

*Костик Р.П., аспірант НУЦЗУ, м. Черкаси,  
ORCID: 0009-0000-0550-4257*

*Kostyk R., PhD student of National University of Civil Defence of Ukraine,  
Cherkasy*

## **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ КОМПЛЕКСНИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ СУЧАСНОГО МІСТА**

## **PUBLIC MANAGEMENT OF COMPREHENSIVE TERRITORIAL DEVELOPMENT IN THE CONDITIONS OF A MODERN CITY**

*У статті наводиться поняття «комплексне освоєння території», вивчається місце цього інституту серед різних видів комплексного стійкого розвитку територій. Оскільки ефективний комплексний підхід до забудови території міста є на сучасному етапі найбільш ліквідним і актуальним, відсутність нормативно-правової бази в Україні, що регламентує питання комплексного освоєння земельних ділянок, з якими стикаються девелопери, є досить гострим і вимагає вивчення. У цій статті будуть проаналізовані позитивні і негативні аспекти комплексного освоєння територій, а також приведені деякі пропозиції за рішенням проблемних питань.*

**Ключові слова:** *публічне управління, механізми публічного управління, територіальні системи, державна підтримка, комплексний стійкий розвиток територій, розвиток міських територій.*

*The article presents the concept of 'Comprehensive territorial development' and studies the place of this institution among various types of integrated sustainable development of territories. Since an effective integrated approach to urban development is currently the most liquid and relevant, the lack of a regulatory framework in Ukraine regulating the issues of comprehensive development of land plots faced by developers is quite acute and requires study. This article analyzes the positive and negative aspects of comprehensive territorial development, and also provides some proposals for solving problematic issues.*

**Keywords:** *public management, public management mechanisms, territorial systems, state support, comprehensive sustainable development of territories, development of urban areas.*

**Постановка проблеми.** На початку XXI століття відбувається радикальна зміна регіональної парадигми управління та регіональної політики,

здійснюється пошук нових способів, методів та механізмів підвищення рівня ефективності управління комплексним розвитком територій. Вже зараз згладжування міжтериторіальних відмінностей, сприяння у розвитку відсталіх регіонів та «підтягуванні» їх до середнього рівня слід вважати нормою регіональної політики. Подібна політика враховує різні регіональні особливості, інструменти, орієнтовані на вирішення найгостріших проблем з опорою на внутрішні специфічні чинники та наявні ресурсні можливості.

В умовах глобалізації та посилення конкуренції сталий розвиток регіонів здебільшого залежить від використання власного потенціалу та переваг, що впливають на модернізацію технологій та активне впровадження різних інновацій (нововведень). Складнощі, що виникають у процесі вирівнювання розвитку регіонів, вимагають підвищеної уваги до оцінки наявності та ефективності використання потенціалу регіональної соціально-економічної системи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання забезпечення комплексного сталого розвитку територій досліджується у працях таких науковців, як І.М. Вахович, М.В. Гончаренко, Л.О. Коваленко, А.О. Коломієць, І.В. Ропотан, О.Є. Табалов та ін. Вивчення теоретичних положень й аналіз проблем практики забезпечення комплексного розвитку здійснювали зарубіжні дослідники, зокрема: А.А. Лейзеровіч, Р.В. Кейтс, Т.М. Перріс, Дж.М. Хулс. Однак з урахуванням трансформаційних процесів державотворення в Україні дослідження проблем забезпечення комплексного розвитку територій є актуальним та своєчасним.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження комплексного стійкого розвитку територій в умовах сучасного міста та проведення аналізу позитивних і негативних аспектів комплексного освоєння територій, а також приведені деякі пропозиції за рішенням проблемних питань.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Протягом усієї історії становлення та розвитку державності основною роллю державного управління було і продовжує бути регулювання соціально-економічних процесів, формування механізмів здійснення цього регулювання, актуальних у поточних економічних умовах.

Економічні умови в Україні, на сучасному етапі, властиві ринковій економіці, що розвивається, характеризуються нестабільністю і високими ризиками. У той же час відкритість української економіки, участь в інтеграційних утвореннях та багатовекторність торговельно-економічної політики, поряд з широкими можливостями для зростання виробничих секторів та розвитку бізнесу, має на увазі і високий ступінь відгуку соціально-економічного середовища про зовнішні глобальні процеси.

І йдеться не лише про необхідність розробки та застосування, антикризових заходів. Сама модель регіонального управління, яка частково функціонує за принципами адміністративно-командної системи, вже не настільки

ефективна в новий час і не повною мірою відповідає потребам у забезпеченні нормального рівня життя населення. В умовах ринку, найбільш ефективними можуть бути ті механізми, що забезпечують дотримання п'яти основних умов соціально-економічного розвитку регіонів:

1. Формування механізмів, які забезпечують достатній обсяг самофінансування регіональних програм;
2. Виділення чіткої галузевої орієнтації регіонів;
3. Згладжування внутрішньорегіональної територіальної диференціації за ключовими критеріями соціально-економічного розвитку;
4. Регулювання обсягів та темпів міжрегіональної трудової міграції;
5. Зниження залежності результатів заходів державного управління у сфері соціального захисту від динаміки темпів зростання економіки [7, с.84].

У непростих умовах, завдання державного управління є формування ефективної регіональної політики, спрямованої, передусім створення життєздатної регіональної стратегії, з урахуванням потенціалу зовнішньоекономічного співробітництва.

Сучасні умови, у яких функціонує система державного регіонального управління, можна багато в чому назвати переломними.

У сучасному правовому суспільстві будь-яка діяльність здійснюється відповідно до норм чинного законодавства. Нормативно-правові акти є не лише інструментом управління суспільством, але також відбивають основні принципи і вектори розвитку різних сфер, держави, що відповідають загальній політиці.

В умовах ринкової економіки, а також повсюдного прагнення до оптимізації і раціонального використання різних ресурсів, питання ефективного використання територій, у тому числі територій населених пунктів, стоїть особливо гостро. Активний ріст житлового будівництва, а також дефіцит земель і земельних ділянок, які можуть бути використані для освоєння, що йде за ним; підвищення вимог до комфортності середовища життєдіяльності населення; необхідність оновлення застарілого житлового фонду, збільшення інвестиційної привабливості територій і залучення до цивільного обороту невживаних земель і земельних ділянок стали передумовами для введення нового інституту у сфері містобудівної діяльності.

Містобудівний кодекс України також приводить дефініцію поняття «Комплексного і стійкого розвитку територій». Це діяльність, спрямована на забезпечення найбільш ефективного використання території шляхом підготовки і затвердження документації по плануванню території для розміщення об'єктів капітального будівництва житлового, виробничого, суспільно-ділового і іншого призначення і необхідних для функціонування таких об'єктів і забезпечення життєдіяльності громадян об'єктів комунальної, транспортної, соціальної інфраструктур, а також по архітектурно-будівельному

проектуванню, будівництву, реконструкції вказаних в справжньому пункті об'єктів [1].

При цьому термін «стійкий розвиток територій» використовується фахівцями з містобудівної діяльності вже досить давно.

Під стійким розвитком території розуміється забезпечення при здійсненні містобудівної діяльності безпеки і сприятливих умов життєдіяльності людини, обмеження негативної дії господарської і іншої діяльності на довкілля і забезпечення охорони і раціонального використання природних ресурсів в інтересах сьогодення і майбутнього покоління.

Можна зробити висновок, що інститут комплексного і стійкого розвитку території є швидше правовим або політичним і спрямований на привласнення цього статусу певній території для спрощення процедури її освоєння і підвищення інвестиційної привабливості з боку приватних інвесторів [6, с.38].

На підставі аналізу норм Містобудівного кодексу України можна виділити наступні види діяльності по комплексному і стійкому розвитку території :

- комплексний розвиток території за ініціативою правовласників;
- комплексний розвиток території за ініціативою органу місцевого самоврядування;
- розвиток забудованих територій;
- комплексне освоєння територій.

Комплексне освоєння територій, будучи одним з інститутів комплексного і стійкого розвитку територій, включає підготовку документації по плануванню території, утворення земельних ділянок у межах цієї території, будівництво на земельних ділянках у межах цієї території об'єктів транспортної, комунальної і соціальної інфраструктур, а також інших об'єктів відповідно до документації по плануванню території.

У засобах масової інформації під терміном комплексне освоєння територій розуміють проект житлового комплексу, загальною житловою площею близько 100 000 квадратних метрів (10 гектар), в якому створена повноцінна соціальна, інженерна і транспортна інфраструктура, і усі об'єкти якого об'єднані загальним архітектурним рішенням. Найчастіше така забудова розміщується на околицях великих і найбільших міст і в їх приміських районах, що продиктовано відсутністю в розвинених містах земельних ділянок такої площі, повністю вільних від забудови або таких, що мають вигідну перспективу для звільнення від існуючих об'єктів і подальшого освоєння.

Виходячи з аналізу правових норм можна зробити висновок, що рішення про комплексне освоєння територій приймає орган місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади за ініціативою вказаного органу або на підставі пропозицій фізичних або юридичних осіб про підготовку документації по плануванню території.

В той же час в чинному українському законодавстві немає чіткого визначення цього терміну, не закріплені ключові характеристики проектів комплексного освоєння територій, не розмежовані зони відповідальності держави і приватного бізнесу [9, с.34].

Комплексне освоєння територій включає наступні заходи:

1. Підготовка документації по плануванню території.
2. Утворення земельних ділянок у межах цієї території.
3. Будівництво у межах цієї території житлових будинків.
4. Будівництво об'єктів транспортної, комунальної і соціальної інфраструктури, а також інших об'єктів відповідно до документації по плануванню [3, с.28].

Освоєння території здійснюється відповідно до договору про комплексне освоєння територій. Містобудівне законодавство виділяє два види договорів :

1. Договір про комплексне освоєння територій. Полягає за підсумками аукціону на право оренди земельної ділянки під комплексним освоєнням територій одночасно з підписанням договору оренди землі.

2. Договір про комплексне освоєння територій в цілях будівництва стандартного житла. Припускає будівництво на земельних ділянках у межах певної території багатоквартирних будинків, житлових будинків блокованої забудови і (чи) об'єктів індивідуального житлового будівництва за умови, що усі житла у будинках (об'єкти індивідуального житлового будівництва) або вказаний в аукціонній документації їх мінімальний об'єм відповідають умовам віднесення до житла економічного класу. Договір укладається за підсумками аукціону на право його укладення, одночасно з переможцем підписується договір оренди земельної ділянки. Правила проведення аукціону встановлені містобудівним законодавством.

Договір укладається виконавчим органом державної влади або органом місцевого самоврядування, що надають земельну ділянку для комплексного освоєння території, і юридичною особою.

Згідно з експертними оцінками фахівців, модель комплексного освоєння територій вважається максимально ефективною, економічно вигідною і виправданою в умовах дефіциту земель і завантаженості комунальних мереж мегаполісів [2, с.46].

Ще в радянські часи принцип комплексної забудови дуже активно використовувався. Особливо це було актуально в тридцяті роки минулого століття. Тоді на пустирях зводилися цілі мікрорайони, а іноді і міста. Проте цілі, що переслідуються тоді і зараз, істотно різняться. У Радянському Союзі головним завданням було будівництво більшої кількості квадратних метрів, а сучасний підхід заснований на якісному освоєнні простору [5, с.52].

На сучасному етапі можна виділити наступні основні цілі створення проектів комплексного освоєння територій :

- рівномірний розподіл центрів ділової активності по містах;
- забезпечення балансу об'ємів будівництва житлової нерухомості і інфраструктури;

- вирішення проблеми надмірної автомобілізації міста;
- організація транспортної доступності видалених територій.

Переваги комплексного освоєння територій:

- економічна вигода інвесторів при будівництві у великих масштабах в порівнянні з точковою забудовою;

- реалізація девелоперами комплексного освоєння територій на підготовлених земельних ділянках, вільних від прав третіх осіб;

- відсутність необхідності в участі в публічних слуханнях і в наданні проектної документації забудовником після перемоги в аукціоні;

- вузька спрямованість використання земельної ділянки, наданої в оренду для комплексного освоєння територій. Суборенда таких земельних ділянок прямо не заборонена чинним законодавством, проте, реалізація переуступання прав на практиці є украй проблематичною. У зв'язку з цим, земельні ділянки не використовуються надалі в цілях, не передбачених спочатку при їх наданні [4, с.47];

- гармонізація забудови і довкілля. Особлива увага в проектах комплексного освоєння територій звертається на екологічну складову; (індивідуальність проекту : незвичайні архітектурно-планувальні рішення, оригінальний дизайн, неповторність і впізнанність;

- забезпеченість території власною інфраструктурою, соціальними і торговими об'єктами, що є проблемою в умовах точкової забудови.

Проблеми і недоліки комплексного освоєння територій:

- недостатньо розроблена нормативно-правова база, що регулює питання, пов'язані з комплексним освоєнням територій;

- високі ризики девелоперів, пов'язані з подальшою реалізацією об'єктів на території комплексного освоєння територій, у тому числі, із-за складності прогнозування на тривалий термін забудови;

- великі витрати на організацію інженерної інфраструктури для забезпечення житлової забудови, а також на будівництво соціальних об'єктів (приблизно до 25-30% від вартості усього проекту). Ця позиція є недоліком для інвесторів, оскільки вони вкладають власні кошти у будівництво об'єктів, які будуть пізніше передані на баланс муніципалітету. В той же час, такий порядок є незаперечно вигідним для місцевого бюджету, що провокує з боку органів місцевого самоврядування розвиток комплексного освоєння територій і стимулювання інвесторів [8, с.25];

- тривалість реалізації проекту комплексного освоєння територій, що є недоліком вже для населення, що інвестує кошти в купівлю нерухомості, розташоване на території комплексного освоєння. Оскільки будівництво може здійснюватися в декілька черг, незважаючи на те що модель послідо-

вного будівництва у більшості випадків замінюється на паралельну, мешканці будинків або власники комерційних об'єктів можуть бути відразу забезпечені усією необхідною для комфортного життя і діяльності інфраструктурою. Крім того, будівництво сусідніх будинків і інших об'єктів створюватиме несприятливу обстановку у зв'язку з наявністю шумів, будівельному пилю та інш.

**Висновки.** Пропозиції за рішенням деяких проблем, виявлених в ході аналізу різних джерел :

– передбачити на законодавчому рівні паралельне з житловими будинками введення в експлуатацію об'єктів соціальної і торгової спрямованості;

– регламентувати питання спільної участі декількох забудовників в одному проекті комплексного освоєння територій, а також регламентувати можливість залишення об'єктів інженерної інфраструктури у забудовників для реалізації ними повноважень компаній, що управляють;

– реалізація ефективніших партнерських стосунків муніципалітет-збудовник для збільшення інвестиційної привабливості проектів комплексного освоєння територій;

– створення і твердження державних програм по виконанню проектів комплексного освоєння, що визначають форму при реалізації різних за масштабом проектів.

#### **Список використаних джерел:**

1. Авраменко М. М. Оцінювання ефективності механізмів реалізації стратегії розвитку регіонів. 2015. URL: [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/201501\(13\)/11.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/201501(13)/11.pdf) (Дата звернення: 26.06.2018).

2. Біла С.О. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Збірник матеріалів "круглого столу". 2011. 88 с.

3. Бойко А. Планування регіонального розвитку в Україні. Вісник КНТЕУ. 2017. Вип. 1. С. 19 — 35.

4. Гайдай Т.В., Нестренко О.П. Інституційний контекст євроінтеграційної стратегії України. економічна стратегія та політика реалізації європейського вектору розвитку України: концептуальні засади, виклики та протиріччя: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. 25 травня 2018 року: "ПрінтСервіс". 2018. С. 45—48.

5. Тіщенко О.П. Модернізація державного управління регіональним розвитком у контексті європейської інтеграції України. Моделювання регіональної економіки. 2013. Вип. 1. С. 47—58.

6. Shamshad A. Enhancing regional Economic cooperation and integration in Asia and The Pacific. United Nations publication. 2017. 70 p.

7. Barcen A. Regional integration Towards an inclusive value chain strategy. 2015. 115 p.

8. ECOWAS regional integration processes and international cooperation. GEAfrican Studies Group. 2014. 57 p.

9. Bishop M. Caribbean Regional Integration. A Report by the UWI Institute of International Relations (IIR). 2011. 49 p.

### References:

1. Avramenko, M. M. (2015), "Evaluation of the effectiveness of mechanisms for implementing the strategy of regional development", [Online], available at: [http:// www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/201501\(13\)/11.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/201501(13)/11.pdf) (Accessed 26 June, 2018).

2. Bila, S. O. (2011), Stratehii rozvytku rehioniv: shliakhy zabezpechennia diievosti [Regional development strategies: ways to ensure effectiveness], NISS, Kyiv, Ukraine.

3. Boyko, A. (2017), "Planning of regional development in Ukraine", Visnyk KNTEU, vol. 1, pp. 19—35.

4. Gayday, T. V. (2018), "Institutional context of Ukraine's European integration strategy", Ekonomichna stratehiia ta polityka realizatsii ievropejs'koho vektoru rozvytku Ukrainy: kontseptual'ni zasady, vyklyky ta protyrichchia: materialy Vseukrains'koi naukovo-praktychnoi konferentsii [Economic strategy and policy of implementation of the European vector of Ukraine's development: conceptual principles, challenges and contradictions, materials of the AllUkrainian scientific-practical conference], Print Service, Kyiv, Ukraine, 25 may, pp. 45—48.

5. Tishchenko, O. P. (2013), "Modernization of public administration by regional development in the context of European integration of Ukraine", Modeliuvannia rehio\$ nalnoi ekonomiky, vol. 1, pp. 47—58.

6. Shamshad, A. (2017), Enhancing regional Economic cooperation and integration in Asia and The Pacific, United Nations publication, NY, USA.

7. Barcen, A. (2015), Regional integration Towards an inclusive value chain strategy, ECLAC, Santiago, Chile.

8. GEAfrican Studies Group (2014), ECOWAS regional integration processes and international cooperation, GEAfrican Studies Group, Madrid, Spain.

9. Bishop, M. (2011), "Caribbean Regional Integration", A Report by the UWI Institute of International Relations (IIR), The Institute of International Relations, Trinidad and Tobago.