститься в організації необхідних інструментальних систем управління, а саме: перспективного планування розвитку міст; інформаційної системи управління містобудуванням; науковій теорії та прикладному знанні як базі [4, с. 187].

Основними чинниками, що стримують розвиток містобудування є:

- неефективне нормативно правове регулювання окремих етапів містобудівного процесу, відсутність єдиної узгодженої системи державних будівельних норм та недостатня забезпеченість територій і населених пунктів актуальною містобудівною документацією. Даний процес розробки та коригування генеральних планів та іншої містобудівної документації практично припинився за відсутністю необхідних коштів. Незважаючи на складний фінансовий стан місцевих рад, питання розробки та оновлення містобудівної документації зостається для них пріоритетним, адже неможливо дати об'єктивний висновок про доцільність розміщення нового об'єкта, не знаючи шляхів розвитку поселення, що визначаються генпланом.

- недостатня державна підтримка у розробленні генеральних планів, а також у спрощенні та здешевленні процесу їх розроблення для сільських населених пунктів із малою кількістю населення.

- недосконала законодавча база у галузі будівництва, яка дозволяє спростити дозвільну процедуру у будівництві та мінімізації, при цьому, корупційної складової.

Виділення земельних ділянок під забудову та оформлення відповідної землевпорядної документації і надалі залишаються найбільш обтяжливими складовими частинами містобудівного процесу. Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" практично не вплинув на процес землевідведення та скорочення його термінів. І надалі залишається складним питання виділення та долучення земельних ділянок в існуючій сформованій забудові для одного окремого об'єкту. Пов'язане це з необхідністю розроблення (оновлення) містобудівної документації.

Сьогодні робота місцевих органів виконавчої влади, уповноважених органів містобудування та архітектури спрямована на вирішення найбільш актуальних проблем щодо планувальної організації територій, забезпечення сталого розвитку населених пунктів та їх систем, удосконалення просторового середовища життєдіяльності мешканців області, збереження раціонального використання природних ресурсів, вирішення важливих соціально-економічних та інженерно-технічних проблем містобудування.

Основним завданням органів влади є забезпечення сталого соціального, економічного і екологічно-збалансованого розвитку населених пунктів та територій, спрямованого на створення економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини.

Для формування повноцінного життєвого середовища необхідно проводити його планування і забудову відповідно до законодавства, державних норм, правил і стандартів, затверджених генеральних планів, іншої містобудівної документації, тому питання розроблення нової або оновлення існуючої містобудівної документації і, відповідно, фінансування цих робіт повинно бути пріоритетним [5].

Найважливіші дії відповідно до містобудівної діяльності повинні належати державі, яка забезпечує аналіз стану містобудування, прогнозування його розвитку; підготовку, затвердження та реалізацію державних, регіональних і місцевих містобудівних програм, містобудівної документації; координацію взаємодії учасників містобудівного процесу; проведення державної експертизи містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів; розробку і затвердження державних стандартів, норм і правил; контроль за дотриманням містобудівного законодавства, державних стандартів, норм і правил, затвердженої містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів, раціональним використанням територіальних і матеріальних ресурсів при проектуванні та будівництві; ліцензуванні спеціальних видів робіт у проектуванні та будівництві.

Державне регулювання у сфері містобудівної діяльності полягає у:

- плануванні територій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях;
- аналізі стану містобудування, прогнозуванні його розвитку;
- підготовці, затвердженні та реалізації державних, регіональних і місцевих містобудівних програм, містобудівної документації;
- координації взаємодії суб'єктів містобудівної та архітектурної діяльності;
- наданні вимог щодо урахування державних інтересів під час розроблення містобудівної документації;
- проведенні експертизи містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів;
- розробці і затвердженні державних стандартів, норм і правил;
- контролі за дотриманням законодавства у сфері містобудування, державних стандартів і норм, вимог вихідних даних, затвердженої містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів, раціональним використанням територіальних і матеріальних ресурсів при проектуванні та будівництві;
- контролі за дотриманням вимог щодо охорони культурної спадщини та збереженням традиційного характеру середовища населених пунктів;

- ліцензуванні певних видів господарської діяльності у будівництві в порядку, встановлено-му законом.

Сучасна система управління містобудуванням потребує поєднання як планування, так і регулювання [5, с. 85]. У процесі планування розвитку міста на рівні містобудівної системи (локальної чи регіональної) регулювання діяльності здійснюється за допомогою традиційного генерального плану населеного пункту, що періодично актуалізується та є інструментом управління держави, а також органів місцевого самоврядування у містобудівній сфері.

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

Створення ефективного нормативно-правового механізму, який відповідає сучасним вимогам містобудування, є неодмінною умовою забезпечення державного регулювання в цій сфері.

Отже, створення і впровадження нормативного регулювання містобудівної діяльності відбувається в нерозривному зв'язку з необхідністю перегляду завдань державного регулювання. Подальший розвиток нормативної бази здійснюватиметься на засадах:

- врахування державних і громадських вимоги до містобудівної діяльності;
- обмеження обсягу і змісту державних норм потребами управління, місцевих умов, економічних, географічних, історико-культурних та інших особливостей, традицій, вимог населення, тощо, можуть встановлюватися більш детальні вимоги в межах чинного законодавства та без протиріччя державним нормам;
- встановлення державними нормами граничних значень містобудівних параметрів.

Висновки і пропозиції. Державне регулювання містобудівної діяльності визначено, як спосіб управління розвитком територій, який відображає комплексну взаємодію організаційних, соціальних, економічних заходів, що діють на правовій основі та забезпечують функціонування містобудівного процесу, оптимальне досягнення цілей та завдань містобудівної політики. Вдосконалення державного регулювання містобудівної діяльності повинно відбуватись комплексно з використанням усіх інструментів механізму управління – адміністративних, нормативно-правових, економічних та соціальних. Для вирішення питання забезпечення населених пунктів містобудівною документацією необхідно надавати належну цільову державну підтримку у розробленні генеральних планів, а також у спрощенні та здешифруванні процесу їх розроблення для сільських населених пунктів із малою кількістю населення.

Прийняття в майбутньому Містобудівного кодексу забезпечить систематизацію законодавства та узгодження його положень із нормами суміжних галузей, що сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, інших учасників містобудівного процесу та забезпечить детальне регулювання їх взаємних відносин в одному законодавчому акті. Удосконалення системи державного архітектурно-будівельного контролю повинно здійснюватися шляхом децентралізації повноважень Державної архітектурно-будівельної інспекції України, впровадження громадського контролю за діяльністю органів ДАБІ, покращення їх кадрового і фінансового забезпечення, коригування чинних нормативно-правових актів, розробки і впровадження нових, відомчих та міжвідомчих документів, зокрема міжвідомчої інструкції із взаємодії між собою органів ДАБІ України, Прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України в частині профілактики та протидії містобудівним правопорушенням.

Список літератури:

1. Мельник М. І. Метрополізаційні процеси в регіоні: концептуальні підходи та прикладні аспекти просторового аналізу [Текст]: науково-аналітична доповідь / М. І. Мельник, М. М. Габрель, А. В. Шевчук [та ін.]; НАН України. Інститут регіональних досліджень; наук. ред. М. І. Мельник. – Львів: ФОП Омельченко В. Г., 2014. – 65 с.
2. Ізарова І. Містобудівне право як галузь права / І. Ізарова // Право України [Текст]. – 2011. – № 7. – С. 229–234.
3. Мінрегіон визначив напрямки реформування будівельної галузі [Електронний ресурс]: Повідомлення прес-служби Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 28.09.2011 р. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244575869.337.
4. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно правові засади [Текст]: монографія / О. Ф. Андрійко. – К.: Наукова думка, 2004. – 300 с.
5. Ключниченко С. С. Управління містом [Текст]: навч. посіб. / С. С. Ключниченко. – К.: КНУБА, 2003. – 260 с.

Чепелевский Ю.Л.

Львовский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

ВЛИЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА РАЗВИТИЕ ГОРОДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация

В статье обоснована сущность и основные признаки градостроительной деятельности. Раскрыты задачи государственного регулирования градостроительной деятельности в Украине. Обоснованы факторы, которые сдерживают развитие градостроения. Определены основные приоритеты государственного регулирования в сфере градостроительной деятельности. Представлены направления совершенствования государственного регулирования, определены приоритетные принципы развития нормативной базы градостроительной деятельности в Украине.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, государство, регулирование европейская интеграция, концепции градостроительного управления.

Chepelevsky Y.L.

Lviv Regional Institute of Public Administration
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

EFFECT OF THE STATE REGULATORY DEVELOPMENTS

Summary

The article rightly essence and main features of urban development. Disclosure tasks of state regulation of urban development in Ukraine. Reasonable factors that hinder the development of urban planning area. The main priorities of state regulation of urban development. Presentation of the areas of improvement of state regulation, identifies priority principles of the regulatory framework of urban development in Ukraine.

Keywords: town-planning activity, state, regulation, European integration, concepts of town-planning management.