

# Проблеми територіального розвитку

УДК 332.145:711

*І.В. Кривов'язюк, Т.В. Балик*

## **Комплексний підхід до вдосконалення системи управління містобудуванням**

*Досліджено проблеми управління містобудуванням, принципи обґрунтування стратегії містобудівного розвитку. Наведені рекомендації щодо вдосконалення системи управління містобудуванням на основі вибору ефективної організаційної структури управління, широкого використання мотивуючих критеріїв, посилення контролю.*

***Ключові слова:** управління містобудуванням, регіональний розвиток, концепція управління, стратегія містобудівного розвитку, генеральний план.*

Місто є ядром комплексного життєзабезпечення відтворювальної функції регіону, відповідно всі заходи щодо його розвитку обумовлені конкретними соціально-економічними факторами, тобто залежать від рівня розвитку продуктивних сил і виробничих відносин цілого регіону. Така ситуація вимагає розробки концепції управління містобудівним розвитком як організаційно-економічного обґрунтування сталого розвитку в поєднанні ідей міської політики з перспективними напрямками соціально-економічного розвитку регіону.

Управління містобудівним розвитком в сучасних умовах господарювання має ряд недоліків, що проявляються в низькій архітектурній якості забудови, проблемах самовільного будівництва, недотриманні законодавства та функціонального зонування, відсутності конкуренції в процесах продажу земельних ділянок тощо. Наявність та постійне зростання проблем у сфері містобудування свідчить про необхідність вдосконалення рівня управління, потребу розробки прогресивних методів та засобів.

Основні принципи управління земельними ресурсами та територіально-просторового планування міст розроблені Європейською Економічною Комісією ООН [1]. Рекомендації можуть бути базовими для управління містобудівними системами України, проте необхідно розробити власний методологічний інструментарій вдосконалення організаційно-економічного механізму розвитку містобудування.

Проблеми управління містобудуванням висвітлені в працях В. Амітана [2], Ю. Білоконя [3], М. Габреля [4], Ю. Дехтяренка [5], Є. Ключниченка [6], М. Ксеневича [7], В. Макухи [8], В. Нудельмана [9], О. Панухника [10], А. Третьяка [11] та ряду інших науковців. Проте постійні зміни соціально-економічних умов впливають на цілі, завдання та принципи територіального розвитку, що спричинює зміну концепції управління, необхідність її вдосконалення і приведення до нових умов розвитку регіонів. При цьому особливе значення у формуванні цілей та

© І.В. Кривов'язюк, Т.В. Балик, 2008.

завдань перспективного розвитку міста мають аналіз та оцінка відповідності передбачених проектів і програм новому рівню законодавчої бази, виконанню міського бюджету, наявним ресурсам та резервам.

Загальним принципом управління є розробка шляхів переходу від вирішення окремих проблем містобудування до побудови цілісної системи управління, що включає всі структурні елементи в їх взаємозв'язку. Таким чином, необхідний комплексний підхід до вдосконалення управління розвитком міст та систем розселення.

Процес управління повинен розглядатись найбільш широко і включати визначення цілей, виявлення проблемних ситуацій, вибір найкращих містобудівних альтернатив, управління їх реалізацією, оцінку ефективності результатів. Комплексне вдосконалення управління на основі впровадження програмно-цільових принципів створить найкращі умови для прийняття ефективних містобудівних рішень, забезпечить взаємозв'язок між регіональними і місцевими завданнями, виконання соціальних, екологічних та естетичних вимог.

Концепція управління містобудівним розвитком міста повинна, насамперед, відповідати принципам сталого розвитку і відображатись у генеральному плані міста, реалізовуватись у містобудівних проектах. Розробці концепції має передувати вдосконалення стратегічного прогнозування просторового та соціально-економічного розвитку на загальнодержавному та регіональному рівнях, починаючи з Генеральної схеми планування території України, Державної Стратегії регіонального розвитку, регіональних схем розселень, стратегій та програм регіонального розвитку. Такий ієрархічний підхід дозволить визначити загальнодержавні, регіональні та локальні завдання, що стоять перед містом; окреслити масштаб повноважень та відповідальності за виконання завдань залежно від потреб та можливостей міста; розмежувати міські проблеми, які мають вирішуватись на регіональному, державному чи міждержавному рівнях.

Згідно із законодавством у містах одночасно розробляються і діють генеральний план та план соціально-економічного розвитку. Ці прогностичні документи найчастіше розробляються незалежно один від одного, тому не узгоджені за завданнями, змістом, термінами реалізації. Така ситуація призводить до неефективного використання міських ресурсів, нескоординованих дій органів державної влади, відсутності єдиного плану розвитку міста.

Тому одним із завдань удосконалення системи управління містобудівним розвитком є прогнозування розвитку міста з погляду соціально-економічних та містобудівних тенденцій одночасно. Виходом з цієї ситуації може стати розробка стратегії розвитку міста, що не лише визначатиме найбільш важливі напрямки розвитку, а й міститиме сформований організаційно-економічний механізм обґрунтування вирішення актуальних проблем розвитку міста, необхідних ресурсів для цього.

З метою створення оптимальних умов проживання населення та ефективного ведення міського господарства обрана стратегія містобудівного розвитку міста повинна базуватись на певних принципах. Серед них можна виділити наступні:

1. Принцип економічної ефективності забудови. Необхідно обґрунтувати найбільш оптимальний варіант розвитку міста. Реалізація стратегії містобудівного розвитку повинна забезпечувати раціональну структуру виробництва та зайнятості, економію всіх видів ресурсів, необхідну дохідність та швидку окупність капіталовкладень.

2. Принцип функціонального планування територій, що забезпечується шляхом дотримання будівельних норм, правил зонування міських земель та непорушності законодавства у сфері містобудування.
3. Принцип соціального забезпечення, який полягає в збільшенні можливості купівлі власного житла малозахищеним верствам населення; вдосконаленні фінансово-економічного механізму кредитування; а також забезпеченні зовнішнього та внутрішнього благоустрою житлової забудови, створенні сприятливих умов для праці й відпочинку.
4. Принцип екологічної безпеки поселень – є одним з найважливіших при обґрунтуванні сталого розвитку міст. Екологічну безпеку гарантують безвідходне та безпечне виробництво, дотримання санітарно-гігієнічних норм та вимог в усіх сферах міського господарства. Для забезпечення екологічної ефективності необхідно посилити контроль за розміщенням шкідливих виробництв, здійснювати заходи щодо запобігання екологічним катастрофам.
5. Принцип історично-культурної значущості поселень. Управління містобудівним розвитком повинно бути спрямоване на збереження та підтримання історико-культурної спадщини. Важливо не лише зберегти пам'ятки культури, а й забезпечити їх відновлення та реставрацію. Це, в свою чергу, стане додатковим джерелом наповнень міського бюджету за рахунок розвитку туризму.

Нині частина міст України ще не має затверджених Генеральних планів. У цих умовах пропонувані принципи повинні стати орієнтиром при виборі стратегії містобудівного розвитку. Для цього необхідно:

- по-перше, оцінити дію факторів внутрішнього та зовнішнього середовища, визначити силу на напрям впливу;
- по-друге, обґрунтувати стратегію містобудівного розвитку виходячи із соціально-економічної ситуації міста та напрямів його функціонального розвитку;
- по-третє, використовувати дієвий та ефективний організаційно-економічний механізм для реалізації цілей стратегічного плану містобудування.

Отже, розробка концепції управління містобудівним розвитком вимагає проведення комплексного аналізу міського середовища. На цій основі, паралельно з фінансово-економічним аналізом, що визначає можливості фінансового забезпечення містобудівних проєктів, рівень інвестиційної привабливості міста, необхідно оцінити наявність та умови використання територіальних ресурсів, забезпеченість інженерною та соціальною інфраструктурою, провести аналіз екологічного стану, рівня транспортного обслуговування, природно-техногенної безпеки тощо. Лише такий аналіз гарантуватиме повний стратегічний набір у процесі реалізації концепції.

Велика кількість напрямків аналізу вимагає відповідного інформаційного та кадрового забезпечення.

Складність створення ефективного інформаційного забезпечення процесів проєктування та прогнозування містобудівного розвитку полягає в великих та різномірних обсягах інформації, відсутності централізованої звітності та необхідних даних про стан об'єкта, а також у відокремленості та роз'єднаності власників інформаційних фондів. Відсутність єдиного державного обліку та належних організаційно-правових умов вимагає систематизації та впорядкування містобудівної інформації на основі створення єдиної цілісної системи управління міськими інформаційними банками даних.

Для оптимізації потоків інформації, забезпечення можливості оперативного доступу до необхідної інформації всіх учасників містобудівного процесу необхідне сучасне програмне забезпечення, що створене на єдиній методологічній основі. Використання автоматизованих інформаційних систем, створення містобудівних банків даних дозволить:

- накопичувати, обробляти, зберігати та видавати інформацію з єдиного державного містобудівного кадастру;
- уникати дублювання інформації;
- постійно оновлювати базу даних, забезпечуючи доступність та прозорість інформації;
- мінімізувати витрати трудових та фінансових ресурсів;
- збільшити надходження до місцевих бюджетів за рахунок активізації операцій з нерухомістю.

Відповідно, реформування інформаційних технологій повинно стати пріоритетним завданням державної влади, одним з напрямків вдосконалення механізму розвитку міст.

Для підвищення ефективності управління містобудуванням необхідно провести зміни в кадровій політиці держави та місцевих органів в архітектурно-містобудівній сфері. Нестача висококваліфікованих кадрів, як у кількісному, так і якісному відношенні, вимагає реформування штатного розпису і формування штатів служб архітектури та містобудування з урахуванням середньоевропейських норм. Дані розрахунки виходять із кількості мешканців у місті та кількості населених пунктів у районі, але не менше п'ятох посадових осіб у районних центрах та трьох – у містах районного значення. В Україні дані функції виконують одна-дві особи, часто без відповідної освіти, адже університетів, де готують спеціалістів з містобудування та територіального планування, в нас недостатньо. Тому важливою проблемою є підготовка кадрів у галузі управління розвитком і забудовою міст у відповідності із сучасними умовами господарювання.

Прогнозування розвитку міста за результатами його аналізу є теж комплексним. Насамперед прогнозуються чисельність міського населення, розвиток пріоритетних галузей промисловості відповідно до програм соціально-економічного розвитку. На цій основі будується безпосередній прогноз містобудівного розвитку: виявляється наявність територіальних резервів, проектується міська забудова (житлова, виробничого та соціально-культурного призначення), здійснюється функціональне зонування території міста.

Обрана стратегія, формує загальну концепцію містобудівного розвитку, є невід'ємною складовою управління. Її реалізація неможлива без ефективної організаційної структури управління, що забезпечуватиме своєчасне виконання завдань, досягнення поставлених цілей через відповідні функціональні, галузеві, територіальні органи; дозволить оперативно приймати необхідні управлінські рішення; забезпечуватиме постійний моніторинг та контроль.

Організаційна структура управління містобудуванням повинна бути економічно оптимальною (відповідність масштабу робіт та витрат на утримання апарату управління), гнучкою (швидко адаптуватись до містобудівних проектів, змін умов управління), ефективною (чіткий розподіл повноважень та функцій, швидкість передачі інформації).

З метою вдосконалення існуючих структур управління органів містобудування необхідно:

- провести моделювання структур управління відповідно до обраної стратегії розвитку;

- використовувати принципи побудови адаптивних структур управління при реалізації містобудівних проєктів (матричні структури);
- здійснити децентралізацію та підвищення ролі місцевого самоврядування;
- провести остаточний розподіл функцій та повноважень на державному, регіональному, галузевому та місцевому рівнях;
- сприяти розвитку науково-проєктної діяльності.

Створення сприятливих умов реалізації стратегії містобудівного розвитку вимагає широкого використання мотивуючих критеріїв. Здійснення мотивуючої функції повинні взяти на себе місцеві органи влади з метою створення міського маркетингу, використання методів ринкового регулювання та запровадження конкурентних основ в управлінні містобудівним розвитком. Це, в свою чергу, дозволить вирішити широке коло проблем, пов'язаних з відсутністю потенційних інвесторів містобудівних заходів, створить сприятливий клімат для реалізації концепції.

Всі етапи в процесі розробки, затвердження та реалізації концепції управління територіальним розвитком повинні супроводжуватись здійсненням контролю. Метою контрольного впливу є вирішення питань щодо відповідності передбачених управлінських дій законодавству, державним програмам соціально-економічного розвитку. Контроль повинен бути постійним процесом і гарантувати економію та раціональне використання міських ресурсів. Ефективним є використання поряд з державним системи громадського контролю за реалізацією програм, стратегій та концепцій у містобудуванні.

Дослідивши особливості основних елементів процесу управління містобудівним розвитком, можемо показати механізм їх взаємодії для досягнення стратегічних цілей та завдань (рис. 1).

При формуванні інфраструктури міста повинні поєднуватись відповідні екологічні та соціальні вигоди для суспільства з економічною ефективністю та раціональним використанням міських територій.

Під екологічними вигодами будемо розуміти покращення навколишнього середовища, раціональне використання природних ресурсів, збереження природних ландшафтів, озеленення міст.

У результаті реалізації концепції управління будуть забезпечені такі соціальні вигоди для суспільства, як удосконалення сфер зайнятості, соціальної інфраструктури, покращення житлових умов, місць відпочинку, транспортного забезпечення, підтримання архітектурно-художніх, естетичних та культурних цінностей.

Економічна ефективність досягається за рахунок оптимального використання всіх видів ресурсів, шляхом найдоцільнішого розміщення житлової забудови, виробництва, об'єктів культурно-побутового обслуговування. Рівень ефекту характеризується такими показниками, як промисловий випуск продукції підприємствами міста, введення в експлуатацію об'єктів міської забудови, рентабельність забудови, кількість інвестиційних проєктів, економія капітальних витрат, надходження до бюджету тощо.

Велике функціональне навантаження на територію міста спричинює проблему ефективного землекористування, яка вирішується шляхом раціонального використання міських територій на основі підвищення функціональної компактності міського плану. Принципи оптимального функціонального зонування при допустимій щільності забудови повинні враховуватись в обґрунтуванні варіантів розвитку міста.

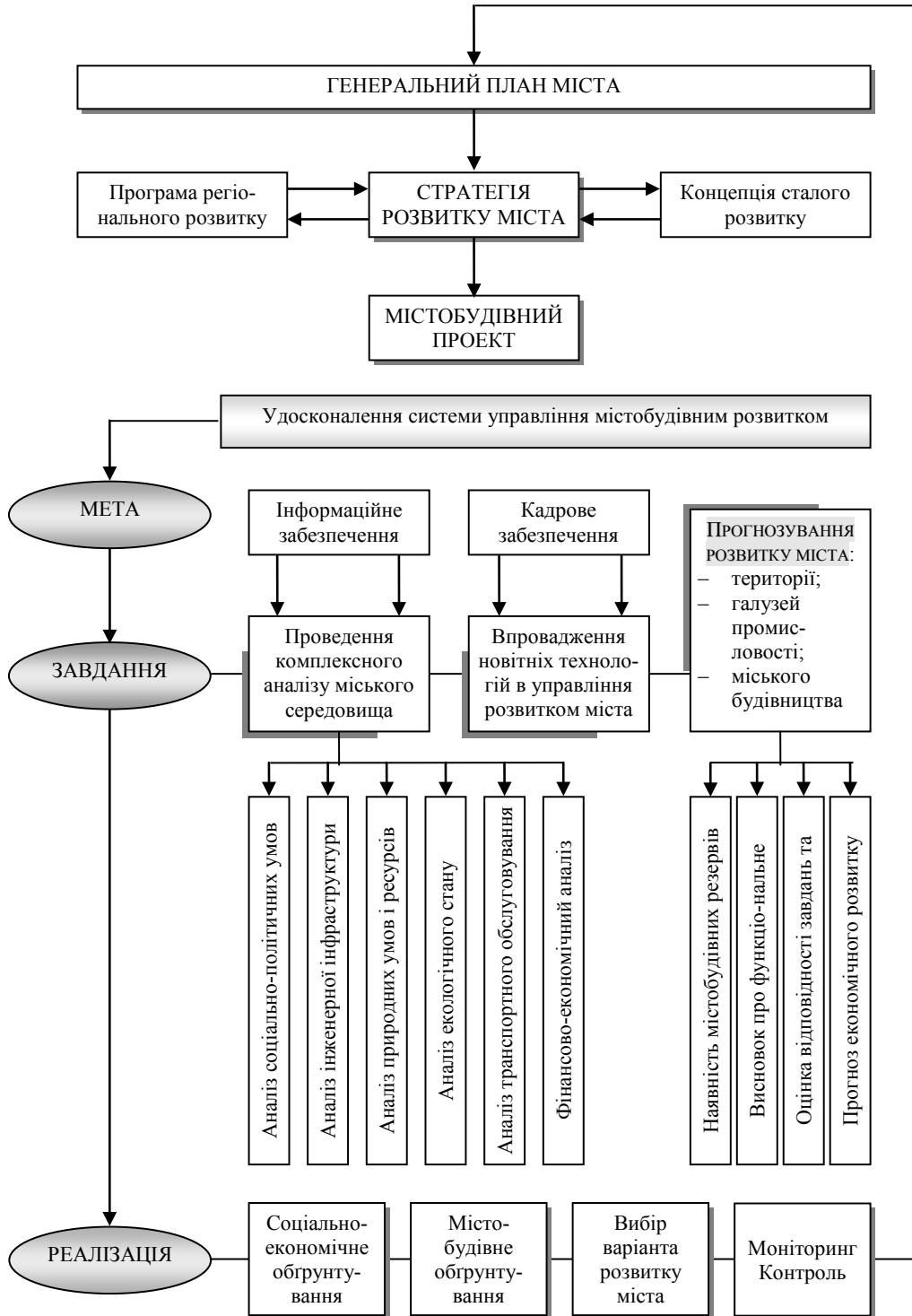


Рис. 1. Процес реалізації концепції управління містобудівним розвитком

Тому можемо підкреслити, що лише концептуальний підхід в управлінні та проведенні комплексного аналізу міського середовища з використанням прогресивних методів і новітніх технологій дозволять вибрати найоптимальніший шлях розвитку міста, економічно обґрунтувати проекти благоустрою та будівництва, раціонально використовувати земельні ресурси.

Важливе значення у формуванні цілей та завдань перспективного розвитку міста мають аналіз та оцінка відповідності передбачених проектів і програм новому рівню законодавчої бази, виконанню міського бюджету, наявним ресурсам та резервам. При техніко-економічному обґрунтуванні містобудівних програм особливе місце займає їх інвестиційне забезпечення. З розвитком ринкових відносин розширились форми та джерела можливого фінансування. До пріоритетних каналів інвестування можна віднести комерційні банки, іпотечні центри, акціонерні та приватні підприємства.

Дієвий організаційно-економічний механізм комплексного управління містом повинен забезпечувати взаємозв'язок організаційних й методичних процедур на всіх стадіях управління, регулювання відносин між елементами управляючої системи шляхом правового, адміністративного й соціального впливу. Розробка і реалізація містобудівних програм будь-якого рівня ієрархії повинні забезпечувати єдність інвестиційно-будівельних, проектно-планувальних, оперативно-управлінських та науково-дослідних аспектів управління. Всі заходи мають бути збалансованими в часі та ресурсах. Забезпечення такої координації можливе за умови здійснення наступних заходів:

- створення науково-дослідних і проектних центрів з дослідження проблем містобудування та територіального планування;
- підвищення ролі архітектора у прийнятті управлінських рішень, законодавче закріплення відповідальності за порушення в сфері містобудування;
- організації єдиної системи управління і контролю реалізації проектів комплексної забудови територій;
- удосконалення методики розподілення ресурсів у розрізі фінансово-економічних, виробничо-технічних та організаційних заходів.

Управління містобудуванням та архітектурою в місті повинне здійснюватись на принципах взаємоспрямованого розвитку міста на кінцеві містобудівні цілі, впорядкування містобудівної документації та ефективності проектів забудови та благоустрою.

Отже, можемо підсумувати, що для удосконалення системи управління містобудуванням необхідно:

- 1) оптимізувати розробку концепції соціально-економічного розвитку міської системи на основі достатньої та об'єктивної інформації;
- 2) використовувати нові підходи до інвестиційного забезпечення містобудівних проектів;
- 3) забезпечити координацію інвестиційно-будівельних, проектно-планувальних, оперативно-управлінських та науково-дослідних аспектів управління;
- 4) провести зміни в кадровій політиці держави та місцевих органів у сфері містобудування.

Запропоновані підходи до управління міським простором можуть бути корисними при розв'язанні задач гармонійного розвитку як містобудівних систем, так і регіону в цілому.

Список використаних джерел

1. Руководящие принципы управления земельными ресурсами. – ООН, Нью-Йорк и Женева, 1996.
2. Амітан В., Денисов Ю. Формування концепції розвитку міст (теоретичний аспект) // Регіональна економіка. – 2002. – №4. – С. 90-98.
3. Білоконь Ю.М. Управління розвитком територій. Планувальний аспект. – К.: Укрархбудінформ, 2002. – 148 с.
4. Габрель М.М. Просторова організація містобудівних систем / НАН України. Ін-т регіональних досліджень. – К.: Вид. дім А.С.С., 2004.
5. Дехтяренко Ю., Драпіковський О., Іванова І. Регулювання земельних відносин у місті. – К.: Основи, 1997. – 139 с.
6. Ключишніченко Є.Є. Управління містом: Навч. посіб. – К.: КНУБА, 2003. – 260 с.
7. Ксєневич М.Я. Містобудівні основи сталого розвитку міста Києва. – К.: Державний науково-дослідний і проектний інститут містобудування, інститут урбаністики у м. Києві, 2002. – 170 с.
8. Макуха В. Економіка міст: Україна і світовий досвід. – К.: Основи, 1997. – 145 с.
9. Нудельман В.І. Проблеми єдиної методики прогнозування розвитку міст // Містобудування та територіальне планування. – К.: КНУБА, 2003. – №16. – С. 145-154.
10. Панухник О.В. Шляхи удосконалення управлінської діяльності у сфері містобудування на рівні адміністративного району // Формування ринкових відносин в Україні. – 2006. – №3. – С. 116-121.
11. Третьяк А.М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні. – К.: Б.в, 1998. – 224 с.

***Кривовязюк И.В., Балык Т.В. Комплексный подход к совершенствованию системы управления градостроением.***

Исследованы проблемы управления градостроительством, принципы обоснования стратегии градостроительного развития. Наведены рекомендации к усовершенствованию системы управления градостроительством на основе выбора эффективной организационной структуры управления, широкого использования мотивационных критериев, усиления контроля.

*Ключевые слова:* управление градостроением, региональное развитие, концепция управления, стратегия градостроительного развития, генеральный план.

***Kryvovyazyuk I.V., Balyk T.V. Complex Approach to Perfection of Town Building Control System.***

The problems of town-building management and principles of founding strategies regarding territorial town development are probed. The recommendations about improvement of town-building management system on the basis of choice of the efficient organizational management structure, a wide usage of motivation criteria and enforcement are laid out.

*Key words:* management, regional development, management conception, strategy of town-planning development, general layout, town-building.

Надійшло 12.10.2007 р.