

УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ПИТАННЯХ ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Запропоновано заходи вдосконалення управлінської діяльності органів державної влади у сфері планування територій на місцевому рівні. Обґрунтовано необхідність застосування сучасних управлінських технологій і поліпшення взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування у процесах планування територій.

В процесі оптимізації взаємодії людини з природою важлива роль належить містобудівній діяльності й просторовій організації суспільства, що в умовах жорстких економічних, ресурсних та моральних імперативів із особливою гостротою ставить проблему гармонійного розвитку міст і планування територій.

Планування територій є однією з головних функцій управління, яка передбачає прогнозування, визначення цілей, стратегії, політики. Воно охоплює, насамперед, прийняття рішень, обґрунтування та чітке формування напрямків дій, складання планів і графіків роботи на різні періоди, забезпечує реалізацію державної політики, дотримання законодавства, державних стандартів, норм і правил забудови населених пунктів. При цьому об'єктами планування є територія України, території адміністративно-територіальних одиниць або їх частин чи окремі земельні ділянки. Суб'єкти планування – органи державної влади й органи місцевого самоврядування, а також фізичні та юридичні особи.

Нормативно-правова база, що стосується проблем планування територій потребує вдосконалення в напрямку забезпечення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. До того ж, в Україні не розроблений дієвий механізм впровадження законів, що регламентують цей вид діяльності [1; 2].

Діяльність у сфері планування територій і надалі залишається мало-ефективною, на що впливають такі чинники:

- певне нерозуміння процесу планування територій із боку органів законодавчої та виконавчої влади;
- брак фінансових ресурсів і фахівців, здатних кваліфіковано виконувати цю роботу;
- невдоволення цим видом діяльності з боку всіх її учасників: інвесторів, органів державної влади та громади.

Зокрема, інвестори невдоволені складністю, юридичною неоднозначністю й непрозорістю процедур отримання дозволів і погоджень; влада виявляє претензії до інвесторів за самовільність їх дій та недотримання

норм і правил; громада незадоволена ігноруванням її інтересів при плануванні територій на місцевому рівні.

Наведені проблеми потребують розроблення теоретико-методологічних основ і практичних рекомендацій щодо планування територій.

Проблеми теорії і практики територіального планування та містобудування у різний час вивчали й досліджували як вітчизняні – М. Білик [4], В. Дідик та А. Павлів [5], С. Дорогунцов [6], Г. Фільварок [9], так і зарубіжні вчені – Ж. Возей та Д. Руссо [7], Л. Великовський, В. Степанов, А. Тарутін [8].

У зазначених наукових працях основна увага приділена інженерно-технічним проблемам планування міст і населених пунктів, а питання управління комплексним розвитком міст і територій залишаються поза увагою.

Проте в процесі трансформації соціально-економічних відносин в Україні, переходу на ринкові методи господарювання виникає необхідність нових підходів до використання природних, технологічних і соціальних ресурсів у процесі містобудування та планування територій, при цьому зростає готовність органів місцевого самоврядування до прийняття зважених рішень в питаннях узгодження інтересів держави і територіальних громад. За таких умов значною мірою зростають вимоги до управлінської діяльності органів державної влади на місцевому рівні.

Основними завданнями (функціями) раціонального планування і забудови територій, що визначені законодавчими актами [1; 3], є:

- обґрунтування майбутніх потреб визначення переважних напрямків використання територій;
- урахування державних, громадських і приватних інтересів під час планування, забудови та іншого використання територій;
- обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням та використання територій для містобудівних потреб;
- забезпечення раціонального розселення і визначення напрямків сталого розвитку населених пунктів;
- визначення і раціональне розташування територій житлової та громадської забудови, промислових, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших територій і об'єктів;
- визначення, вилучення (викуп) і надання земельних ділянок для містобудівних потреб на основі містобудівної документації в межах, визначених законом;
- визначення територій, що мають особливу економічну, наукову, естетичну, історико-культурну цінність, встановлення передбачених законодавством обмежень на їх планування, забудову та інше використання;

- охорона довкілля і раціональне використання природних ресурсів;
- регулювання забудови населених пунктів та інших територій.

Ці завдання необхідно вирішувати у всій повноті та цілісності, вони потребують переходу від ситуативного до стратегічного управління плануванням територій на засадах системного підходу та сучасних концепцій простору, а також мають орієнтуватися на поліпшення соціальних, екологічних та економічних умов життя людей.

Тому метою цієї статті є формування цілісної управлінської концепції раціонального та ефективного планування територій на місцевому рівні.

Визначення і поняття, що стосуються планування територій та управлінської діяльності органів державної влади на місцевому рівні, є недосконалими та суперечливими. Так, згідно із законодавством України, планування територій визначено як процес регулювання використання територій, який полягає у створенні та впровадженні містобудівної документації, ухваленні й реалізації відповідних рішень.

Управлінська діяльність у сфері планування територій на місцевому рівні має виходити з того, що сучасне місто, селище, село є складним територіальним, демографічним, екологічним, соціально-економічним, природно-технічним феноменом. Ця діяльність потребує реалізації вищезазначених функцій.

З іншого боку, планування територій є систематичною та цілеспрямованою міжгалузеву діяльністю органів законодавчої і виконавчої влади й місцевого самоврядування зі забезпечення раціонального використання і забудови територій, яка потребує реалізації більшості функцій управління, а саме: власне планування (як технічна функція), організації, координації, мотивації та контролю [1; 2].

Планування територій на місцевому рівні полягає у розробленні й 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 служити основою складання схеми планування регіону, адже в них на базовому рівні визначають пріоритети, корисні для жителів певного населеного пункту, розвитку його території.

Так, схеми планування територій на місцевому рівні визначають такі питання:

- потреби у зміні меж населених пунктів;
- потреби в територіях, передбачених для містобудування;
- 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 можна визначати доцільність розроблення генеральних планів окремих населених пунктів.

Планування населених пунктів, що мають бути враховані під час складання схем планування території міста, не менш важливим, як уже зазначено, є врахування державних інтересів, яке полягає у визначенні потреби в територіях, необхідних для розташування та утримання об'єктів загальнодержавного значення, виконання інших завдань реалізації державної політики щодо використання територій.

Значне місце в процесі планування займають документи, що визначають стратегію розвитку міста – Генеральна схема планування територій України, регіональні схеми областей і регіонів, генеральні плани розвитку міст, а також довготермінові та короткотермінові плани розвитку міст.

Важливою частиною управлінської діяльності органів державної влади у сфері планування територій є необхідність здійснення моніторингу. Так, моніторинг забудови та іншого використання територій має полягати у здійсненні спостережень за реалізацією відповідної містобудівної документації та зміною об'єктів містобудування, проведенні виконавчої зйомки і коригування топографо-геодезичних, а також картографічних та інших матеріалів.

Ще одна невід'ємна частина управлінської діяльності – здійснення контролюючої функції. Державний контроль за плануванням, забудовою та іншим використанням територій здійснює спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань містобудування й архітектури, а також іншими спеціально уповноваженими на це органами виконавчої влади.

Із метою забезпечення зазначених вимог і врахування громадських інтересів під час планування територій на місцевому рівні місцевим державним адміністраціям, на нашу думку, потрібно більше уваги приділяти:

- інформуванню населення через засоби масової інформації та письмово органів місцевого самоврядування, у т. ч. органів місцевого самоврядування територій суміжних адміністративно-територіальних одиниць, про розроблення схем планування відповідних територій;
- залученню представників відповідних територіальних громад, сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів до участі в обговоренні схем планування територій на місцевому рівні;
- підготовці пропозиції щодо погодження інтересів територіальних громад у разі виникнення розбіжностей при вирішенні питань планування територій на місцевому рівні.

Урахування державних інтересів здійснюють, насамперед, шляхом виконання відповідних вимог до розроблення генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, проведення їх експертизи,

державного контролю за плануванням, забудовою, іншим використанням територій та окремих земельних ділянок у порядку, встановленому законодавством. Порядок врахування вимог щодо забезпечення державних інтересів під час планування і забудови територій на місцевому рівні встановлюють в регіональних правилах забудови.

Для раціонального використання і забудови території міста пропонуємо створити координаційно-консультативний орган при місцевій державній адміністрації – Планувальну раду. Вона має бути, по-перше, міжвідомчою, по-друге, до неї необхідно широко залучати громадян для вирішення важливих для них питань використання земельного розвитку території.

Отже, механізм здійснення функціональної діяльності управління містобудування й архітектури в питаннях планування територій є недостатньо ефективним і недостатньо дієвим.

Із метою вдосконалення функціональної та управлінської діяльності органів державної влади на місцевому рівні у сфері планування територій пропонуємо наступні заходи:

- запровадження сучасних інформаційно-комп'ютерних технологій у діяльність управління;
- удосконалення організаційного забезпечення функціональної діяльності управління шляхом поліпшення координаційних зв'язків як між структурними підрозділами управління, так і між районними відділами містобудування й архітектури та органами місцевого самоврядування;
- з метою поліпшення взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та територіальних громад створити Планувальні комісії при обласній і районних адміністраціях.
- Іншими важливими напрямками вдосконалення даного механізму є:
- удосконалення фінансової системи місцевого самоврядування з відокремленням розроблення і виконання бюджетів капітального розвитку, а також впровадження системи місцевих позик на будівництво житла;
- здійснення постійного моніторингу реалізації схем планування території області, району з урахуванням положень Генеральної схеми планування території України з метою коригування і надання дієвих пропозицій щодо їх удосконалення;
- активізація роботи з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення коригування містобудівної документації та розроблення місцевих правил забудови населених пунктів, насамперед історичних міст;

– посилення дієвого контролю за якістю будівництва об'єктів із застосуванням передбачених законодавством економічних санкції до правопорушників у галузі містобудування.

Підсумовуючи викладене, узагальнимо основні функціональні напрямки вдосконалення управлінської діяльності органів державної влади на місцевому рівні у сфері планування територій та територіального розвитку, а саме плановий, організаційний, регулятивний, інформаційно-аналітичний та контрольний, передбачені державними програмами, концепціями, іншими нормативними актами. Оцінка ефективності практичної реалізації запропонованих рекомендацій становитиме перспективне поле подальших наукових розвідок у цій сфері.

The measures of perfection of administrative activity of public authorities are offered in the field of planning of territories at local level. Grounded necessity of application of modern administrative technologies and improvement of co-operation of public and local self-government authorities for the processes of planning of territories.

Література

1. Закон України «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 р. № 1699 – III.
2. Закон України «Про Генеральну схему планування територій України» від 7 лютого 2002 р. № 3059 – III.
3. Постанова Верховної Ради України «Про концепцію сталого розвитку населених пунктів» від 24 грудня 1999 р. № 1359 – XIV.
4. Білик М. С. Теорія і практика формування містобудівних систем. – Тернопіль, 2005. – 320 с.
5. Дідик В., Павлів А. Планування міст. – Львів: Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2006. – 412 с.
6. Дорогуницов С., Федорищева А. Сталість розвитку еколого-економічного потенціалу України та її регіонів // Економіка України. – № 7. – 1996. – С. 23.
7. Руссо Д., Возей Ж. Благоустрій міста / Пер. з фр. – К.: Основи, 1995.
8. Степанов В. К., Велаковский Л. Б., Тарутин А. С. Архитектура гражданских и промышленных зданий. – М.: Высш. шк., 1985. – 192 с. – ил.
9. Фільварок Г. Й. Проблеми сталого розвитку населених пунктів України // Містобудування та територіальне планування. – К.: КНУБА, 2001. – С. 105–119.