



УДК 332.14

Дудкіна О.

ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ: АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБАЛАНСОВАНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Визначено сутність та місце планування території в системі організаційно-функціональних механізмів регіонального управління. Систематизовано завдання планування території як засобу забезпечення збалансованого розвитку міст та регіонів. Охарактеризовано теоретико-методологічні та інституційні засади планування територій з урахуванням акцентів містобудівної, архітектурно-планувальної діяльності. Виділено особливості інструментів планування територій на різних рівнях державного та регіонального управління. Діагностовано проблеми управління містобудуванням щодо забезпечення розвитку різних типів територій та муніципальних утворень; запропоновано шляхи їх розв'язання у контексті узгодження повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, посилення ролі громадськості в містобудівних процесах, удосконалення управлінської діяльності у сфері містобудування, раціонального використання і планування території регіону.

Ключові слова: *планування території, збалансований розвиток території, управління містобудуванням, інституційне забезпечення планування території, містобудівна політика регіону.*

У системі організаційно-функціональних механізмів управління соціально-економічним розвитком регіону планування території займає особливе місце з огляду на його першочерговість у формуванні комфортного життєвого середовища населення, забезпечення оптимального територіального розташування об'єктів регіональної соціально-економічної системи за умови врахування поселенських аспектів та вимог екологічної безпеки. Територіальне планування в системі регіонального управління фахівці розглядають як один із засобів досягнення сталого розвитку регіонів, що ґрунтується на збалансованому поєднанні та взаємообумовленості економічних, соціальних і екологічних складових регіонального розвитку.

Аналіз науково-монографічних й інформаційно-аналітичних джерел свідчить про значну увагу вітчизняних і зарубіжних учених до питань управління територіальним розвитком загалом та до планування територій зокрема. Так, теоретико-методологічному та інституційному обґрунтуванню планування територій у системі управління муніципальними утвореннями присвячені праці В. Вакуленка, В. Нудельмана, М. Орлатого [4, 10]. На особливостях планування міст акцентують увагу В. Дідик й А. Павлів [2]; на просторовій організації міс-



тобудування зосереджується М. Габрель [1]. Сутнісні та організаційно-правові аспекти управління містобудуванням висвітлюють у наукових розвідках І. Кривов'язюк, О. Рибак [3, 9]; інноваційні технології державно-управлінського впливу органів влади на процеси управління містобудуванням досліджує О. Панухник [5].

Проте окремі організаційно-функціональні та методичні аспекти планування територій як елементу формування містобудівної політики регіону, як управлінської технології, що застосовують органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у сфері забезпечення збалансованого розвитку регіону, ще потребують наукового обґрунтування.

З огляду на це в системі теоретико-методологічного обґрунтування механізмів забезпечення розвитку територій особливої ваги набуває визначення сутності планування території, вичленування особливостей функціонування і принципів формування територіальних систем розселення, адже саме останні розглядають як основний об'єкт територіального планування та управління містобудуванням.

Акцентуючи увагу на просторово-територіальному й земельному зрізах ресурсного забезпечення регіонального управління, слід виділити особливе місце управління містобудуванням у забезпеченні розвитку різних типів регіонів та муніципальних утворень. Управління містобудуванням – як цілеспрямована діяльність державних органів влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян зі створення та підтримання повноцінного життєвого середовища на території населеного пункту [6] – дає змогу досягати системи цілей та виконання комплексу завдань, спрямованих на: формування економічно та ресурсно самодостатньої територіальної громади; забезпечення збалансованого розвитку територій; активізацію інвестиційної діяльності територіальної громади; модернізацію інфраструктурного наповнення населеного пункту і регіону; створення адекватної сучасним викликам екологічної мережі та якісного життєвого середовища.

Відповідно, актуалізується проблема інституційного і функціонального забезпечення планування територій у системі управління містобудуванням, передусім у частині розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо застосування інструментарію планування і регулювання розвитку відповідних територій та їх впливу на містобудівну діяльність. У даному контексті особливої ваги набирає необхідність імплементації у вітчизняну практику планування територій та регіонального управління, в цілому засадничих принципів «належного міського управління» (good urban governance), розроблених ООН у рамках програми UN-HABITAT [11]. Останні спрямовані на забезпечення збалансованого розвитку регіонів та зорієнтовані на:

- ✓ сталий розвиток міст і регіонів шляхом подолання дисбалансів та досягнення довготривалої рівноваги у соціальній, економічній та екологічній сферах регіонального розвитку;



- ✓ децентралізацію влади й управління ресурсами, чого досягають дотриманням принципу субсидіарності, який полягає у гармонійному розподілі функцій і повноважень між рівнями та органами влади щодо наближення центрів надання державно-управлінських послуг до їх безпосередніх споживачів;
- ✓ гарантування рівності доступу до процесу ухвалення рішень у системі регіонального управління та до використання основних територіальних ресурсів. Це стосується передусім повноцінного залучення суб'єктів громадянського суспільства до розв'язання проблем територіального розвитку; створення адекватного інституційного середовища, необхідного для залучення всіх зацікавлених сторін у процесі прийняття рішень щодо розвитку міст та регіонів;
- ✓ розвиток партнерських та довірчих відносин, формування різних видів партнерства (державно-приватного партнерства, міжрегіонального та транскордонного співробітництва, укладання угод регіонального розвитку, формування кластерних структур тощо) для акумулювання ресурсів та акселерації зусиль у сфері регіонального та муніципального управління;
- ✓ формування позитивного іміджу влади шляхом забезпечення прозорості діяльності й посилення відповідальності державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування у сфері управління містом, землекористування та містобудування;
- ✓ підтримку інноваційного потенціалу територій як каталізатора економічного зростання та розв'язання соціальних і екологічних проблем територіального розвитку, запровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій з метою підвищення якості й ефективності регіонального управління, підвищення дієвості та результативності державно-управлінського впливу для досягнення збалансованого розвитку міст та регіонів.

Планування територій є однією з найважливіших функцій управління соціально-економічним розвитком та здійснюється на загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях. Чинна в Україні нормативно-правова база дає змогу розглядати планування територій, акцентуючи на містобудівній, архітектурно-планувальній та поселенській діяльності, з відповідним документативним забезпеченням [6; 7; 8]. Зокрема, планування територій на загальнодержавному рівні передбачає розроблення Генеральної схеми планування території України, якою передбачено забезпечення раціонального використання території України, створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, охорони довкілля, охорони здоров'я населення, охорони пам'яток історії та культури, визначення державних пріоритетів розвитку систем розселення, виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури. Планування територій на регіональному рівні полягає у розробленні й затвердженні схем планування територій конкретних адміністративно-територіальних одиниць.



Слід виділяти особливості системи інструментів планування територій на різних рівнях діяльності, зокрема, на рівні організації і планування забудови окремої земельної ділянки, окремого району міста (чи частини іншого населеного пункту), комплексного плану забудови міста (генерального плану забудови), районних планувань, генеральної схеми планування територій.

Зокрема, механізми територіального планування та регулювання територіального розвитку ґрунтуються на сукупності спеціального інструментарію, що дає змогу досягати рівноваги територіальної системи, збалансування її соціально-економічного розвитку. Серед вагомих інструментів – розроблення і дотримання вимог містобудівної документації регіонального та місцевого рівнів, а саме: схем планування територій; генеральних планів населених пунктів; планів земельно-господарського устрою; регіональних і місцевих правил забудови; містобудівних кадастрів населених пунктів. У даному контексті сфера управлінського впливу суб'єктів регіонального управління поширюється на розроблення й затвердження Схем планування територій – документів, що визначають вимоги щодо планування, забудови та іншого використання відповідних територій населених пунктів або їх окремих частин; обґрунтовує потреби у зміні меж населених пунктів; здійснення зонування і планувальне структурування територій. Генеральний план населеного пункту – головний містобудівний документ, на основі якого використовують землі у межах населеного пункту, визначають орієнтири і шляхи архітектурного й планувального розвитку конкретного населеного пункту.

Під час планування забудови населених пунктів необхідно враховувати державні інтереси, які передбачають визначення потреби в територіях, необхідних для розташування та утримання об'єктів загальнодержавного значення, виконання інших завдань реалізації державної політики щодо використання територій. Державні інтереси враховують 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.

Важливим інструментом регулювання рівноваги міської території є зонування. Воно полягає у розподілі території на окремі зони (масиви) з різним цільовим (функціональним) призначенням і правовим режимом використання земель та здійснюється згідно з «Положенням про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів». При зонуванні територій населених пунктів передусім визначають вимоги й умови територіальної локалізації об'єктів регіональної соціально-економічної системи, обмеження щодо допустимих видів та щільності забудови населених пунктів; здійснюють функціональне виділення зон (житлових, торговельних, промислових, відпочинкових та ін.); обґрунтовують інфраструктурне, транспортне та екологічне наповнення цих зон. До прикладу, зонуванням м. Тернополя встановлені такі типи територій: центральні громадсько-ділові зони; житлові зони (садибної і багатоквартирної житлової



забудови); спеціальні зони (лікарень, навчальних закладів, території кладовищ); промислово-комунальні зони; зони міського та зовнішнього транспорту; рекреаційні зони.

Комплексну забудову території населеного пункту забезпечують відповідні органи місцевого самоврядування на підставі програми, затвердженої міською радою, відповідно до затвердженого детального плану території, проекту забудови (реконструкції) та містобудівного (історико-містобудівного) обґрунтування з подальшим розробленням проектної документації на зведення окремих будинків і споруд. Саме цільова орієнтація комплексної забудови території дає змогу досягати збалансування економічних, соціальних та екологічних складових територіальної системи завдяки дотриманню нормативів забудови закладами соціальної, виробничо-технічної інфраструктури, врахуванню ступеня антропогенного і техногенного навантаження на екологічну систему міст та регіонів й у кінцевому підсумку формуванню високоякісного життєвого середовища населення.

Важливим напрямом управління містобудівною діяльністю на рівні органів місцевого самоврядування є благоустрій території, що передбачає організацію простору для задоволення потреб населення з розміщенням необхідних функціональних інфраструктурних об'єктів і забезпечення їх діяльності.

У цілому механізми управління містобудуванням та регулювання розвитку територій зорієнтовані на відповідні сфери підтримки і розвитку територій: розвиток соціальної інфраструктури; розвиток інженерно-транспортної інфраструктури; формування територіальної екологічної мережі. При цьому необхідно враховувати історичні, культурні, етнічні, соціально-економічні та просторово орієнтовані особливості міст і регіонів. Відповідно, зосереджуючись на положеннях Генеральної схеми планування території України, в процесі планування територій органи регіонального управління повинні визначати завдання територіального розвитку населених пунктів різного типу, а саме:

- ✓ для столиці та міст-«мільйонників» – центрів інноваційного (інтелектуального) та економічного розвитку – ефективне використання їх потужного соціально-економічного потенціалу та переваг центрального економіко-географічного розташування з орієнтацією на їх розвиток як «полісів зростання», центрів ділової активності, інновацій та високо-спеціалізованого обслуговування населення;
- ✓ для міст переважно індустріального спрямування розвитку з населенням понад 500 тис. осіб, характерних складною екологічною ситуацією, – структурна трансформація економіки, деконцентрація виробництва, екологічне оздоровлення території, розвиток соціальної інфраструктури для забезпечення соціальних потреб населення міст-сателітів;
- ✓ для обласних центрів із значним соціально-економічним потенціалом – диверсифікація напрямків економічної діяльності, впорядкування структури землекористування, екологічне оздоровлення міських територій і розвиток транспортної та соціальної інфраструктури;



- ✓ для міст із значним рекреаційним потенціалом – узгодження територіальної локалізації житлових, рекреаційних та промислових зон населених пунктів, стимулювання розвитку рекреаційних об'єктів як містоутворюючих факторів;
- ✓ для малих міст, селищ і сіл, що мають значний природний та історико-культурний потенціал, – розвиток туристичної діяльності за умови максимального збереження об'єктів культурної спадщини, захисту традиційного історико-архітектурного характеру середовища та екологоощадної господарської діяльності на територіях населених пунктів;
- ✓ для монофункціональних малих міст та селищ – подолання депресивності, стабілізація соціально-економічного розвитку з диверсифікацією підприємницької та інших видів діяльності, створення умов для самостійної зайнятості населення;
- ✓ для сіл – створення умов для продуктивної зайнятості, забезпечення відповідного рівня та якості життя сільського населення, стабільного функціонування й розвитку соціальної, транспортної і виробничо-технічної інфраструктури з урахуванням характеру розселення та регіональної специфіки проживання населення у сільських населених пунктах.

Досягнення цільових орієнтирів забезпечення збалансованого розвитку регіонів потребує розв'язання комплексу проблем управління містобудуванням і планування територій. До цих проблем можна віднести:

- ✓ недостатню увагу органів влади до управління містобудуванням як передумови і наслідку інвестиційної діяльності в територіальній громаді, чинника сталого розвитку територій;
- ✓ руйнування регіоноформуючої (містоутворюючої) бази у більшості промислових регіонів у зв'язку зі структурними деформаціями в національній та регіональній економіці;
- ✓ посилення військових, суспільно-політичних конфліктів, що супроводжуються відсутністю достатніх фінансових коштів, політичної волі стосовно пріоритетності забезпечення нормального життєвого середовища громадян;
- ✓ втрата координації архітектурно-містобудівного процесу як на державному, так і на регіональному рівнях (в останні роки практично не здійснювали робіт з територіального планування та формування містобудівельної документації); порушення функціонального зонування населених пунктів, що спричиняє масові соціальні, економічні та екологічні проблеми;
- ✓ вплив політичного фактора і тиск великого бізнесу на суб'єктів управління у сфері містобудування, лобіювання власних проектів, що призводить до ігнорування інтересів громади, втрати історико-архітектурного статусу та руйнування життєвого середовища міста.



Аналіз проблематики діяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері управління містобудуванням дав змогу визначити певні шляхи їх розв'язання. Зокрема, в напрямку вдосконалення управлінської діяльності у сфері містобудування і територіального розвитку регіону та впорядкування процедури розроблення містобудівної документації – доцільно в структуру програм економічного й соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць вводити розділ з виконання Генерального плану цієї території на термін дії програми, який стане основою визначення ресурсів, необхідних для перспективного соціально-просторового й архітектурно-планувального розвитку територій, розроблення правил планування і забудови населених пунктів, підтримки належного рівня життєвого та екологічного середовища міст і регіонів [5].

З метою уникнення конфліктів інтересів, недопущення явищ соціальної напруги в територіальних громадах та підвищення ефективності управлінської діяльності у сфері містобудування необхідним видається вдосконалення технологій управлінського моніторингу, зокрема в частині моніторингу забудови та іншого використання територій шляхом постійних спостережень за реалізацією відповідної містобудівної документації. Дані моніторингу суб'єкти регіонального управління можуть використовувати для створення геоінформаційних систем, складання містобудівних кадастрів населених пунктів, і ці дані доцільно враховувати під час планування й забудови територій.

У частині узгодження повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування варто передбачити відповідні інституційні важелі державно-управлінського впливу. З огляду на те, що згідно з законодавством органи місцевого самоврядування 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 регіонів необхідно визначати заходи реалізації державної регіональної політики та обумовлювати державні інтереси під час планування цих територій, при цьому треба враховувати історичні, економічні, екологічні, географічні й демографічні особливості, етнічні та культурні традиції окремих населених пунктів і регіонів.

При плануванні територій на регіональному рівні місцевим державним адміністраціям слід забезпечити: врахування громадських інтересів через механізми громадських слухань, застосування PR-технологій; інформувати населення через засоби масової інформації та письмово органи місцевого самоврядування, в т. ч. органи місцевого самоврядування територій суміжних адміністративно-територіальних одиниць, про розроблення схем планування відповідних територій; залучати представників територіальних громад, сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів до участі в обговоренні схем планування територій на регіональному рівні, підготовці пропозицій щодо погодження інтересів територіальних громад й органів державного і регіонального управління.



Особливо слід зосередитися на розгляді участі територіальних громад у забезпеченні раціонального планування та використання територій, через організацію системи спеціального громадського контролю над процесами містобудування і планування територій, організацію громадських об'єднань, асоціацій, інших недержавних інституцій, які б мали на меті гарантування для громадян високоякісного та комфортного життєвого середовища. У даному контексті для вдосконалення управлінської діяльності у сфері містобудування, раціонального планування території регіону доцільним вважаємо створення спеціальної громадської інституції – дорадчого органу при місцевих державних адміністраціях, який має забезпечувати широке залучення, поряд з органами місцевого самоврядування, громадськості до вирішення питань використання земель і розвитку території. Така система взаємоконтролю при прийнятті рішень у сфері управління містобудуванням дасть змогу домогтися ефективного планування й забудови територій; забезпечить відтворення і розвиток традиційного для певного регіону життєвого середовища, збереження об'єктів культурної та історичної спадщини окремих населених пунктів; створить можливості для залучення інвестицій і дотримання вимог збалансованого розвитку міст та регіонів.

Dudkina O. Planning of territory: aspects of providing balanced development of regions. Author defines meaning and place of territory planning within the system of organization-functional mechanisms of regional management. Objectives of territory planning as a tool of supplying balanced development of cities and regions have been systematized. Theoretic-methodology and institutional basis of territory planning in context of city-building and architectural activity have been described. Author highlights features of territory planning tools on different levels of state and regional management. The paper provides diagnosis of city-building management problems, those concerning supply of development of different territory and municipal formation types. Methods of their solving are proposed in context of coordination of the competences of executive organs and local authorities, strengthening the role of publicity in city-building processes, improving managerial activity in city-building sphere, rational use and construction on a territory of the region.

Key words: territory planning, sustainable development of the territory, city-building management, institutional supply of territory planning, city-building regional policy.

Дудкина Е. П. Планирование территории: аспекты обеспечения сбалансированного развития регионов. Определены сущность и место планирования территории в системе организационно-функциональных механизмов регионального управления. Систематизированы задачи планирования территорий как средства обеспечения сбалансированного развития городов и регионов. Охарактеризованы теоретико-методологические и институциональные основы планирования территорий с учетом акцентов градостроения и архитектурно-планировочной деятельности. Выделены особенности инструментов



планирования территорий на разных уровнях государственного и регионального управления. Диагностированы проблемы управления градостроением разных типов территорий и муниципальных образований; обоснованы пути их решения в контексте согласования полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, усиления роли общественности в градостроительных процессах, усовершенствования управленческой деятельности в сфере градостроения, рационального использования и планирования территории региона.

Ключевые слова: планирование территории, сбалансированное развитие территории, управление градостроительством, институциональное обеспечение планирования территории, региональная политика градостроения.

Література

1. Габрель М. М. Просторова організація містобудівних систем : моногр. / М. М. Габрель ; ІРД НАНУ. – К. : А.С.С., 2004. – 400 с.
2. Дідик В. В. Планування міст: навч. посіб. / В. В. Дідик, А. П. Павлів. – Львів : «Львівська політехніка», 2003. – 412 с.
3. Кривов'язюк І. В. Комплексний підхід до вдосконалення системи управління містобудуванням / І. В. Кривов'язюк, Т. В. Балик // Регіональна економіка. – 2008. – № 1. – С. 42–49.
4. Нудельман В. І. Проблеми єдиної методики прогнозування розвитку міст / В. І. Нудельман // Містобудування та територіальне планування. – 2003. – № 16. – С. 145–154.
5. Панухник О. В. Шляхи удосконалення управлінської діяльності у сфері містобудування на рівні адміністративного району / О. В. Панухник // Формування ринкових відносин в Україні. – 2006. – Вип. 3 (58). – С. 116–121.
6. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17. 02. 2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – С. 343.
7. Про містобудівний кадастр : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 559 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – С. 1673.
8. Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16. 11. 2011 р. № 290 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 100. – С. 3681.
9. Рибак О. Регулювання розвитку містобудівного комплексу: економіко-правовий аспект / О. Рибак // Економіка. – 2012. – № 1 (115). – С. 88–92.
10. Управління розвитком міста : навч. посіб. / за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 352 с.
11. UN/ UNCHS (Habitat) (2001). The State of the World's Cities Report 2001. – Nairobi : United Nations Centre for Human Settlements, Publications Unit. – С. 80–87.