

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна
Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»

До захисту
Завідувач кафедри публічного управління
та державної служби
к.держ.упр., доц. Л.В. Набока

СУЧАСНІ ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РОЗВИТКУ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ВЕЛИКИХ МІСТ

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня «магістр»
281 Публічне управління та адміністрування
28 Публічне управління та адміністрування

Виконавець

Здобувач 2 курсу, групи ДПУА-23

В. С. Лазар

Науковий керівник

к.держ.упр., доц.

О. С. Конотопцев

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ВЕЛИКИХ МІСТ.....	7
1.1 Урбанізовані території громад як стратегічний об'єкт системи державного управління.....	7
1.2 Успішні зарубіжні практики містобудування та архітектури у контексті їх адаптації до українських реалій.....	18
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ УКРАЇНСЬКИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ВЕЛИКИХ МІСТ.....	27
2.1 Нормативно-правові аспекти державного регулювання діяльності сфери містобудування та архітектури	27
2.2 Проблемні аспекти державного регулювання обігу земель у контексті мінімізації порушень територіальними громадами	34
РОЗДІЛ 3 СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ВЕЛИКИХ МІСТ.....	44
3.1 Ключові аспекти забезпечення виважених і вчасних управлінських рішень щодо розвитку територіальних громад великих міст.....	44
3.2 Впровадження практики публічного просторового планування розвитку територіальних громад великих міст.....	53
ВИСНОВКИ.....	63
ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ.....	66

ВСТУП

Актуальність теми. На сучасному етапі розвитку перед українським суспільством стоять проблеми забезпечення безпечного та стійкого розвитку, які набувають актуальності у процесі урбанізації або розростання великих міст шляхом приєднання до них суміжних територіальних громад. На рішення цих проблем орієнтована відповідна державна політика, яка формується та реалізується на рівні територіальних громад і націлена на вирішення широкого спектру проблем життєдіяльності населення економічного, соціально-політичного, безпекового, демографічного, морально-духовного характеру. До цього ще слід додати стрімкий та непередбачуваний розвиток науки та техніки, який майже безмежно розширює можливості людства, що сприяє розвитку як позитивних, так і негативних сценаріїв їхнього впливу на життєдіяльність і безпеку.

Ця проблема виглядає найбільш загрозливою для населення територіальних громад великих міст як форпостів прогресу, тому її рішенням займаються усі прогресивні країни.

Україна, як і увесь світ, також долучилася до пошуку нових підходів стосовно вирішення сучасних проблем розвитку територіальних громад великих міст. Зокрема, зусилля владних структур публічного управління та прогресивної громадськості зосереджені на збереженні середовища життєдіяльності; обґрунтованому регулюванні діяльності у сфері містобудування й архітектури; розширенні участі громадян у формуванні та реалізації державної політики розвитку територіальних громад. Останнє має велике значення для послаблення соціального напруження у цій галузі, спричиненого інтенсифікацією змін в архітектурному середовищі українських міст, які необґрунтовано підвищують антропогенне навантаження на природне середовище і, як наслідок, природно-техногенних ризиків.

На думку фахівців, однією з основних причин ситуації, що склалася у цій сфері, є прийняття необґрунтованих норм законодавства; невважених і поспішних управлінських рішень при формуванні програм територіального розвитку; відсутність просвітницької діяльності щодо зниження споживацьких амбіцій населення та підвищення його масової культури. Усунення озвучених причин пов'язано із забезпеченням якісного складу представницьких, виконавчих та самоврядних органів у контексті необхідного рівня компетентності та професіоналізму, чому має сприяти зміна законодавства щодо прав обирати та бути обраним в представницькі та призначенні у виконавчі органи влади.

У сукупності, такі підходи до дослідження озвученої проблематики на усіх рівнях публічного управління могли б забезпечити гальмування кліматичних змін і покращення якості життя населення громад, зберігаючи тенденції сталого розвитку їх територій.

Дослідженню визначених проблем можуть сприяти науково-практичні напрацювання українських науковців з методології державного управління та регулювання сфер життєдіяльності суспільства, які здійснили В. Авер'янов, В. Бабаєв, І. Грицяк, В. Князєв, М. Лахижа, В. Мамонова, Н. Нижник, В. Наконечний, І. Чикаренко, а також фахівці з планування розвитку територій та містобудування Ю. Білоконь, М. Габрель, М. Дьомін, Г. Заблоцький, А. Лаврик, М. Омеляненко, Ю. Шкодовський та інші.

Разом із цим, недостатньо висвітлені питання стосовно осучаснення концептуальних засад державної політики розвитку територіальних громад великих міст з позицій відповідності викликам нашої сучасності у сфері забезпечення безпеки і якості життя людини в оточуючому середовищі, яке нею ж погіршено. У сукупності це і обумовило актуальність магістерської роботи, її мету, завдання, зміст.

Мета дослідження полягає у визначенні стратегічних напрямів формування та реалізації державної політики України щодо розвитку територіальних громад великих міст.

Досягнення поставленої мети передбачає розв'язання таких *завдань*:

- узагальнити теоретичні засади державної політики розвитку територіальних громад великих міст;
- вивчити успішні зарубіжні практики містобудування та архітектури у контексті їх адаптації до українських реалій;
- проаналізувати особливості нормативно-правового регулювання містобудування та архітектури в Україні;
- уточнити проблемні аспекти державного регулювання обігу земель у контексті мінімізації порушень територіальними громадами;
- визначити стратегічні напрями державної політики України щодо розвитку територіальних громад великих міст;
- запропонувати шляхи удосконалення просторового планування розвитку територіальних громад великих міст.

Об'єкт дослідження – територіальні громади великих міст.

Предмет дослідження – стратегічні напрями державної політики щодо розвитку територіальних громад великих міст.

Методи дослідження. Відповідно до мети та поставлених завдань у дослідженні застосовано як загальнонаукові, так і спеціальні методи та підходи. Системний та діалектичний аналіз дозволив всебічно дослідити системний характер формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад великих міст. Формально-логічний метод сприяв визначенню впливу зовнішніх і внутрішніх чинників на практики містобудування та архітектури. Методи аналізу та синтезу дозволили проаналізувати особливості розвитку територіальних громад великих міст в Україні, а також проблемні аспекти існуючого порядку державного регулювання обігу земель щодо мінімізації порушень територіальними громадами. Метод узагальнення сприяв вивченню успішні зарубіжні практики містобудування та архітектури у контексті їх адаптації до українських реалій. Методи індукції, дедукції та прогнозування використано

для визначення стратегічних напрямів державної політики України щодо розвитку територіальних громад великих міст. Теоретичною базою кваліфікаційного дослідження є фундаментальні положення теорії публічного управління, дослідження вітчизняних і зарубіжних учених, а емпіричною – нормативно-правові акти України, дані соціологічних опитувань, матеріали науково-практичних конференцій, публікації наукових видань, статистичні матеріали.

Практичне значення одержаних результатів. Висновки, отримані у результаті кваліфікаційного дослідження можуть бути корисними у практиці містобудування та архітектури та вирішенні проблем існуючого порядку державного регулювання обігу земель щодо мінімізації порушень територіальними громадами.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ВЕЛИКИХ МІСТ

1.1 Урбанізовані території громад як стратегічний об'єкт системи державного управління

Перші ознаки будування міста були зафіксовані істориками при розкопках поселень людства з тисячолітньою історією, яку вони поділяють за культурою освоєння простору на три етапи розвитку, що мають неповторні ознаки. Перший етап мав конкретні синкретичні ознаки – комплекс різних видів культурної творчості, а другий вже набув антропогенних ознак по відношенню до природного середовища, що ускладнюють існування живих організмів та функціонування екосистем і біосфери, змінюючи характер освоєння простору людиною. Третій сучасний етап освоєння простору людиною набуває інтегративних ознак, в силу дії глобалізації та стрімкого науково-технічного розвитку, як чинників трансформації суспільства у інформаційне та громадянське, яке свідомо прагне до урбанізованого середовища життєдіяльності [2].

При цьому, приходить розуміння необхідності певного державного регулювання будівництва міст через його масштабність і згубний вплив на природно-ландшафтне різноманіття навколишнього середовища. Відповідно, з'явився новий напрям наукових досліджень в теорії архітектури та містобудування – архітектурно-містобудівної нормології.

Ця наука вивчає рівень пізнання норми людиною, на основі якого розробляються нормативи для застосування в архітектурно-містобудівній діяльності, що концентрує в собі всі напрацювання багатьох галузей науки для використання при формуванні середовища існування людини.

Дослідники вказують, що «одним з перших нормативних актів стосовно основних положень планування та забудови міст, який узагальнив

всю систему європейських законів, був англійський законодавчий акт 1909 року. Згідно його положенням, міські ради несли відповідальність за складання генеральних планів міст під контролем міністерства внутрішніх справ чи аналогічного державного органу, а також активних представників громадськості, особливо, стосовно виконання положення закону про право примусової купівлі землі для реконструкції та розширення міст [38]. Цей закон встановлював порядок оцінювання землі і унеможлиблював спекуляцію земельними ділянками, адже території під проїзди місто одержувало тепер у приватних землевласників безкоштовно.

В сучасних умовах України процес передачі земель, в разі такої необхідності, ускладнюється, оскільки багато важливих для громади земель приватизовано тим чи іншим чином, що потребує відповідного законодавчого урегулювання.

Закон України «Про основи містобудування» [34] (1992 р.) довгий час регламентував містобудівну діяльність в нашій країні, тому підлягав багатьом змінам і доповненням, які пізніше стали основою певних законодавчих актів. Поняття «містобудування» (містобудівна діяльність) несе зміст цілеспрямованої діяльності владних структур, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного та безпечного життєвого середовища. Містобудівна діяльність стосується прогнозування поетапного розвитку населених пунктів і територій, планування, проектування, будівництво об'єктів міст [35], реконструкції, реставрації та реабілітації історичних і культурних пам'яток, побудови інженерної та транспортної інфраструктури тощо.

Також не існує єдиного визначення поняття «державне регулювання сфери містобудування та архітектури», тому науковці досліджують його різноманітні форми та методи. Така недоопрацьованість понятійного апарату досліджуваної проблематики спричиняє такі негативні явища, як дублювання функцій, бюрократизм, прийняття непрофесійних рішень при реалізації функцій державного регулювання сфери містобудування та архітектури [8].

Фахівці стверджують, що майже будь-яку форму інвестування можна розглядати як складову сфери містобудування та архітектури, тому все частіше використовують замість понять «будівельний комплекс» чи «будівельний процес», такі визначення, як «інвестиційно-будівельний комплекс» та «інвестиційно-будівельний процес» [20]. Відповідно, захист інвестиційної діяльності та гарантії збереження інвестицій слугують визначальною функцією державного регулювання в сфері містобудування та архітектури [31].

Характерно, що Закон України «Про основи містобудування» тлумачить містобудівну діяльність як синонім поняття «містобудування», а також разом із низкою інших нормативно правових актів вказує на такі головні напрями його спрямування:

- розробка та використання містобудівної документації; інвестиційних програм розвитку територіальних громад; надання земель для містобудівних потреб;
- архітектурне розміщення будівництва житлових, виробничих та інших об'єктів; формування містобудівних ансамблів, ландшафтних комплексів;
- розбудова соціальної, інженерної та транспортної інфраструктур [55];
- формування та ведення містобудівних кадастрів;
- розробка правових актів, державних стандартів, норм і правил щодо містобудування;
- захист природного середовища від техногенних і соціально-побутових чинників [37];
- забезпечення високих архітектурних планувальних, функціональних і конструктивних якостей об'єктів містобудування;
- формування та реконструкція зон відпочинку та природних лікувальних ресурсів;
- збереження пам'яток культурної спадщини [39];

- розвиток національних і культурних традицій в архітектурі та містобудуванні;
- контроль за дотриманням містобудівного законодавства [43];
- підготовка кадрів для сфери містобудування;
- ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві.

На разі, «ведеться робота по об'єднанню законодавчої бази сфери містобудування та архітектури в один містобудівний кодекс, який покликаний встановити загальні правові та організаційні засади здійснення містобудівної діяльності в Україні» [52].

Загалом, державне регулювання сфери містобудування та архітектури несе зміст погоджувально-дозвільного механізму, що обслуговує, переважно, бажання потенційних інвесторів щодо реалізації тих чи інших будівельних проєктів, виходячи з існуючого містобудівного законодавства [6].

Фактично, будівництво у великих містах зводиться до вбудову майбутньої будівлі в межі існуючої забудови у контексті бажань забудовника, різними шляхами ігноруючи будівельні обмеження щодо протипожежних та санітарних розривів між будівлями, дотримання екологічних вимог та думки територіальних громад та окремих мешканців [1].

Слід зазначити, що в усі часи пріоритетом державного регулювання сфери містобудування та архітектури було будівництво доступного житла, механізм якого унормовано ст. 4 Закону України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва».

В цьому законі визначено поняття «доступне житло»; порядок надання державної підтримки його будівництва та придбання; основні вимоги до такого житла й умови здешевлення його вартості [54].

У наш час, на жаль, існує недовіра громадян, як чисельних інвесторів, до «постачальників» житла і до держави, як інституції, покликаної

забезпечувати стабільність на ринку житла та можливість його отримання доступним для громадян способом.

Основні напрями державного регулювання інвестиційної діяльності в аспектах містобудівної сфери представлені на рис. 1.1.



Рисунок 1.1 – Напрями державного регулювання інвестиційної діяльності в містобудуванні

Суспільно корисний зміст інвестиційно-будівельної діяльності часто порушується інвесторами з метою отримання прибутку шляхом нехтування інтересів і сподівань суспільства в цілому, територіальних громад, окремих верств населення стосовно безпечних і належних умов життя, праці та харчування [4]. Такий факт створює об'єктивні підстави для державного регулювання інвестиційно-будівельної діяльності, адже прагнення інвесторів до отримання максимального прибутку може спричинити такі порушення у містобудуванні:

- зниження рівня якості будівельної продукції, робіт, послуг;
- нехтування станом навколишнього середовища, раціонального використання природних ресурсів і збереження пам'яток містобудування й архітектури;
- навмисне порушення технічних умов усіх видів проектів, державних будівельних норм, безпеки праці та умов відповідних робіт найманих працівників;

- невиконання вимог антимонопольного законодавства, ринкового середовища та добросовісної конкуренції.

З метою захисту суспільних інтересів у інвестиційній діяльності, як різновиду господарської діяльності, стаття 13 Конституції України передбачає забезпечення державою соціальної орієнтації економіки з ринковими елементами господарювання. Тільки держава, як виразник суспільно-економічних інтересів у масштабі країни, спроможна забезпечити реалізацію інвестиційно-будівельної діяльності з урахуванням таких інтересів. Виходячи з цього, і передбачається законодавством державне регулювання інвестиційно-будівельної діяльності [12].

Для державного регулювання умов інвестиційно-будівельної діяльності використовуються такі форми:

- оподаткування суб'єктів господарювання через податкові ставки та пільги (останнє – підтримка важливих для держави сегментів господарства),
- реалізація кредитно-амортизаційної політики (амортизація основних фондів сприяє підтримці об'єктів у безпечному стані);
- фінансова допомога у формі дотацій, субсидій, субвенцій, позик на розвиток територій окремих регіонів, галузей, виробництв, будівництва доступного житла, ліквідації наслідків аварійних ситуацій;
- контроль дотримання державних норм, правил і стандартів щодо технологічних процесів, антимонопольних заходів для забезпечення добросовісної конкуренції;
- приватизація державної власності більш ефективним власником і визначення умов раціонального користування землею, водою та іншими природними ресурсами;
- реалізація ліберальної політики ціноутворення для стимулювання необхідного для держави виробництва;
- забезпечення високого рівня якості експертизи інвестиційно-будівельних проектів;

- прогнозування розвитку містобудування та перспектив сталого розвитку з позицій унеможливлення екологічного чи техногенного лиха;
- забезпечення законності відповідних дозвільно-погоджувальних процедур і контроль за дотриманням норм інвестиційно-будівельного законодавства.

Відповідальність за державне регулювання у сфері містобудування та архітектури згідно законодавству несуть такі органи:

- Верховна Рада України,
- Кабінет Міністрів України;
- Рада Міністрів та Верховна Рада Автономної Республіки Крим;
- місцеві державні адміністрації;
- органи місцевого самоврядування;
- інші владні структури зі спеціальними уповноваженнями – відповідні міністерства, інспекції та відомствами згідно компетенції [44].

За своєю сутністю інвестиційно-будівельна діяльність є підприємницькою діяльністю, яка ведеться підприємцем на власний ризик і під власну відповідальність з метою отримання прибутку чи досягнення іншого соціального ефекту. Тому вирішальним чинником встановлення обсягу інвестицій (внутрішніх та іноземних) слугує рівень та ефективність правових гарантій для інвестора, встановлених законодавством України та міжнародними договорами, зміст яких закладено у національне законодавство [7].

Разом із цим, мають бути усунені ризики прийняття управлінських рішень владними структурами або порушень погоджувально-дозвільних процедур відповідальними структурами вищих рівнів, які кваліфікуються як результат недалекоглядної політики у сфері земельних відносин. Такі факти можуть привести до надання у приватну власність стратегічно важливих для розвитку населеного пункту земельних ділянок [8].

Нерідко такі дії носять корупційні ознаки, несумісні з доброчесною інвестиційною діяльністю, але на них також поширюються правові гарантії захисту інвестицій, які поділяються, залежно від чинників впливу типу:

- зміна законодавства у бік погіршення умов інвестування або укладених інвестиційних договорів не впливає на виконання договірних умов через дію статті 8 частини 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність» і статті 8 Закону України «Про режим іноземного інвестування»;

- примусові вилучення та незаконні дії владних структур по відношенню до інвесторів нейтралізуються дією ч. 2 ст. 19 Закону України «Про інвестиційну діяльність» і ст. 9 Закону України «Про режим іноземного інвестування», які виключають безоплатну націоналізацію та реквізицію, а відповідні статті 18 і 9 забороняють владним структурам втручатися в інвестиційну діяльність підприємств поза межами їхньої компетенції;

- відшкодування збитків інвесторам через порушення владними структурами їхніх прав та інших учасників інвестиційної діяльності передбачено ч. 2 ст. 18 Закону «Про інвестиційну діяльність» і ст. 10 Закону «Про режим іноземного інвестування»;

- судовий захисту прав і законних інтересів інвесторів у разі їх порушення будь-якою особою здійснюється в судах України, або за домовленістю сторін у третейських судах, у тому числі, за кордоном.

Також є безперечним факт впливу сфери містобудування та архітектури на державному, так і регіональному рівнях на інші галузі економіки, який ще не достатньо вивчений, а тому потребує державного регулювання та контролю [17]. У той же час, будівництво залежить від тенденцій на фінансових ринках; від пріоритетів соціальної, економічної і фінансової політики держави; від рівня державної підтримки будівництва, зокрема, житла для пільгових категорій населення.

У такому контексті доцільно дослідити склад суб'єктів, взаємодія яких обумовлює сукупність відносин і систему управління будівництвом, включаючи державне регулювання.

На думку дослідників, містобудівна діяльність охоплює досить широке коло суб'єктів господарювання, зокрема, замовників; власників земельних ділянок; забудовників; інвесторів; представників управлінських, посередницьких, фінансових і банківських структур; страхових компаній; архітектурних, проектних фірм [3], підрядників, виробників, постачальників, владних структур, експертних організацій [25].

Регулюючу роль у формуванні взаємовідносин між усіма учасниками містобудівної діяльності у контексті питань будівництва виконують органи виконавчої влади і місцевого самоврядування усіх рівнів, а також інституції, уповноважені виконувати державну функцію з експертизи і контролю за об'єктами будівництва, хоча усі суб'єкти господарювання працюють у ринкових умовах. Відповідним чином держава здатна стимулювати, або стримувати розвиток будівництва через відповідні умови діяльності [5].

При цьому, ключовим слугує системний підхід до функціонування сфери містобудування та архітектури як потужного важеля економіки та соціального розвитку. Для забезпечення ефективності інвестицій у будівництво й експлуатацію будівель ці процеси мають розглядатися із системних позицій, а не тільки як технологічний будівельний процес.

Раніше, у часи планового централізованого регулювання сфери містобудування та архітектури, питання мотивації до будівництва, його розміщення, його об'ємно-планувальне рішення, склад підрядників, використання будівельних матеріалів тощо вирішувалися далеко від регіону, тому будівельники виконували свою обмежену місію на будівельному майданчику, відповідно до рішень високих чиновників [40].

Така ситуація хоч і вважається недоліком централізованого управління будівництвом, але, на думку фахівців, втрата державою функцій єдиного замовника на об'єкти, які ним фінансуються, має теж негативні наслідки. В сучасних ринкових умовах сфера містобудування та архітектури несе місію багатогалузевого інвестиційного, будівельного, експлуатаційного містобудівного комплексу, в якому економічні відносини на регіональному

(місцевому) рівні обумовлені конкуренцією та взаємодією на об'єктах будівництва із незалежними спеціалізованими суб'єктами ринку у контексті інтересів громад [3].

У свою чергу, стратегія розвитку такого містобудівного комплексу тісно пов'язана із стратегією соціально-економічного розвитку держави і її регіонів у контексті розвитку промислового, енергетичного, транспортного, житлового будівництва.

Науковий підхід до стратегічного управління будівельним комплексом передбачає певну модель його функціонування у національній економіці. Така модель має бути побудована на сучасному баченні будівництва та відповідному механізмі взаємовідносин суб'єктів господарювання, які сприяють виявленню основних чинників впливу, взаємозв'язків і тенденцій у цій сфері; рівня залежності інвестиційно-будівельної активності від економічних процесів у галузях і регіонах; науковому обґрунтуванню прогнозування та регулювання державою розвитку будівельного комплексу [12].

Слід зазначити, що відсутність певний час необхідного державного регулювання сфери містобудування та архітектури спричинила недооцінювання державою диспропорцій, що виникали під впливом ринкових чинників і запізніле реагування регуляторними методами для їх виправлення. В результаті, окремі диспропорції та тенденції ще залишаються не поміченими, що негативно впливає на інвестиційно-будівельний потенціал територій [31].

За таких умов, набуло актуальності питання наукового дослідження, обґрунтування та реалізації більш ефективної моделі земельних відносин, фінансування, оподаткування як чинників розвитку сфери містобудування та архітектури з позицій загальнолюдських цінностей та сталого розвитку територій. Така модель має бути орієнтована на більшу концентрацію основних функцій стратегічного планування та регулювання інвестиційно-будівельно-експлуатаційного процесу у профільному міністерстві [51].

Відповідно, мають бути взаємоузгоджені другорядні функції міністерств і відомств з метою досягнення максимальної ефективності будівництва на усіх рівнях національної економіки, що актуалізує питання об'єднання під керівництвом одного міністерства функцій контролю експлуатації введених в дію об'єктів.

Це може бути Міністерство, яке об'єднає міністерство інфраструктури і розвитку громад і територій із міністерством регіонального розвитку, яке поки що формує умови утворення об'єкта будівництва від освоєння ділянки під забудову і проектування до завершення будівництва, безпосередньо впливаючи на вартість будівництва.

При цьому, необхідно враховувати вплив на розвиток будівництва Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Міністерства фінансів України; Національного банку; Верховної Ради, Державного податкового агентства. У сукупності ці інституції визначають напрямки й умови розвитку сфери містобудування та архітектури (кількість, ціну, якість будівельної продукції) за координуючої ролі Міністерства регіонального розвитку [51]. Такий підхід до регулювання сфери містобудування та архітектури обумовлює не тільки посилення стратегічно-аналітичних функцій, а й більш активної позиції держави у регулюванні розвитку всього інвестиційно-будівельно-експлуатаційного комплексу на шляху до сталого розвитку територій [12].

Таким чином, як стратегічний об'єкт системи державного управління, урбанізовані території громад потребують певного державного регулювання будівництва як погоджувально-дозвільного механізму забезпечення інвестиційно-будівельної діяльності та правових гарантій для інвестора у межах чинного законодавства; об'єднання законодавчої бази сфери містобудування та архітектури в один містобудівний кодекс; прийняття виважених управлінських рішень на підставі погоджувально-дозвільних процедур інвестиційно-будівельної діяльності; врахування тенденцій на фінансових ринках; пріоритетів соціальної, економічної і фінансової

політики держави; рівня державної підтримки будівництва, зокрема, житла для пільгових категорій населення; впровадження системного підходу до функціонування інвестиційно-будівельно-експлуатаційного комплексу як потужного важеля економіки та соціального розвитку, а також ефективної моделі земельних відносин, фінансування, оподаткування з позицій загальнолюдських цінностей та сталого розвитку територій.

1.2 Успішні зарубіжні практики містобудування та архітектури у контексті їх адаптації до українських реалій

Міста Європи охоплюють понад дві третини населення Європейського Союзу, яке виробляє до 85 % її внутрішнього валового продукту, споживаючи близько 80 % енергії. Європейські міста слугують важелями економіки та каталізаторами творчості й інновацій, незважаючи на такі наслідки урбанізації, як висока щільність населення та конкуренція на ринку праці, стреси, соціальні хвороби, злочинність, забруднення довкілля тощо. Тому ключовим питанням у регіональній політиці Європейського Союзу виступає підвищення ефективності міської політики щодо розвитку міст в силу її транскордонного значення [53].

Рішення цього питання ускладнено стрімким скороченням ресурсів і змін клімату; загостренням епідеміологічних і політичних кризових явищ, що обумовлює пошук нових підходів до вирішення глобальних проблем, які мають місце як в Україні, так у світі в цілому.

Сфера містобудування та архітектури є галуззю, яка реалізує більшу частину інвестицій в основний капітал виробничої сфери й інфраструктури та фактично формує структуру економіки, тому може бути корисним світовий досвід використання різноманітних моделей державного регулювання цієї сфери у контексті позитивного впливу на економіку. Для більшості таких моделей є характерним комбінування в різних співвідношеннях централізованого управління та «вільного ринку» [8]. Серед них варті уваги

моделі регулювання таких країн, як Сполучені Штати Америки, Федеративна Республіка Німеччина, Японія, Південна Корея та Тайвань, яким властиві особливості національного характеру економік.

Елементи державного регулювання ринку в США включають розробку та реалізацію загальнонаціональних і регіональних програм розвитку; систему державних замовлень; гнучку фінансову політику [54].

У повоєнний період розвитку таких країн, як Великобританія, Франція, Італія переважною стала англійська або європейсько-кейнсіанська модель ринку, яка характеризується такими ознаками: домінування державної власності; масштабні державні замовлення й інвестиції; забезпечення належного рівня зайнятості та вирішення соціальних проблем населення. В Україні елементи перших двох моделей мають місце при збільшенні державного замовлення в сфері містобудування та архітектури, а також при проведенні масштабних міжнародних заходів в сфері культури та спорту.

В Скандинавських країнах поширена «шведська модель господарювання», окремі елементи якої використовуються в таких країнах, як Іспанія, Португалія та Греція. Цій моделі притаманна домінуюча соціальна спрямованість, що забезпечує високий рівень зайнятості населення; гідну оплату праці та належний рівень життя [16]. У такому контексті, стратегія реформування економіки України має бути орієнтована на максимальне використання власних ресурсів та інтелектуального потенціалу країни, а досвід країн-членів Європейського Союзу має сприяти урахуванню національних особливостей; дотриманню балансу інтересів підприємств імпортерів та експортерів, іноземних учасників ринку; підтримці вітчизняного виробника.

Слід зазначити, що серед наукової спільноти існують різні підходи до питань співвідношення механізмів ринкового саморегулювання та державного регулювання економіки, які базуються на таких соціально-економічних теоріях як марксизм (теорія розвитку суспільства), кейнсіанство

(теорія зайнятості, проценту, грошей), монетаризм (теорія грошового обігу) [22].

Якщо класична версія виходила з тези невтручання держави в економіку, то кейнсіанська теорія, навпаки, доводила необхідність втручання держави в економіку у контексті антикризового регулювання; управління сукупним попитом і соціальною політикою [21]. Її засновник Кейнс дійшов висновку, що вихід із кризи, зростання обсягів виробництва та рівня зайнятості неможливе без участі держави [50], тобто, державного регулювання економіки та її складових, до яких відноситься сфері містобудування та архітектури.

Отже, усе вище зазначене доводить важливість заходів державного часткового регулювання економіки з метою протистояння негативним явищам у сфері містобудування та архітектури через дію ринкового механізму. Переваги такого регулювання представлені на рис. 1.3 [49].

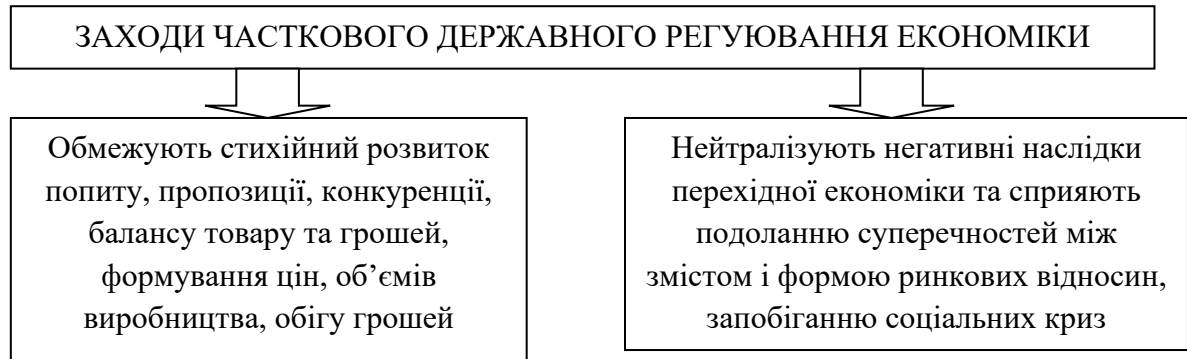


Рисунок 1.2 – Переваги державного часткового регулювання економіки

Одночасно мають місце такі недоліки державного часткового регулювання економіки:

- прийняття недостатньо узгоджених рішень, обумовлених результатами неповної реалізації програм вирішення кризових питань;
- відсутність науково-обґрунтованого та чіткого плану дій;

- вплив недосконалого нормативно-правового поля діяльності у сфері державного регулювання економіки;
- можливість лобіювання доволі широкого кола груп інтересів;
- відсутність відповідальності за перетворення суспільних благ на адміністративний потенціал;
- бюрократизація дозвольно-розпорядчих процедур;
- можливість конфлікту інтересів при реалізації регуляторних повноважень;
- відсутність системності та передбачуваності [30].

Наведені недоліки державного регулювання не зменшують переваг цього механізму управління, проте, актуалізують питання моніторингу наслідків регуляторної політики з позицій впливу окремих заходів на діяльність підприємств містобудівної галузі, як однієї із основних в економіці країни.

Варто розуміти, що державне регулювання економіки носить динамічний характер і відображує особливості стану економіки у певний період часу. Про це свідчать чинники, що обумовлюють необхідність державного регулювання економіки, а саме: суспільно-політичні бачення розвитку конкретної сфери; історичні традиції управління; домінуюча концепція економічної політики; культурні цінності; роль держави в досягненні суспільного розвитку [22]; геополітичні тенденції [49], рівень розвитку продуктивних сил і виробничих відносин; ефективність ринкових механізмів, державного управління і регулювання [14].

Соціально-економічна стратегія розвитку сфери містобудування та архітектури у розвинених країнах формується та реалізується як комплекс середньо- та довгострокових програм, фінансування яких складає від 50% (США) до 80% (Франція) усіх бюджетних видатків.

Практика регіональної політики Європейського Союзу щодо розвитку міст у період 2014 – 2020 рр. засвідчує такі результати:

- розвиток міських громад як об'єктів інвестиційних пріоритетів Європейського фонду регіонального розвитку;
- мінімум 5% інвестицій Європейського фонду регіонального розвитку спрямовано на розвиток міст;
- 371 млн. євро спрямовано на інновації у сфері інтегрованого сталого розвитку міст (на період у 7 років);
- встановлена відповідальність мережі розвитку міст (UDN) за освоєння інвестицій на місцях і обмін досвідом між містами-учасниками інтегрованого сталого розвитку міст;
- запроваджено місцевий розвиток, ініційований громадою (CLLD) із залученням усіх зацікавлених сторін від бізнесу, громадського сектору та громадянського суспільства;
- інтегровані територіальні інвестиції були використані для реалізації стратегій на основі районів;
- підтримана фінансово європейська програма обміну досвідом і навчання щодо сталого міського розвитку (URBACT III);
- впроваджено механізм обміну досвідом між органами, які здійснюють управління фінансуванням у рамках Європейського фонду регіонального розвитку (TAIEX REGIO PEER 2 PEER).

В країнах-членах Європейського Союзу запроваджено «Порядок денний міст» як новий метод максимального використання потенціалу зростання міст та успішного вирішення соціальних викликів, орієнтований на сприяння співпраці між державами, містами, Європейською Комісією та іншими зацікавленими сторонами через плани дій. Діями можуть бути пропозиції щодо внесення змін до Директиви ЄС; посилення співпраці з спільних питань; успішний проект тощо. Порядок денний міст сприяє кращому регулюванню, фінансуванню й обміну досвідом) [54].

В сучасному глобалізованому світі дієва державна регіональна політика відіграє вирішальну роль в соціально-економічному розвитку країни [10], оскільки вона сприяє більш ефективному використанню

сукупності людських, природних, виробничих, інтелектуальних та інших ресурсів. Тому в Європі визнано появу п'ятої влади – влади регіонів. Відповідно, визнається регіональний рівень державного регулювання сфери містобудування та архітектури з урахуванням основних положень концепції державної регіональної політики.

У цьому контексті показовим може бути канадський досвід функціонування дозвільно-погоджувального механізму сфери містобудування та архітектури в м. Торонто. Тут практично всі будівельні роботи з нового будівництва, реконструкції, реставрації, перебудови або зносу вимагають отримання відповідного дозволу на підставі заяви з супровідними документами і відповідними сплаченими зборами. Процедура видачі дозволу орієнтована на захист інтересів власника та територіальної громади в цілому та гарантування надійності та безпечності результатів [45].

Постанови муніципальної влади з питань місцевого зонування слугують одними з регламентуючих документів в Канаді, оскільки чітко встановлюють цілі використання земельних ділянок, будівель та споруд; розміри будівель в плані та щільність забудови; місце розташування будівель і споруд на ділянці; мінімальну площу та розміри земельних ділянок.

В країнах з ринковою економікою в умовах приватної, муніципальної та державної власності на землю мають місце різні підходи до управління землекористуванням, наприклад, такі:

- через прийняття відповідних законодавчих актів щодо планування зон міських територіальних резервів, складаються відповідні карти цін на земельні ділянки;
- надаються права викупу та компенсаційного відшкодування коштів землевласникам;
- впроваджується жорсткий місцевий контроль за ринком землі під житлове будівництво;

– формується диференційована податкова система шляхом введення достатньо високих податків на комерційні операції із земельними ділянками [18].

В Україні деякі з цих методів впроваджуються на підставі вартісного оцінювання міських земель; контролю регулювання, використання та забудови територій; нормативно-законодавчих актів про земельні відносини. Для реалізації останнього створена Міждержавна науково-технічна комісія зі стандартизації, технічного нормування і сертифікації в будівництві (МНТКБ), орієнтована на співпрацю із структурами систем нормативних документів у європейських країнах, які характеризуються високим рівнем узгодженості. В результаті напрацьовано міждержавні будівельні норми, які встановлюють вимоги, цілі та принципи, якими необхідно керуватися в процесі створення будівельної продукції [9].

Такі міждержавні стандарти мають обов'язкові та рекомендовані положення, які забезпечують технічну єдність при проектуванні, виробництві та експлуатації будівельної продукції. Міждержавні керівні документи щодо стандартизації та технічного нормування в будівництві регламентують організаційно-методичні процедури розроблення та застосування міждержавних нормативних документів [55].

Визначально, що ці документи сприяють самостійності та розвитку ініціативи підприємств, організацій і спеціалістів у вирішенні економічних і технічних завдань проектування та будівництва шляхом зменшення кількості обов'язкових вимог і збільшення рекомендованих вимог. Обов'язкові вимоги стосуються забезпечення безпеки життя та здоров'я населення; охорони навколишнього природного середовища; надійності і довговічності будівель та інших зведених споруд; сумісності та взаємозамінності продукції [51].

Стандартизації та нормуванню підлягають такі об'єкти сфери містобудування та архітектури:

– організаційно-методичні та загально-технічні норми проектування та застосування будівельної продукції;

- об'єкти будівельної діяльності та відповідна продукція;
- промислова продукція будівельного призначення: будівельні вироби і матеріали, інженерне обладнання будівель та інших споруд.

Слід зазначити, що чинний міжнародний стандарт «Система міждержавних нормативних документів у будівництві» не знайшов впровадження у ряді країн, включаючи Україну, через створення національної нормативної бази будівельної галузі [48], що охоплює такі міждержавні напрями:

- міждержавні будівельні норми (МБН);
- стандарти в галузі будівництва (ГОСТ);
- зводи правил з проектування та будівництва (МЗП);
- керівні документи зі стандартизації та технічного нормування в будівництві (МКД).

Для України може бути корисним досвід польської адміністративно-територіальної реформи, яка суттєво вплинула і на розподіл повноважень в сфері містобудування та архітектури [29], оскільки створення нових 16-ти воєводств здійснювалося з урахуванням історичних особливостей регіонів Польщі, які сформувалися на основі колишніх удільних князівств ще у XIV столітті. Реформування мало за мету укрупнення воєводств і створення регіонів відповідно до класифікатора NUTS Європейського Союзу (номенклатура статистичних територіальних одиниць), здатних конкурувати з європейськими регіонами інших держав у контексті ефективного використання ресурсів і територій [29].

Дослідники наголошують, що система міждержавних документів у Європейського Союзу, у порівнянні із чинною системою нормативних документів у галузі будівництва України, є більш прогресивною та чітко структурованою, що полегшує систематизацію документів [11]. Виправлення такої ситуації обумовлено європейським курсом розвитку України, передбачає приведення законодавчої та нормативно-правової документації у відповідність до норм Європейського законодавства.

На цьому етапі можуть бути корисними для України такі європейські інновації в сфері містобудування та архітектури, як механізми саморегулювання у будівництві, орієнтовані на структури реалізації більш звужених заходів цехового виробництва. Так, у Великобританії – це Асоціація підрядників опалення та вентиляції; в Австрії – Палати цивільних техніків; у Німеччині – Палати архітекторів та інженерів.

Досвід експертизи проектів будівництва у Білорусі, Грузії, Литви, Естонії доводить доцільність запровадження декларативного принципу початку будівельних робіт та введення об'єкта в експлуатацію на підставі дії принципу мовчазної згоди усіх зацікавлених суб'єктів [36]. Отже зарубіжний досвід може бути корисним для соціально-економічного розвитку територій та розробки методів державного регулювання сфери містобудування та архітектури на регіональному рівні, де зосереджена більшість контролюючих функцій.

Таким чином, успішні зарубіжні практики містобудування та архітектури у контексті їх адаптації до українських реалій стосуються таких аспектів: моделей державного часткового регулювання економіки; соціально-економічної стратегії на основі комплексу середньо- та довгострокових програм розвитку міст; максимальне використання потенціалу зростання міст та успішного вирішення соціальних викликів завдяки тотальному співробітництву та партнерству; домінування регіонального рівня державного регулювання сфери містобудування та архітектури; сучасні підходи до управління землекористуванням; функціонування дозвоільно-погоджувального механізму; стандартизації та технічного нормування в будівництві; приведення законодавчої та нормативно-правової документації у відповідність до норм Європейського законодавства.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ УКРАЇНСЬКИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ВЕЛИКИХ МІСТ

2.1 Нормативно-правові аспекти державного регулювання діяльності сфери містобудування та архітектури

Система органів державних влади, які прямо чи опосередковано впливають на функціонування сфери містобудування та архітектури, закріплена Конституцією України [24] та включає такі владні структури:

- Президент України (ст. 102) – очільник держави, який видає Укази, затверджує або ветоє інші нормативно-правові акти щодо розвитку та функціонування сфери містобудування та архітектури;

- Верховна Рада України (ст. 75) – орган законодавчої влади, який розробляє та приймає Закони, Постанови та інші державні нормативно-правові акти стосовно функціонування сфери містобудування та архітектури і поправки до них;

- органи виконавчої влади усіх рівнів державного управління:

- Кабінет Міністрів України – вищий рівень;

- міністерства, державні комітети, служби, агентства – центральний рівень;

- обласні та районні державні адміністрації, голови місцевих державних адміністрацій та управління райдержадміністрацій – місцевий рівень – приймають відповідні Постанови, розпорядження, акти та інші дії згідно компетенції, що мають вплив на сферу містобудування та архітектури (Окремо розробляється механізм впливу органів місцевого самоврядування та прогресивної громадськості).

- органи судової влади усіх рівнів управління:

- Конституційний Суд, Верховний Суд України; вищі спеціалізовані суди – Вищий господарський суд України – вищий рівень;

– обласні, міжобласні, районні, міські, міжрайонні суди; Військові суди регіонів і військово-морських сил України, гарнізонів – приймають судові рішення стосовно спірних питань у сфері містобудування та архітектури;

– контрольно-наглядові органи – прокуратура (Генеральна прокуратура України та її органи на місцях – обласні, районні, міські прокуратури) – нагляд за дотриманням законодавства щодо діяльності у сфері містобудування та архітектури. Одним з органів цієї системи є Держархбудконтроль.

Органам місцевого самоврядування (обласні, міські, районні, селищні та сільські ради) також надаються окремі повноваження органів виконавчої влади під їх контролем, що відповідає ст. 143 Конституції України [24]. Отже, державне управління (регулювання) забезпечує організоване й ефективне функціонування та розвиток сфери містобудування та архітектури як складової економіки й одного з основних чинників впливу на розвиток територій та суспільство в цілому.

Відповідно до трансформаційних змін держави та суспільства змінюється і система та структура органів державного регулювання сфери містобудування та архітектури у контексті забезпечення прав людини-громадянина (члена громади), що обумовлює відкритість і демократичність державної влади у сфері містобудування та архітектури.

Характерно, що адміністративно-територіальний устрій України має вирішальний вплив на організаційно-функціональну структуру сфери містобудування та архітектури, тому Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій України» виявився вчасним і дав можливість удосконалити систему управління територіями; упорядкувати адміністративно-територіальні одиниці; запровадити єдину класифікацію адміністративно-територіальних одиниць; встановити чіткий порядок вирішення питань у цій сфері з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних, демографічних, соціальних та інших особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів.

Цей Закон передбачає три рівні адміністративно-територіальних одиниць: громади, райони, регіони. Райони у містах входять до складу міст, у яких вони утворені, що обумовлює відповідний розподіл повноважень та кадровий склад спеціалістів у сфері містобудування та архітектури.

За Законом система адміністративно-територіального устрою України функціонує за такими основними принципами:

- конституційності та законності;
- єдності та цілісності території держави;
- гарантування прав і свобод людини-громадянина
- сталого соціально-економічного розвитку України та її регіонів і забезпечення керованості відповідними територіями;
- збереження та розвитку історичних, економічних, екологічних, географічних особливостей; етнічних і культурних традицій; самобутності адміністративно-територіальних одиниць;
- гарантування державних соціальних стандартів для кожного громадянина;
- адаптивності системи адміністративно-територіального устрою до можливих змін в економічній, соціальній, екологічній та інших сферах розвитку суспільства, держави і її регіонів та ін.

У контексті особливостей організаційно-функціональної структури державного регулювання сфері містобудування та архітектури перелічені принципи сприяють її позитивному впливу на розвиток територій та забезпечення якісного життєвого середовища територіальних громад. Рішення цих проблем відноситься до компетенції такого центрального органу державної влади, як Міністерство розвитку громад та територій України, будівництва та житлово-комунального господарства України, сформованого шляхом об'єднання Міністерства регіонального розвитку та будівництва з Міністерством житлово-комунального господарства [29].

Сам факт об'єднання цих двох сфер носить логічний характер, адже сфера містобудування та архітектури створює об'єкти для їх подальшої

експлуатації за допомогою сфери житлово-комунального господарства. Тому таке будівельно-експлуатаційне об'єднання носить інноваційний зміст, хоча і несе ризики укрупнення елементу структури типу погіршення керованості об'єкту та зниження чутливості управлінських дій.

За таких умов, доцільно більш детально розглянути структурні галузеві особливості з позицій потреб сфери містобудування та архітектури, яка до об'єднання регулювалась Міністерством регіонального розвитку та будівництва України. Це Міністерство було затверджене Постановою Кабінету Міністрів України у 2007 р., і хоча на разі вчергове реорганізоване, але виконує свої функції у новому складі з метою забезпечення ефективного формування та реалізації державної регіональної політики, а також політики у сфері будівництва та архітектури щодо організації експертизи інвестиційних проектів будівництва; стандартизації у будівництві та виробництві будівельних матеріалів; організації ліцензування окремих видів інвестиційної діяльності у будівництві; організації виконання законодавчих актів і здійснення контролю за їх реалізацією; розробки пропозицій стосовно удосконалення законодавства та внесення їх на розгляд Кабінету Міністрів України.

Першочерговими завданнями Міністерства розвитку громад і регіонів у сфері містобудування та архітектури, згідно з Положенням затвердженого Указом Президента України у 2011 р., слугують такі:

- формування та реалізація державної політики щодо удосконалення територіальної організації влади;
- розвиток місцевого самоврядування, будівництва, архітектури, містобудування, промисловості будівельних матеріалів;
- збереження традиційного середовища та благоустрій населених пунктів;
- архітектурно-будівельний контроль;
- технічне регулювання у сфері містобудування і архітектури та промисловості будівельних матеріалів.

Згідно цих завдань, Міністерство визначає стратегічні пріоритети розвитку сфери містобудування і архітектури та затверджує:

- державні будівельні норми усього спектру діяльності у цій сфері;
- програми підвищення енергоефективності у будівельній галузі;
- кваліфікаційні вимоги до виконавців об'єктів архітектури;
- методологію процедур за окремими напрямками діяльності;
- нормативно-правові акти щодо архітектурно-будівельного контролю.

При цьому, вкрай важливими для держави залишаються механізми реалізації її безпосереднього впливу на додержання встановленого режиму ведення містобудівної діяльності, одним із яких є Державна архітектурно-будівельна інспекція [27]. Ця інспекція була утворена за Постановою Кабінету Міністрів України «Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель» (2006 р.) на виконання Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» (2005 р.) зі статусом органу державного управління у складі Міністерства регіонального розвитку та будівництва.

Державний архітектурно-будівельний контроль здійснювався цією інспекцією та її територіальними органами згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційної діяльності у будівництві» (2008 р.). Її основні завдання визначені ст.10 Закону України «Про архітектурну діяльність» і охоплюють державний архітектурно-будівельний контроль під час розміщення та будівництва об'єктів архітектури з метою додержання суб'єктами архітектурної діяльності затвердженої містобудівної й іншої проектної документації; вимог вихідних даних; захист прав споживачів будівельної продукції. Функції інспекції охоплювали такі аспекти діяльності:

- узагальнення практики застосування відповідного законодавства та надання пропозицій щодо його удосконалення (за необхідності);

- забезпечення умов для виконання галузевих нормативно-правових актів;
- прийняття в експлуатацію збудованих об'єктів і видача відповідних сертифікатів;
- реєстрація повідомлень забудовника про початок виконання підготовчих і будівельних робіт; декларації про готовність об'єкта до експлуатації або обґрунтоване відхилення таких декларацій.

В умовах децентралізації зазначені функції Державної архітектурно-будівельної інспекції в класах наслідків СС-1 (незначні наслідки) та СС-2 (середні наслідки) делеговані понад 100 новоутвореним самоорганізованим органам державного архітектурно-будівельного контролю, підзвітних і підконтрольних інспекції.

На регіональному рівні сферою містобудування та архітектури опікується відповідне управління (Департамент) обласної державної адміністрації, яке підзвітне та підконтрольне головам обласних державних адміністрацій та відповідному Міністерству, а також у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, наказами міністерства, розпорядженнями голів обласних державних адміністрацій. Його основні завдання охоплюють такі аспекти:

- реалізація державної політики щодо містобудування та архітектури;
- підтримка індивідуального будівництва на території області;
- аналіз стану містобудування та архітектури на території області;
- розробка, проведення експертизи та затвердження генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації;
- координація діяльності суб'єктів містобудування у контексті комплексного розвитку територій та їх забудови; поліпшення їх архітектурного вигляду;

– охорона, реєстрація та використання пам'яток архітектури та містобудування, палацове-паркових, паркових та історико-культурних ландшафтів [19].

До функцій Управління містобудування та архітектури облдержадміністрації відносяться такі:

– підготовка та подання пропозицій до програми соціально-економічного розвитку області та проектів місцевого бюджету, розвитку та підтримки індивідуального будівництва;

– сприяння органам місцевого самоврядування у вирішенні питань соціально-економічного розвитку територій;

– аналіз і формування висновку для обласної державної адміністрації щодо пропозицій суб'єктів містобудування стосовно землевпорядкування територій з позицій містобудівних потреб;

– розгляд та прийняття рішення щодо пропозицій органів місцевого самоврядування стосовно встановлення та зміни меж населених пунктів з подальшою організацією розробки містобудівної документації і проведення її експертизи;

– розгляд містобудівної документації для районів і населених пунктів і проектів об'єктів архітектури, а також підготовка відповідного висновку;

– ведення обліку, охорона, контроль використання пам'яток архітектури і містобудування, паркових та історико-культурних ландшафтів;

– ведення містобудівного кадастру населених пунктів на території області;

– впровадження у архітектурних проектах прогресивних архітектурно-планувальних, конструктивних та інженерно-технічних рішень у контексті ресурсозбереження, місцевих будівельних матеріалів;

– оформлення оренди будівель-пам'яток з подальшим контролем їх стану та координацією робіт з їх реставрації;

– залучення до участі у розвитку сфери містобудування та архітектури інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації, органів

місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій всіх форм власності, об'єднань та окремих громадян.

Пошук нових форм державно-громадського партнерства сприяв запровадженню самоорганізованих інститутів громадського регулювання діяльності сфери містобудування та архітектури, орієнтованих на використання прогресивних стандартів і порядку господарської діяльності у цій сфері у контексті її демократизації та відкритості суспільству; впровадження дієвої системи відповідальності за неякісне виконання робіт і завдання шкоди при невдалому проектуванні та під час діяльності будівельних компаній

Таким чином, нормативно-правові аспекти державного регулювання діяльності сфери містобудування та архітектури охоплюють систему органів державних влади та місцевого самоврядування, які прямо чи опосередковано впливають на функціонування сфери містобудування та архітектури; систему органів державного регулювання сфери містобудування та архітектури у контексті забезпечення прав людини-громадянина; систему адміністративно-територіального устрою і її принципи функціонування; систему самоорганізованих організацій з делегованими повноваженнями державного архітектурно-будівельного контролю, підзвітних і підконтрольних Державній архітектурно-будівельній інспекції; систему регіонального регулювання сфери містобудування та архітектур, включаючи самоорганізовані інститути громадського регулювання діяльності сфери містобудування та архітектури на засадах державно-громадського партнерства.

2.2 Проблемні аспекти державного регулювання обігу земель у контексті мінімізації порушень територіальними громадами

В Україні 1.07.2021 набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» [42], який зняв мораторій на їх

продаж. 19 жовтня 2022 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» [41]. Утім, на час воєнного стану в країні їх дію призупинено та замінено дією пунктів 27 та 28 розділу X «Попередніх положень» Земельного Кодексу України.

Загалом, прийняття цих законів має відчутно змінити підходи до напрямів розвитку держави, і як результат, розвитку територіальних громад великих міст, що обумовлює детальне вивчення існуючої ситуації щодо володіння, користування і розпорядження землею, яка поки що залишається складною.

У наші дні ще залишаються невирішеними остаточно такі проблеми:

- завершення реформування економічних і правових відносин земельної власності;
- удосконалення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру;
- пошук ефективних заходів стимулювання охорони земель і збереження їх якісних характеристик з боку їх власників і користувачів;
- забезпечення тісного зв'язку зі сферою містобудування та архітектури при розгляді питань землекористування;
- завершення реалізації заходів щодо перспективного прогнозування розвитку земельних відносин і визначення оптимальної моделі сільськогосподарського землекористування, зокрема, з позицій розвитку міських територій;
- формування та реалізація сучасної державної політики щодо комплексного розвитку історичних міст у контексті упередження подальшої руйнації історичних пам'яток.

Отже, земельні ресурси виступають ключовою складовою потенціалу розвитку територій, включаючи території громад великих міст, та одночасно

джерелом труднощів у земельних відносинах у містах з нерухомими пам'ятками архітектури. Ці складності обумовлюють розробку спеціальної землевпорядної та містобудівної документації та відповідний рівень системи державного регулювання земельних відносин, що забезпечується комплексом земельного та містобудівного законодавства, орієнтованого на стратегічні пріоритети розвитку держави в період розвитку ринкових відносин. Відповідно, актуалізується завдання науки державного управління щодо дослідження правової регламентації й організації нормотворчості стосовно регулювання обігу земель державної власності.

Слід наголосити, що запровадження ринку землі обумовлює необхідність державного регулювання земельних відносин через багатоаспектну та визначальну роль землі у забезпеченні державних і суспільних потреб і пріоритетів розвитку; захисту навколишнього середовища при користуванні природними ресурсами; безпеки й оборони країни. На разі воно здійснюється через правові, економічні, організаційні й інші механізми, які охоплюються таким поняттям, як «механізми державного регулювання обігу земель», що відповідає визначенню поняття «механізми державного управління» у контексті механізмів-знарядь (здійснюють цілеспрямований вплив), механізмів-систем (представляють складні системи), механізмів-процесів (змінюють об'єкт).

Така сукупність механізмів управління обумовлює сукупність визначень поняття «механізм державного управління», як-то: «сукупність практичних заходів, засобів та стимулів для формування управлінських впливів з метою досягнення цілей держав» [46]; «сукупність засобів організації управлінських процесів і способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління» [47]; «складова частина системи управління, яка забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта» [32]. Можливо, така понятійно-категорійна неоднозначність є джерелом суперечностей організації та

реалізації державного управління, пов'язаних із розподілом повноважень між різними гілками й органами влади та забезпеченням їх взаємодії; із забезпеченням інтересів різних груп населення, громадських організацій, бізнесу, а також стабільності відповідної системи управління з позицій своєчасного гнучкого пристосування до змін внутрішнього та зовнішнього середовища.

З урахуванням усього вище зазначеного, під «механізмами державного регулювання обігу земель» слід розуміти сукупність взаємопов'язаних методів, засобів, принципів і заходів управління, що забезпечують досягнення цілей управління у сфері обігу земель. Основними видами державного регулювання земельних відносин є нормативно-правове (законодавче) та господарське (розпорядження земельними ділянками, облік, оцінювання, охорона земель тощо). У контексті масштабів впливу, державне регулювання земель поділяється на загальне (національного масштабу) та галузеве (стосується підприємств, організацій, яким надано землі у володіння та користування).

Ключовим аспектом сутності та змісту процесу державного регулювання обігу земель є врахування категорій та цільового призначення земель, а саме: сільськогосподарського призначення; житлової та громадської забудови; природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення; землі водного фонду; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення [27].

На підставі цільового призначення земель розмежовані повноваження з регулювання обігу земель на усіх рівнях управління, тому функції регулювання земельних відносин відрізняються суб'єктами їх виконання, місцем і значенням у системі управління, рівнем відповідальності.

Розподіл земельного фонду України подано у табл. 2.1.

У відповідності з економічними, соціальними вимогами щодо використання й охорони земель, визначаються функції державного

регулювання земельних відносин у положеннях Конституції України, Земельного Кодексу України й інших актах. У сфері володіння та користування земельними ресурсами основними функціями їх регулювання слугують планування, прогнозування, зонування, розподіл і перерозподіл, ведення державного земельного кадастру, землевпорядкування, землекористування, моніторинг, контроль.

Таблиця 2.1 – Розподіл земельного фонду України за цільовим призначенням [49]

Категорія	Розподіл земельного фонду України		
	Структура, %	Площа, тис. га	На одну особу, га
Орні землі	55,3	33384	0,642
Лісові площі	15,4	9297	0,179
Пасовища і сіножаті	12,4	7486	0,144
Під штучними водоймами	4	2410	0,0464
Багаторічні насадження	1,8	1080	0,0209
Чагарникові насадження	1,5	905,5	0,0174
Болота	1,5	905	0,0174
Інші землі	8,6	5191,8	0,0998

Характерно, що землі державної та комунальної власності також підлягають державному регулюванню відповідно до ст. 84 Земельного кодексу України, яка до державній власності відносить усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності.

Об'єкти земельної власності держави класифікуються за правовими характеристиками як землі виключної державної власності та землі невиключної державної власності. До перших відносять землі, вилучені з цивільного обігу; суспільного призначення; без законодавчих ознак земельної ділянки; земельні ділянки під об'єктами особливого правового режиму. До земель невиключної власності держави відносять землі, до яких не встановлено заборон надання у власність іншим суб'єктам. Порядок

передачі земель права державної та комунальної власності чітко визначений положеннями Земельного кодексу України [27] та Цивільного кодексу України, які охоплюють біля 70 законів з регулювання відносини в сфері використання та охорони земель [28]. Однак, відтермінування через воєнний стан дії щойно прийнятих Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель», залишаються неврегульованими питання обігоспроможності землі, в тому числі обігу земель державної та комунальної власності.

Зокрема, органами державної влади та місцевого самоврядування не в достатній мірі виконують свою місію забезпечення прозорого порядку відчуження земельних ділянок; надання фізичним та юридичним особам можливості вибору напрямку використання земельних ділянок; набуття прав на земельні ділянки на конкурентних засадах; формування та реалізація необхідної інфраструктури ринку землі; створення умов для розвитку конкуренції, прозорості та законності операцій із земельними ділянками.

Вище наведені факти актуалізують питання удосконалення правового й організаційного механізмів державного регулювання обігу земель. Правові механізми є комплексом таких правових засобів, як права, обов'язки, заборони, принципи, презумпції, терміни, процедури, заходи відповідальності, заходи заохочення, яким властивий зв'язок з конкретною метою або сукупністю цілей. Принципові положення правового механізму державного регулювання обігу земель і земельних відносинам визначаються Конституцією України [24] та Земельним Кодексом України [26]. В Конституції України земля визнається основним багатством українського народу, що має особливий статус та охороняється державою. Саме на цій

декларації вибудовуються основні елементи правового управління земельними ресурсами України.

Основні засади побудови правового механізму державного регулювання земельних відносин базуються на таких принципах:

- рівність суб'єктів правовідносин перед законом;
- законність;
- гарантованість і непорушність права власності;
- обов'язковість цільового призначення земельної ділянки;
- гарантування сервітутів (права користування земельною ділянкою з певними обмеженнями);
- обов'язковість відведення земельної ділянки в натурі;
- обов'язковість проведення експертно-грошового оцінювання земельної ділянки;
- обов'язковість нотаріального посвідчення правочинів із земельною ділянкою;
- обов'язковість державної реєстрації земельних ділянок.

Виконання принципів і норм контролюють органи державної влади, землевпорядна служба, судові інстанції [13].

Типова модель концептуальної структури організаційного механізму державного управління включає такі складові: об'єкти та суб'єкти державного управління; їх цілі, завдання, функції; методи управління; організаційні структури, результати [28].

Організаційний механізм державного управління земельними ресурсами охоплює організаційно-адміністративні методи управління, які реалізуються завдяки владі, дисципліні та відповідальності. Організаційно-адміністративні дії поділяються на такі види:

- прямі адміністративні вказівки обов'язкового характеру, адресовані конкретним об'єктам чи суб'єктам управління;
- правила землекористування та стандартні процедури;
- рекомендації з організації, удосконалення та охорони землі;

– контроль за використанням та охороною земель.

Розпорядження й оперативне втручання в процес організації та використання земель з метою координації учасників для досягнення поставлених цілей слугують основною формою реалізації і застосування організаційних дій в управлінні. Залежно від рівнів управління, завдання управління земельними ресурсами стосуються законодавчих або виконавчих органів влади [27]. Такі ознаки організаційного механізму державного регулювання обігу земель дають підстави для його визначення як сукупності організаційних методів і заходів реалізації органами державної влади та місцевого самоврядування процесу обігу земель на практиці, спрямованих на управління земельними ресурсами.

До особливостей організаційного та правового механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної форм власності відносять такі аспекти управління:

- контроль за раціональним використанням земель;
- статус і визначальна ролі органів влади у регулюванні земельних відносин;
- відповідність вимогам системи державного регулювання обігу земель та ринку земель.

Обіг земель комунальної власності орієнтований, переважно, на потреби територіальної громади з позицій їх економічної та соціальної заінтересованості. Він здійснюється органами місцевого самоврядування через систему управління комунальною власністю. Тут слід наголосити, що при реалізації обігу земель державної та комунальної власності при особливій увазі варто приділити таким основним розпорядженням землями, як передача в користування (оренду) та передача у власність земель. В залежності від категорій земель та від суб'єкта права власності (держава або окремо взята територіальна громада) ці процеси передбачають різний організаційно-правовий порядок. Такий факт обумовлює комплекс заходів, орієнтованих на удосконалення державного регулювання обігу земель

державної та комунальної власності у контексті визначення цілей і завдань органів влади в цій сфері, що не виключає запозичення успішних зарубіжних практик функціонування організаційного та правового механізмів регулювання.

Таким чином, проблемні аспекти державного регулювання обігу земель у контексті мінімізації порушень територіальними громадами (органами місцевого самоврядування) стосуються недостатнього забезпечення прозорого порядку відчуження земельних ділянок; надання фізичним та юридичним особам можливості вибору напрямку використання земельних ділянок (зміна цільового призначення); набуття прав на земельні ділянки не на конкурентних засадах; відсутності необхідної кількості інфраструктури ринку землі; незавершеного реформування економічних і правових відносин земельної власності; удосконалення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру; пошуку ефективних заходів стимулювання охорони земель і збереження їх якісних характеристик з боку їх власників і користувачів; забезпечення тісного зв'язку зі сферою містобудування та архітектури при розгляді питань землекористування; державної політики щодо комплексного розвитку історичних міст у контексті упередження подальшої руйнації історичних пам'яток.

РОЗДІЛ 3

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ВЕЛИКИХ МІСТ

3.1 Ключові аспекти забезпечення виважених і вчасних управлінських рішень щодо розвитку територіальних громад великих міст

У населення України, особливо великих міст, на даний час домінуючим є запит на фактично справедливу та соціальну державу, задекларовану у Конституції України. Цей запит сформований під впливом не тільки загарбницької війни північного сусіда, а й внутрішніми чинниками державного управління, що спричинили недовіру до владних структур, особливо, до судових органів, які прислужують алігархату та монополіям, а не національним інтересам громадян великої центрально-європейської країни..

Слід зазначити, що саме національний інтерес покликаний формувати вимоги законів і порядку функціонування державного апарату, тому норми права та державні структури слугують інструментами забезпечення умов для реалізації національних прагнень. За умов зворотної ситуації, коли суди чи державні службовці ігнорують інтереси нації, починаються соціально-політичні збої на рівні національної державності.

Запобігти цьому допоможе дотримання державою принципу 4-х «п» шляхом гарантування громадянам права, правосуддя (справедливого), і права на правосуддя безвідносно до їх соціально-політичного статусу (рівність перед законом), адже представники владних структур виконують повноваження менеджерів, найнятих суспільством, тому мають нести відповідальність за спричинений ними конфлікт інтересів.

Судова гілка влади є останнім форпостом законності та справедливості, а їх авангардом, не менш важливим для успішного розвитку територіальних громад, особливо великих міст, слугують законодавча та виконавча гілки влади у контексті справедливого формування представницьких органів, місцевого самоврядування та органів державної влади національного рівня. Разом вони здатні повернути довіру до влади та позитивно вплинути на розвиток територіальних громад, особливо великих міст, за умов повноцінної децентралізації їхньої діяльності, що забезпечує їх спроможність і конкурентоздатність [34]. У такому зв'язку, в суспільстві актуалізується питання модернізації системи набуття та реалізації владних повноважень.

Сучасна система міжнародних відносин абсолютизує загальне виборче право та спричиняє режим ліберального тоталітаризму, що визначається рівнем охоплення суспільного та приватного життя людини (свобод) зовнішнім контролем (державним) при мінімізації базових свобод. Результатом дії цих чинників на життєдіяльність суспільства та держави є трансформація традиційного формату функціонування інституту державності.

Типовий формат сучасної політичної системи характеризується такими основними недоліками, як недостатньо компетентне джерело влади та відсутність персоналізації відповідальності, спричинені недосконалістю загального виборчого права та законодавства щодо функціонування усіх гілок і рівнів державного управління.

Як показує практика, масовий виборець, переважно, не здатний усвідомити рівень своєї відповідальності та піддається маніпулюванням. До того ж, через відсутність важелів управління персональними санкціями за хибні політичні рішення державних службовців і народних представників-законотворців, за їх наслідки реальну відповідальність несе нація в цілому [23].

Такий факт колективної відповідальності депутатів будь якого рівня несе зміст колективною безвідповідальності, підкріплений відсутністю в Україні дієвої системи позбавлення громадянства або обмеження громадянських прав, хоча є чинною міжнародна Конвенція про скорочення без громадянства (1961 р.) та інші похідні з неї акти міжнародного права, ратифіковані Україною [27].

Свого роду відповіддю на такий виклик може бути підхід до виборчого права з позицій набутого громадянства у відповідності до певної системи заслуг, а не отримуватися тільки за фактом народження. При цьому, діапазон громадянських прав може змінюватися, залежно від взятої відповідальності, набутої компетентності, вчинених дій, включно аж до позбавлення громадянства. Це сприяє формуванню компетентності та відповідальності виборців з урахуванням вдалих виборчих практик.

Відповідно, вплив виборця на державну політику щодо розвитку територіальних громад, зокрема, великих міст буде залежати від таких його особистих досягнень:

- набуття права виборчого голосу;
- набуття права на участь і бути обраним у виборах до органів місцевого самоврядування за умов здійснення громадської присяги; наявності нерухомого майна та сплати податків на території виборчого округу;
- набуття права голосу на виборах до законодавчого органу не за партійним, а за професійним статусом представництва з урахуванням сімейного положення, податкової дисципліни, професійних досягнень, рівня освіти, громадської активності, участі у захисті територіальної цілісності держави.

Такий підхід до виборчого права носить рамкові ознаки і може дістати подальшого розвитку в умовах існуючої кризи політичної системи не тільки України, а й у всьому світі, включаючи США як оплот демократії (2021 р. протести закінчились штурмом Капітолію).

При цьому, права окремих людей можуть гальмувати та унеможлиблювати загальнонаціональний прогрес [24]. Яскравим прикладом цього слугує законодавство щодо містобудування та розвитку територіальних громад великих міст, що дає громаді право в обґрунтованих і важливих для неї ситуаціях, вилучати певні земельні ділянки, чи інше приватне майно для суспільних потреб у контексті реалізації подальших компенсаційних заходів.

Тому при формуванні владних структур слід орієнтуватися на представництво тільки суспільно-корисних верств населення із високим рівнем набутого громадянства. Це значно посилює впливовість та значимість думки (будь-яких рішень) таких виборців, оскільки громадяни згуртовані на фахових засадах і їх зближує єдиний напрям життєдіяльності, що і є чинником рівня довіри та цінності особистості певній професійній спільноті. До того ж, такий підхід до набутого громадянства розглядає подальший суспільно-історичний розвиток країни як результат солідарної співпраці всіх корисних верств населення, що виключає боротьбу за владу і вплив політичних аспектів на прийняття суто господарських рішень.

Крім цього, успішний розвиток територіальних громад великих міст визначається не тільки формою реалізації державної влади і якісним складом виборців, а ще й особистісними якостями еліт і чиновників зі статусом державних і самоврядних менеджерів, які уповноважені приймати управлінські рішення на місцях. Саме від цих рішень буде залежати стан і рівень розвитку територіальних громад, зокрема, великих міст; збереження природних і рукотворних цінностей; рівень самоідентифікації та національного патріотизму мешканців-громадян.

В той час, слід враховувати вплив на національно-управлінську діяльність глобальних чинників, що спричиняють соціальні, економічні, політичні та інші кризи людства, наслідки яких ведуть до трансформації цивілізації в нову якість на засадах стрімкого та майже непередбачуваного науково-технічного прогресу. До побічних ефектів цього прогресу дослідники відносять низький інтелектуальний рівень суспільства та масову

некомпетентність, які, на жаль, стають домінуючими у життєдіяльності та створюють передумови для низки проблем, особливо у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

Причини таких супутніх ефектів науково-технічного прогресу, на думку дослідників, криються у панівних світоглядних настановах масової свідомості, які не орієнтують на саморозвиток у контексті таких аспектів:

- людина, успішна на певному рівні має прагнути вищого рівня з метою максимальної реалізації свого потенціалу;
- прагнення людини до зростання у соціальній ієрархії має бути мотивоване її соціальним статусом, авторитетом і пошаною, а не збагаченням;
- людина, наділена певними здібностями, знаннями та навичками, може успішно займатись будь-якою діяльністю [11].

У той же час, прагнення людини піднятися на вершину соціальної ієрархії може нести як позитивні, так і негативні наслідки, які спричиняють активність механізму тотальної некомпетентності, який може бути нейтралізовано, на думку фахівців, тільки впливом на масову свідомість таких положень прийдешньої цивілізації:

- людина, щоб бути самореалізованою та задоволеною життям, має піднятися на той бажаний професійний рівень, який дається їй порівняно легко та з задоволенням;
- реальний соціальний статус людини залежить від рівня виконання нею своєї соціальної функції, а не від її місця у формальній ієрархії;
- ефективність/результативність діяльності людини обумовлена здібностями, особистісними якостями та відповідністю функціональному призначенню в соціальному організмі;
- людина має прагнути, переважно, до вершин майстерності у сфері своєї професійної діяльності, а не до вершин соціальної ієрархії [44].

Серед наукових дискусій про шляхи подолання вади прийдешньої цивілізації щодо переважного панування професійної та громадянської

некомпетентності існують цілком реальні та неприродні варіанти, одним із яких є «усвідомлення людиною власного рівня некомпетентності та відмова від просування нагору» [45].

До пояснень життєздатності систем життєдіяльності людей в умовах тотальної некомпетентності дослідники відносять додаткові, як правило, тіньові механізми їх підтримки (протекція, корупція, клани, які заважають просуванню компетентних претендентів), які деморалізують суспільство, руйнуючи його соціальну основу [11] в результаті прийняття невважених і невчасних професійних рішень.

Тому проблематика методів визначення придатності людини до виконання тієї чи іншої соціальної функції залишається остаточно недослідженою. При цьому йдеться не про конкретну професію (наприклад, таку сферу, як державна служба, державне управління чи місцеве самоврядування), а про вид діяльності, який охоплює цілий спектр професій, будучи складовою частиною кожної професії, включаючи управлінську діяльність.

Зокрема, науковці вказують на недоліки ліберально-демократичної система управління, яка припускає прийняття найважливіших рішень щодо розвитку нації з позицій найвищої компетентності на виборах і референдумах людьми, які не володіють повною інформацією або нездатними її проаналізувати при її наявності, а тому цілком некомпетентними. Фактично, люди, які будують свою думку на повній обґрунтованій обізнаності про предмет обговорення, завжди виявляються в меншості.

Особливо наочно цей факт виявляється у виборчих процесах, де найбільшими шансами бути обраними є кандидати, здатні до більше привабливих і правдоподібних обіцянок, хоча навіть в руки не брали Конституцію України. Так ситуацію не здатна виправити, навіть, партійний відбір кандидатів, адже кандидатами в депутати висуваються не потенційно компетентні законодавці, а діячі, здатні перемогти на виборах. В результаті, компетентні будівельники та директори заводів, письменники та бізнесмени

стають некомпетентними державними діячами-законодавцями. Особливо відчутною для виборців така ситуація виявляється у виконавчій владі з жорстко вибудованими ієрархіями чиновників, які приймають доленосні невиважені і невчасні рішення з потенційно негативними наслідками їх реалізації. Такі чиновники не можуть бути просунутими по службі, але й не можуть бути звільненими» [26].

Отже, питання призначення на посади представників виконавчої гілки влади таке ж важливе для розвитку територіальних громад, зокрема, великих міст, як і законодавчої гілки влади, яка утворюється через реалізацію виборчого права. Досвід показує, що менеджери без фахової освіти у тій сфері, де вони працюють, не маючи фундаментальних знань щодо діяльності, дозволяють собі докоряти справжніх фахівців за непрофесійність і, ніби то допущені помилки. Такі приклади мають місце і в сфері державного управління, зокрема, в інспекціях Державного будівельно-архітектурного контролю, де нерідко на керівні посади призначають людей, які не мають профільної освіти, досвіду роботи в цій сфері та не відчувають специфіку цієї професії. Такі «контролери» проводять необґрунтовано прискіпливі перевірки, повчають висококласних спеціалістів і ветеранів будівництва, накладають штрафні санкції на підставі суто процедурних відхилень нетехнічного характеру, що видає їх кричущу некомпетентність.

У таких випадках фахівці фіксують наявність «ефекту Даннінга-Крюгера, який полягає в тому, що люди із невисоким рівнем інтелекту, недостатньою кваліфікацією та вузьким кругозором не спроможні зрозуміти помилковість своїх рішень та відсутність у них властивостей, якими вони себе наділяють. Саме тому вони не піддають сумнівам прийнятих ними рішень, оскільки впевнені у всіх своїх діях і, ніби то, краще за інших розуміють ситуацію, що згодом набуває рис психологічного захисту. Така людина приймає рішення відстоювати своє рішення через побоювання втрати насидженого місця з появою талановитого кандидата. І навпаки, талановитим людям властиве заниження власних здібностей та

недооцінювання своєї ролі в їх сфері діяльності та суспільстві в цілому. Тут має місце зворотний ефект, оскільки вони добре розуміють складнощі реальності та діапазон поля знань, які піддаються подальшому їх опануванню [54].

Згадані дослідники встановили, що «профани» не тільки переоцінюють свою компетентність, а й виказують свою нездатність оцінити висококваліфікованих фахівців. Вони щиро не вірять у помилковість прийнятих ними рішень, тому більшість із них залишилася при своїй думці, навіть, після логічно обґрунтованої їхньої неправоти. Для таких осіб у медичній сфері було розроблено спеціальний навчальний курс, що передбачав, крім опанування необхідних знань, ще й формування уявлень про методи досягнення реальних показників компетентності та визначення рівня професіоналізму [55].

З теорії організації відомо про такі основні соціальні функції людини, як пізнання світу; влада; господарювання; робота під зовнішнім керівництвом. Усі функціональні підсистеми є складовими цілісної системи, тому вони взаємозалежні й однаково важливі.

Характерно, що належність до еліти у масовій свідомості визначається наявністю чисто зовнішніх ознак типу влади і грошей, хоча за визначенням «еліта» означає краще, добірне, або іншими словами, моральні авторитети нації, віддані державі та громадянам.

З позицій системного підходу, елітою вважається обмежене коло людей вищих ешелонів влади, які найбільше відповідають виконанню певних функцій державного управління, а також виконанню інших соціальних функцій (пізнання світу; бізнес; робота за певною спеціальністю (професією).

Пізнання світу здійснюється науковою елітою (духовною), орієнтованою на опанування принципів буття, пізнання законів соціального розвитку, збереження та поширення духовності, знань, традицій, етичних норм.

Ефективне управління національним організмом; прийняття виважених законів і забезпечення їх виконання; відстоювання національно-державних інтересів з позицій цілеспрямованості, скромності, жертвності є ключовими завданнями владної еліти.

Бізнесова еліта покликана отримувати прибуток, дотримуватись державних законів, дбати про своїх працівників, що проводить паралель стосовно рівня та якості корпоративної етики.

Виконання з гарантованою якістю та в гарантований термін конкретної роботи за будь-якою професією слугують основними завданнями професійної еліти, яка формується у системі саморегульованих організацій. Наприклад, у сфері містобудування та архітектури до них відносять спілки архітекторів України, Академія будівництва України, Гільдії працівників технічного нагляду та ін., по аналогії із цехами за напрямом роботи (римарі, косарі, бондарі та ін.), які традиційно орієнтовані на дотримання якості робіт та духу професії.

Наявність дієвих механізмів добору є основною умовою існування еліти, яка у наш час відсутня, тому має місце феномен формування псевдо-еліти. Такий факт спричиняє ситуації, коли особистості, в силу різних обставин, виконують функції, які їм невластиві у контексті таких головних рівнів соціальної ієрархії, сформовані історично:

- базовий рівень – спеціалісти – це професіонали, експерти, майстри своєї справи;

- нижчий рівень – підприємці – організатори продуктивної взаємодії спеціалістів.

- середній рівень – кшатрії – політики, державні адміністратори, воєначальники.

- вищий рівень – брахмани – науковці-філософи з різних наукових галузей, які досягають вічних, універсальних принципів буття та забезпечують взаємодію нації з надсистемою – світовою спільнотою, природою [27].

Порушення рівнів соціальної ієрархії у будь-якій сфері діяльності не може сприяти успішності через невідповідність функцій.

Справжня еліта завжди компетентна, а псевдо-еліта намагається виконувати корисну роботу, зокрема, її імітувати, чим руйнує природний порядок і послаблює національну систему (неважливо, свідомо чи несвідомо). У той же час, контр-еліта чинить зло свідомо [28].

Отже, щоб еліта була справжньою необхідно формування якісного виборця так і якісного службовця розпочинати задовго до отримання ним вікового цензу щодо участі у виборчому процесі, чи в прийнятті на державну службу та в органи місцевого самоврядування.

Модернізація механізму відбору керівних кадрів та елементів виборчого права у контексті формування національних еліт, передбачає такі заходи:

- оновлення освітніх методологій на усіх освітніх рівнях з позицій патріотичного виховання дітей та молоді;
- оновлення основ сімейного виховання дітей з позицій патріотичного виховання дітей та молоді;
- формування принципово нового виборчого права на засадах набутого громадянства (заслуженого громадянства);
- формування нового порядку відбору на службу державних службовців та осіб місцевого самоврядування з використанням сучасних практик щодо визначення їх придатності згідно передбаченим критеріям, включаючи кадровий резерв.

Усі зазначені заходи складуть основу для формування керівного складу осіб, здатних приймати виважені і вчасні управлінські рішення щодо подальшого розвитку територіальних громад, зокрема, великих міст, а також реалізувати державну політику відповідного напрямку.

Таким чином, ключові аспекти забезпечення виважених і вчасних управлінських рішень щодо розвитку територіальних громад великих міст (і не тільки) стосуються невідворотності відповідальності представників

владних структур за спричинений ними конфлікт інтересів і за управлінські рішення, що нанесли шкоду державі та суспільству; підходу до виборчого права з позицій набутого громадянства у відповідності до певної системи заслуг, а не отримуватися тільки за фактом народження; розвитку інтелектуального рівня суспільства та масової компетентності; формування еліт, відповідно до соціальних функцій (пізнання світу; управління державою, бізнес; робота за певною спеціальністю (професією); відповідності рівнів соціальної ієрархії у будь-якій сфері діяльності; модернізації механізму відбору керівних кадрів та елементів виборчого права у контексті формування національних еліт.

3.2 Впровадження практики публічного просторового планування розвитку територіальних громад великих міст

Просторове планування або містобудівна діяльність характеризується секторальною децентралізацією, як чинником прогнозування сталого розвитку територіальних громад та їх економічного зростання. При передачі значної частини таких повноважень громадам, стають можливими зміни у місцевому плануванні з урахуванням географічних, демографічних, економічних, архітектурних, землевпорядних та ін. показників, які впливають на розвиток територіальних громад, включаючи великі міста.

Метою передачі повноважень з просторового планування на рівень територіальних громад є раціональне просторове розміщення населення та об'єктів господарської діяльності; вирішення накопичених питань забудови території; посилення відповідальності суб'єктів містобудівної діяльності за прийняті рішення; впровадження екологічного оцінювання при реалізації містобудівного планування; покращення якості адміністративних послуг населенню.

Дослідники розглядають просторове планування як сукупність дій органів місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо визначення

територій для розселення, місць відпочинку та оздоровлення, інженерно-транспортної інфраструктури, інших об'єктів шляхом розроблення, затвердження документації [38], тому таке планування асоціюється із стратегічним плануванням.

Проблеми збереження земель, джерел води, лісових насаджень, традиційної та альтернативної енергетики є ключовими при дослідженні ресурсних можливостей територій. У той же час, дуже рідко постає питання збереження культурного ресурсу оточуючого нас середовища, архітектурних та історичними пам'яток, як одного із пріоритетів державної політики. Утім, останнім часом територіальні громади великих міст розуміють актуальність більш відповідального підходу до цього питання як культурного ресурсу у контексті нормативного забезпечення.

Разом із цим, актуалізується питання ефективної реалізації завдань щодо розвитку економіки територіальних громад завдяки якісному перетворенню містобудівного простору, що загострює земельну проблему з позицій потенційних будівельних майданчиків під об'єкти архітектури. Сфера містобудування та архітектури значним чином залежить від способів та методів державного регулювання земельних відносин у контексті збереження пам'яток архітектури та природи, а також відповідності нормативно-правового поля, що потребує удосконалення в частині надійного залучення інвестицій в розвиток територіальних громад, особливо, великих міст.

За останній час урядом зроблено багато у цьому напрямі, але нагальна проблема удосконалення механізмів державного регулювання земельних відносин, ще потребує усім зрозумілих правила, які б сприяли ефективній державній політиці в сфері містобудування та архітектури. Відкриття Урядом ринку землі в Україні є дуже важливим чинником розвитку країни, але одночасно може нести низку ризиків, що вимагає дуже виваженого підходу до вирішення ряду питань з реалізації земельних ринкових відносин в реальних умовах.

За Конституцією України земля, як національне багатство українського народу, знаходиться під особливою охороною держави [24], але незважаючи на це, земельний ресурс використовується недостатньо ефективно та нераціонально. Також земля є основою для утворення архітектурних проектів як складових об'ємно-планувальних рішень з улаштування та розвитку населених пунктів і організації територіального устрою країни в цілому, що також потребує свого вирішення.

Значимість земельних ресурсів у сфері містобудування та архітектури викликана обов'язковою наявністю дозволу на використання земельної ділянки для тієї чи іншої потреби. Без підтвердження такого права на землю неможливо розробити проектну документацію для будівництва та пройти дозвільно-погоджувальну процедуру.

Земельні ресурси завжди забезпечували основні надходження до бюджету, що сприяє розвитку економіки країни, але в умовах глобалізації актуалізуються більш ефективні механізми державного регулювання земельних відносин для виконання завдань, поставлених перед державною, місцевою владою та місцевим самоврядуванням.

Територія України, як центральної частини Європи, має високий рівень щільності населення й освоєння земель, що свідчить про активний процес розростання великих міст і значне навантаження на природне середовище, включаючи земельні ресурси, на які впливають ще й техногенні чинники. В умовах трансформаційних змін в економіці, соціальній політиці, природокористуванні та землекористуванні зросла потреба комплексного оцінювання територій великих міст і раціонального використання землі для підвищення рівня містобудівного планування. Реалізація цих завдань потребує сучасних підходів до державної політики у сфері містобудування та архітектури, а також до оцінювання й управління містобудівними процесами у контексті земельних відносин [15]. Особливості цих відносин стосуються територій історико-культурного призначення, набуття статусу яких потребує розробки відповідної документації щодо землеустрою.

Отже, сутнісні характеристики державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування та архітектури визначаються пріоритетними напрямками цільового використання земельних ресурсів, регламентованого Земельним Кодексом України щодо складу земель та їх категорій. Поділ земель за категоріями здійснюється на підставі рішення територіальних органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень, а зміна цільового призначення земель може проводитися в певному порядку органами місцевого самоврядування. Саме органи місцевого самоврядування приймають рішення про передачу земельних ділянок у власність або користування; затверджують проектну документацію землеустрою; приймають рішення щодо статусу об'єктів природоохоронного та історико-культурного призначення.

Слід зазначити, що розробка генерального плану, зонування території або детального плану території в історичних містах здійснюється після розробки та затвердження Міністерством культури України історико-архітектурного опорного плану та меж і порядку використання історичних ареалів і зон охорони пам'яток. У Харківському регіоні першим малим історичним містом є Люботин, якому вдалось розробити та погодити історико-архітектурний опорний план міста для подальшого продовження роботи над його генеральним планом, пізніше затвердженим Люботинською міською радою.

Визначально, що в процесі роботи над історико-архітектурним опорним планом були вивчені підвалини просторового планування міста на етапі початку заселення його території, які виявили тодішні форми отримання земель. У слободі Люботин самою поширеною формою землеволодіння на той час була «займанщина», завдяки якій кожний мешканець міг стати власником такої кількості орної землі, лісу та сінокосів, яку міг обробити.

Пізніше цю землю намагалися закріпити офіційними документами. Така форма землеволодіння давала можливість старшині та заможним

козакам займати більше земель, щоб селити на них селян, які за це мали обробляти землі землевласників і певну частину відведеної їм землі. Ще однією розповсюдженою формою землеволодіння на той час були царські пожалування (наприклад, сотникам Альбовському, Петровському та ін.). Таким чином, до 80-х років XVII століття основна частина земель в Люботині та його околицях була розподілена між власниками.

В основу сучасної планувальної схеми Люботина лягли попередні форми поселень типу хуторів, в яких зберіглася стародавня планувальна система вільного типу. З часом, ці хутори розростаються, з'єднуються зі слободою і у XVIII – XIX ст. стають одним великим поселенням. Церква була центральною спорудою у Люботині і основною умовою отримання поселення статусу слободи [33].

Місцеві поміщики жалували церквам не тільки гроші, коштовності, нерухоме майно, а й кріпосних. За даними Слобідсько-Української губернської канцелярії у слободі Люботин у 1765 р. проживали кілька десятків підданих Харківського Преображенського монастиря [27]. У відомості Валківського комісарського правління за 1768 рік значиться у військовому містечку Люботин дві дерев'яні церкви: П'ятницька та Святої Параскеви [33]. Значною подією у церковному житті люботинців стала закладка кам'яної церкви Святої Параскеви 17 лютого 1805 року. До сьогодні в Старому Люботині зберігся перший кам'яний храм, збудований у 1811 році [33].

Усе викладене вище засвідчує, що м. Люботин розвивалось характерним для міст шляхом, де ключову роль відігравало місце розташування церкви та базару.

Значний внесок в розвиток планувальної структури міста уже у XX-му столітті внесли два товариства облаштування та благоустрою селищ для дачників – «Джерело» та «Водяне». Вони мали за мету розбудову зразкових дачних поселень для харківської інтелігенції з елементами міського

благоустрою, тому планували майбутні поселення, прокладали прямі вулиці та розбивали квартали на дворові місця.

За погодженням із Люботинською міською радою, товариства мали опікувались влаштуванням водогону, колодязів, водоймищ, фонтанів, парків, базарів та інших споруд [33]. Наприклад, товариство влаштування та благоустрою «Джерело» згідно узгодженому міською радою плану було розбите на 38 кварталів, 27 провулків та 3 вулиці [33]. При плануванні залишались землі для громадських потреб, де пізніше були влаштовані базарна площа, парк, ставок, пляж, літній театр. Фактично, на той час харків'яни-дачники на той час частково виконували функції місцевого самоврядування з виконанням планувальних заходів, незважаючи на значні вільні площі.

Використання сільськогосподарських земель під ведення дачного господарства на теперішній час є порушенням порядку встановлення та зміни цільового призначення земель можуть бути підставою для визнання недійсними таких рішень і визнання державній реєстрації земельних ділянок недійсною.

Згідно чинного законодавства та державної політики щодо розвитку урбанізованих територій, в населених пунктах розробляються генеральні плани та плани зонування територій, а за межами населених міст на території районів та областей – схеми планування територій.

Пріоритетом державного регулювання землекористування є збереження особливо цінних земель, які не передаються у приватну власність. Це землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом.

Чинне земельне законодавство України передбачає досить складну процедуру зміни цільового призначення землі, що здійснюється за погодженням Кабінету Міністрів України. Тим самим, держава поставлена

досить в скрутну ситуацію щодо забезпечення прав своїх громадян, особливо пільгового контингенту, з надання таким категоріям громадян земельних ділянок як дійсно важливе соціальне завдання.

Разом із цим, згідно того ж чинного містобудівного законодавства, органи державної влади та місцевого самоврядування покликані опікуватися розвитком міських територій та резервувати землі для суспільних потреб. Нагадаємо, що кожний громадянин України має право на отримання земельної ділянки на безоплатній основі для таких цілей:

- будівництва й обслуговування житлового будинку та господарських будівель в залежності від класифікації території (0,1 га в межах міста, 0,15 га в межах селища, 0,25 га в межах села);
- ведення особистого селянського господарства – не більше 2,0 га;
- ведення садівництва – не більше 0,12 га;
- будівництва індивідуальної дачі (за межами населеного пункту не більше 0,12 га);
- будівництва індивідуального гаражу – не більше 0.01 га [38].

Однак, викликом нашого українського сьогодення є законодавство, яке передбачає доступні можливості для фінансування робіт щодо збереження та пристосування до експлуатації пам'яток архітектури й історії національного значення. Такий підхід мав би сприяти подальшому безпечному існуванню таких будівель і архітектурних ансамблів з позицій передачі їх наступним поколінням. На жаль, більшість громадян не усвідомлює увесь трагізм ситуації з історико-культурними пам'ятками в територіальних громадах великих міст через вплив людського чинника як однієї із найбільших загроз, тому вирішальним стає запровадження відповідних змін та доповнень до державних законодавчих актів щодо визначення державної політики у цій сфері. Саме держава при партнерській взаємодії із територіальними громадами здатні інвестувати в культурне середовище як невідновлювальний ресурс, який потребує громадського та державного захисту.

В першу чергу, це стосується нормативного акту «Порядок визначення меж і режимів використання історичних ареалів населених місць та обмеження господарської діяльності на цих територіях», дія якого розповсюджується виключно на міста, занесені до Списку історичних населених місць України, затвердженого Кабінетом Міністрів України, хоча поняття «історичний ареал» стосується історично сформованої частини території будь-якого населеного пункту, що зберегла старовинний вигляд, розпланування та характер забудови.

У той же час, «Порядок» розглядає «історичний ареал» як спеціально виділену у населеному місці територію історико-культурного значення, зафіксовану в усіх землепорядних і містобудівних документах як специфічний об'єкт містобудівного проектування. Це означає, що без таких землепорядних документів історичне місто не може розвиватися і не може проводити ніяких змін у землекористуванні. У випадках, якщо історичні міста мають в своїх межах декілька історичних ареалів, то оформлення відповідного статусу міста збільшує кількість і вартість бюрократичних процедур та ускладнює розвиток таких міст.

Наша реальність така, що більшість пам'яток історії й архітектури національного значення перебувають на балансі міських рад, які дуже часто не знаходять ні державних «грошей», ні реальних приватних інвесторів для їх збереження, адже центральна влада не забезпечила відповідного фінансування на технічні обстеження, проектні та відновлювальні роботи. Державне фінансування дозволило хоча б законсервувати такі об'єкти, щоб не створювати небезпеку для оточуючих, як достатньо велику проблему для місцевої влади, оскільки «близько 50% пам'яток архітектури та містобудування перебувають в незадовільному, а кожна десята – в аварійному стані» [28].

Виходить, що на сьогодні Україна має таку законодавчу базу, яка не передбачає механізмів її реалізації, тому ця проблема залишається досі

невирішеною. Для її вирішення необхідні такі дії, які утворюють певний механізм державного впливу, а саме:

- інвентаризація земель історико-культурного призначення з найбільш цінними пам'ятками природи, архітектурно-містобудівної спадщини та створення відповідного реєстру;
- визначення основних руйнівних чинників для кожного такого об'єкту;
- розробка відповідної програми щодо вирішення питань першочергового фінансування проектних і попередніх робіт для визначеного замовника;
- розробка необхідної містобудівної документації щодо визначення планувальних можливостей реабілітації природних та історичних територій;
- визначення замовника та фінансування проектів реставрації об'єктів архітектурно-містобудівної спадщини;
- визначення заходів щодо подальшої суспільного чи комерційного експлуатування пам'ятки згідно чинного законодавства.

Ці заходи орієнтовані, переважно, на залучення представників громади до їх реалізації, адже вони повсякденно контактують з об'єктами культурної спадщини, а тому зацікавлені у їх збереженні та пристосуванні до нового використання.

Таким чином, впровадження практики публічного просторового планування розвитку територіальних громад великих міст актуалізує такі дії: удосконалення чинного законодавства в частині механізмів його реалізації; інвентаризація земель історико-культурного призначення та визначення основних руйнівних чинників для кожного історико-культурного об'єкту; розробка відповідної програми фінансування проектних і попередніх робіт для визначеного замовника та містобудівної документації щодо визначення планувальних можливостей реабілітації природних та історичних територій; визначення замовника, фінансування проектів реставрації об'єктів архітектурно-містобудівної спадщини, заходів щодо подальшої суспільного

чи комерційного експлуатування пам'ятки згідно чинного законодавства, а також максимальне залучення представників громади до реалізації цих заходів.

ВИСНОВКИ

У результаті проведення магістерського дослідження вирішено завдання щодо визначення та теоретичного обґрунтування стратегічних напрямів формування та реалізації державної політики України щодо розвитку територіальних громад великих міст.

Одержані в процесі дослідження результати дозволяють сформулювати нижче наведені узагальнення, висновки та рекомендації.

1. Державне регулювання будівництва у територіальних громадах великих міст потребує прийняття виважених управлінських рішень на підставі погоджувально-дозвільних процедур інвестиційно-будівельної діяльності; врахування тенденцій на фінансових ринках; пріоритетів соціальної, економічної і фінансової політики держави; ефективної моделі земельних відносин.

Концептуальні основи розвитку містобудівного простору територіальних громад великих міст орієнтовані на збереження та примноження їхнього культурного, історичного та природного потенціалу; раціональне використання невідновлювальних ресурсів; територіальне прогнозування та містобудівне проектування; впровадження моделі просторової взаємодії у форматі «населення – природне середовище – штучне середовище»; ефективність використання відкритих просторів мікрорайонів міста; використання сучасних наукових підходів до розвитку архітектурно-ландшафтної частини історичних міст; систематизацію законодавства у сфері містобудування та архітектури; використанні зонінгу; впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій у інвестиційно-будівельну діяльність.

2. Зарубіжні практики містобудування та архітектури у контексті їх адаптації до українських реалій стосуються моделей державного часткового регулювання економіки; соціально-економічної стратегії на основі комплексу середньо- та довгострокових програм розвитку міст; максимального

використання потенціалу міст на засадах тотального співробітництва та партнерства; домінування регіонального рівня державного регулювання сфери містобудування та архітектури; сучасних підходів до управління землекористуванням; функціонування дозвоільно-погоджувального механізму; стандартизації та технічного нормування в будівництві; орієнтації на норми Європейського законодавства.

3. Нормативно-правові аспекти державного регулювання діяльності сфери містобудування та архітектури охоплюють відповідну систему органів державних влади та місцевого самоврядування; систему адміністративно-територіального устрою і її принципи функціонування; систему самоорганізованих організацій з делегованими державою повноваженнями державного архітектурно-будівельного контролю; систему регіонального регулювання сфери містобудування та архітектури, включаючи самоорганізовані інститути громадського регулювання діяльності сфери містобудування та архітектури на засадах державно-громадського партнерства.

Забезпечення відповідного рівня екологічної системи територіальних громад великих міст потребує внеску різних рівнів управління (глобального, транснаціонального, національного, регіонального, місцевого), а також приватного та неурядового секторів громадянського суспільства у контексті імплементації в українське законодавство норм міжнародних стандартів екологічної безпеки; удосконалення державної екологічної політики; підтримки екологічної рівноваги; раціонального використання природно-ресурсного потенціалу територій; впровадження інформаційно-аналітичної системи відстеження, аналізу та прогнозування усього комплексу показників екологічного оцінювання територій.

4. Проблемні аспекти державного регулювання обігу земель стосуються відсутності прозорого порядку відчуження земельних ділянок, а також зміни їхнього цільового призначення; незавершеного реформування економічних і правових відносин земельної власності; удосконалення

автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру; пошуку ефективних заходів стимулювання охорони земель і збереження їх якісних характеристик; державної політики щодо комплексного розвитку історичних міст.

5. Ключові аспекти забезпечення виважених і вчасних управлінських рішень щодо розвитку територіальних громад великих міст (і не тільки) стосуються невідворотності відповідальності представників владних структур за управлінські рішення, що нанесли шкоду державі та суспільству; підходу до виборчого права з позицій набутого громадянства у відповідності до певної системи заслуг; розвитку інтелектуального рівня суспільства та масової компетентності; формування еліт, відповідно до соціальних функцій; модернізації механізму відбору керівних кадрів та елементів виборчого права у контексті формування національних еліт.

Практика публічного просторового планування розвитку територіальних громад великих міст пов'язана із удосконаленням чинного законодавства в частині механізмів його реалізації; інвентаризацією земель історико-культурного призначення та стану кожного історико-культурного об'єкту; розробкою відповідної програми фінансування історичних територій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право/ В. Б. Авер'янов. Київ : Юстініан 2007. 288 с.
2. Аграрна освіта та наука: досягнення, роль, фактори росту. Екологія, охорона навколишнього середовища та збалансоване природокористування: освіта – наука – виробництво : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф., 21 жовт. 2021 р. / Білоцерк. нац. аграр. ун-т. Біла Церква : Білоцерк. НАУ, 2021. 33 с.
3. Антизростання для людського процвітання. URL : <https://mistosite.org.ua/en/articles/antyzrostannia-dlia-liudskoho-protsvitannia-0d474c31-8f94-4545-9537-767863527969> (дата звернення 08.09.2024).
4. Бабаєв В. М. та ін. Адміністративно-територіальний устрій та сталий розвиток регіону (концептуальні основи та методологія) : монографія. Харків :НТУ «ХП», 2006. 316 с.
5. Бабаєв В. М. Інноваційні механізми державного управління соціально-економічним розвитком регіону. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : у 2 ч. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. Ч. 1. № 2 (28). С. 9–19.
6. Бабаєв В. М. Містобудівна політика і територіальний розвиток Харкова. Комунальне господарство міст. Серія: Економічні науки. 2008. Вип. 82. С. 3–9.
7. Бабаєв В. М. Формування системи підвищення ефективності підготовки будівельного проекту як чинника сталого розвитку міста. Комунальне господарство міст. Серія «Економічні науки».: науч.-техн. сб. Київ : Техніка, 2008. Вип. 82. С. 110–120.
8. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
9. Біла С. О. Державне регулювання галузевої структури економіки

України. Економіка України. 2001. № 5. С. 30–38.

10. Воротін В. Є. Напрямки, завдання та форми впливу держави на трансформаційні економічні процеси в умовах глобалізації. Вісник УАДУ. 2001. № 3. С. 98–103.

11. Воротін В. Є. Теорії соціально-економічних трансформацій і становлення економічного устрою ринкової економіки. Вісник УАДУ. 2002. №2. С. 73–81.

12. Галиця І. О. Державне регулювання в умовах ринкових відносин. Економіка України. 2002. № 6. С. 52–58.

13. Гаража О. П. Земельна економіка в управлінні земельними ресурсами України. Економіка та управління національним господарством / Миколаїв. нац. ун-т ім. В. О. Сухомлинського. 2016. Вип.11. С. 108–112.

14. Генеральна угода про співробітництво та організацію взаємовідносин / Держмитслужба України ; Держадміністрація залізничного транспорту України. Київ : ДМСУ, 1999. URL : <http://consultant.parus.ua/?doc=040J9C132F> (дата звернення 05.10.2024).

15. Голубь В. В. Політико-управлінські засади вироблення та реалізації державних політик. Дослідження державних політик: методологія, процедурита європейські практики : монографія / авт. кол. : Л. В. Гонюкова, В. М. Козаков, В. А. Ребкало та ін. ; за заг. ред. Л. В. Гонюкової, В. М. Козакова. Київ : НАДУ, 2018. С. 269–284.

16. Дейнека О. Г. Теоретичні аспекти формування та управління транспортним потенціалом України. Вісник економіки транспорту і промисловості. Харків : УкрДАЗТ. 2006. № 14. С. 19–20.

17. Дегтяр А. О. Напрями вдосконалення розвитку інвестиційної політики на рівні регіону. Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., 14 листоп. 2014 р. / Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2014. С. 325–328.

18. Дьомін М. М. Актуальні проблеми законодавчого забезпечення

містобудування і землекористування в Україні. Містобудування та територіальне планування. 2004. Вип 17. С. 85–96.

19. Зміна клімату: наслідки та заходи адаптації: аналіт. доп. / С. П. Іванюта, О. О. Коломієць, О. А. Малиновська, Л. М. Якушенко ; за ред. С. П. Іванюти. Київ : НІСД, 2020. 110 с.

20. Історія економіки та економічної думки : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / О. Ю. Амосов, В. В. Калюжний, В. Л. Міненко та ін. ; за заг. ред. О. Ю. Амосова. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 408 с.

21. Кваснюк Б. Є. Сучасна парадигма державного регулювання економіки. Науково-технічна інформація. 2002. № 3. С. 3–7.

22. Клевцевич Н. А. Впровадження системи моніторингу діяльності підприємств комунального сектору міських господарств. Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. 2016. № 1. С. 226–229.

23. Князев В. Філософсько-методологічні засади державно-управлінських рішень. Вісник УАДУ. 2000. № 2. С. 341 – 358.

24. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.

25. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія. Харків : Вид-во ХарПІДУ НАДУ «Магістр», 2006. 220 с.

26. Кравченко С. Г. Державна політика розвитку урбанізованих територій : модернізація механізмів реалізації : монографія. Київ : Орієнтир, 2020. 348 с.

27. Криштоп Т. Посібник з питань просторового планування для уповноважених органів містобудування та архітектури об'єднаних територіальних громад. 2018. с.119 URL : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/347/1.pdf> (дата звернення 11.09.2024).

28. Куйбіда В. С. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав – членів Ради Європи : збірник.

Київ : Крамар, 2009. 170 с.

29. Кукса М. Ю. Значення ефективного управління земельними ресурсами в збільшенні доходів державних та місцевих бюджетів. / М. Ю. Кукса. Тернопіль : ТНЕУ, 2019. URL : <http://dspace.tneu.edu.ua/handle/316497/34297.153> (дата звернення 27.06.2024).

30. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Вид. 2-ге, допов. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

31. Мамонова В. В. Концептуальні засади створення нової національної системи планування розвитку регіонів. Управління сучасним містом. 2002. № 1–3 (5). С. 43–49.

32. Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. 196 с.

33. Матеріали Харківського відділу географічного товариства України. Харків : ХДУ, 1968. Вип. 5. С. 88.

34. Мелко В. Л. Державне регулювання страхування будівельної діяльності в Україні. / В. Л. Мелко// Державне управління. 2017. № 7/8. URL : <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/275521.pdf> (дата звернення 03.08.2024).

35. Мелко В. Л. Імплементація міжнародного досвіду державного регулювання страхування ризиків будівельної діяльності в Україні. Аспекти публічного управління. 2016. № 37/38. С. 40–49. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_37-38_8.176 (дата звернення 28.09.2024).

36. Містобудівний кадастр / М. Г. Ступень, І. М. Добрянський, О.Я. Микула, Н. Р. Шпик. Львів, 2003. С. 62–65.

37. Місто. Культура. Цивілізація: виклики сучасності : матеріали міжнар.наук.-теорет. інтернет-конф., Харків, квітень 2021 р. / редкол. : М. К. Сухонос(відп. ред.) та ін. ; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова, 2021. 282 с.

38. Осітнянко А. П. Планування розвитку міста : монографія. Київ : КНУБА, 2001. 460 с.

39. Поливач К. А. Культурна спадщина та її вплив на розвиток регіонів України / наук. ред. Руденко Л. Г. Київ: Ін-т географії НАН України, 2012. 208 с.

40. Положення про державний моніторинг навколишнього природного середовища : Постанова КМУ № 785 від 23 верес. 1993 р. «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/785-93.218> (дата звернення 22.09.2024).

41. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель : Закон України від 19 жовтня 2022 р. № 7636-IX. Відомості Верховної Ради України. 2020. № 20. Ст. 142.

42. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення Закон України від 31 березня 2020 р. № 552-IX. Відомості Верховної Ради України. 2022. № 20. Ст. 142.

43. Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації : Постанова КМУ від 1 верес. 2021 р. № 926. «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2021-%D0%BF.233> (дата звернення 15.09.2024).

44. Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць : Постанова КМУ від 13 березня 2002 р. № 318. «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/318-2002-%D0%BF> (дата звернення 23.10.2024).

45. Про затвердження Списку історичних населених місць України : Постанова КМУ від 26 лип. 2001 р. № 878. «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2001-%D0%BF.235>

(дата звернення 04.10.2024).

46. Про правові засади цивільного захисту : Закон України від 24 черв. 2004 р. № 1859-IV. «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1859-15> (дата звернення 28.08.2024).

47. Про основи містобудування : Закон України. «Законодавство України» /ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12.240> (дата звернення 12.09.2024).

48. Про рослинний світ: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 591. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22/23. Ст. 198.

49. Сенишин О. С. Державне регулювання економіки : навч. посіб. Львів : Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка / О. С. Сенишин. 2014. 334 с.

50. Теоретична система та економічна програма Дж. М. Кейнса. URL : <https://buklib.net/books/28658.276> (дата звернення 20.07.2024).

51. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. / за ред. проф. А. М. Третяка. Вінниця: Нова Кн., 2006. 360 с.

52. Україна. Конституція (1996). Конституція України // Верховна Рада України. Київ : Парлам. вид-во, 2006. 59 с.

53. Bobrovska O. Yu., Krushelnytska T. A, Prokopenko L. L. etc. / ed. By O. Yu. Bobrovska. Published by International Center for Research, Education and Training. MTÜ. Tallinn, Estonia, 2021. 234 p.

54. Kravchenko S. Spatial Planning as Means of State Policy of Urbanized Areas/ Association : Agreement driving interational changes : col. Monograf : Assent Graphics Graphics Communicatins Chicago, USA, 2019. С. 37–39.

55. Mykolaichuk M. Tax on property: EU experience and objectives for Ukraine / EUFIRE 2017: the proceedings of the International Conference on European Financial Regulation: Iași, 2017 / editors: Mihaela Tofan, Angela Roman, Irina Bilan. Iași: Editura Universității «Al. I. Cuza», 2017. С. 492–499.