

СТАЛІЙ РОЗВИТОК МІСТА ЯК РЕЗУЛЬТАТ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА ДЕРЖАВИ, БІЗНЕСУ ТА ГРОМАДИ

В статті досліджено та проаналізовано національну специфіку державного організаційно-правового регулювання процесів планування й забудови територій населених пунктів та їх відповідність основним положенням концепції сталого розвитку. Виявлені системні протиріччя багаторівневого організаційно-правового механізму забезпечення раціонального використання земельних ресурсів на місцевому рівні, які полягають у відсутності синхронізації еколого-економічних інтересів різних учасників процесу планування і забудови територій та розбалансуванні контролюючої функції органів державної влади.

In the paper author investigate and analyze the national specificity of the state urban planning and building regulation system and their conformity to the basic rules of the steady development concept. The system contradictions of the multilevel rational land use state regulation mechanism consist in absence synchronization of ecological-economic interests of the different participants of urban planning and building process and disbalance of supervising function of state authority bodies.

Ключові слова: розвиток міст, землекористування, населення, держава.

Постановка проблеми. Незаперечним фактом є те, що за останні півтора сторіччя традиційно аграрна Україна здійснила перехід до індустріального укладу життя. Ця очевидна теза підтверджується й даними офіційної статистики. Так, тільки за період часу з 1950 по 2009 роки частка міського населення України зросла майже вдвічі й залишається практично незмінною протягом останніх десяти років: 35,7 % від загальної чисельності населення в 1951 році; 67,5 %, 67,7 %, 68,4 %, відповідно в 1999, 2005 і 2009 роках [1].

Якщо проаналізувати загальносвітову тенденцію, то можна побачити, що в середньому міське населення становить трохи менше половини загальної чисельності, далі його кількість невинно зростає. Найбільша частка міського населення в Австралії (85 %), країнах Західної Європи, Північної Америки (близько 75 %), Латинської Америки (понад 60 %), тобто для України в цілому характерні ті ж самі пропорції що і для високорозвинених країн світу.

Однак, міста, як середовище проживання людини сьогодні викликають усе більшу тривогу. Соціальні, економічні й містобудівні проблеми, що нагромадилися в них, посилюються екологічною обстановкою, що постійно погіршується.

Вирішення цих проблем потребує нетрадиційних підходів і використання геоурбаністичного досвіду передових країн світу, щодо організації та здійснення адміністративних та планувальних впливів на міський розвиток з врахуванням «об'єктивної пульсації» територіальних структур [2] та можливе лише на основі комплексного підходу з врахуванням соціальних, екологічних, економічних, інженерно-технічних аспектів та інституціональних факторів. Зазначене вище за змістом перегукується з вперше започаткованою Всесвітньою комісією ООН з навколишнього середовища і розвитку ще в 1987 році концепцією сталого розвитку. Перехід до сталого розвитку міст України – це глибинний процес, у якому кожна територіальна громада винна скоординувати свої дії на загальнонаціональному рівні, вжити заходів у напрямку реалізації цілей і принципів нової цивілізаційної моделі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема розробки принципово нових комплексних програм розвитку, які б опиралися на сучасні підходи й методи управління міськими територіями а, так само аналізу їх ефективності приділена належна увага в роботах Б.І.Адамова, В.Н.Бабаєва, О.І.Богатова, Л.М.Бондаренко, Н.Н. Внукової, Ю.М. Гаврилюка, Е.П. Голубкова, Г.В.Ковалевського, П.В. Мусієнко, В.Т.Семенова, В.І.Торкатюка, І.А. Фоміна, Н.Г. Чумаченко, Л.Н. Шутенко, Т.П. Юр'євої [3 – 8] та ін.

Цілий ряд учених з успіхом розробляли теорію формалізації параметрів і критеріїв сталого розвитку територіальних утворень. До них належать Д.С. Вашингтон, Харрис Б.В., Урсул А.Д., Чистобаєв А.І., Соломатін Ю.П., Островський Н.В. та ін. [9].

Однозначно можна констатувати, що на початку поточного ХХІ ст. різко зріс інтерес до розробки проблем ефективного розвитку міст і цілих регіонів. У багатьох країнах світу міські та регіональні органи влади, ділові кола, вищі навчальні заклади й широка громадськість залучені до розробки найбільш ефективних підходів і програм розвитку міст і цілих регіонів. Однак, незважаючи на цю обставину, зазначеним дослідженням властиве вибіркове висвітлення окремих проблем, що не дозволяє говорити про існування так необхідної сьогодні комплексної системи управління сталим розвитком окремих міст і цілих регіонів України.

Цілі дослідження. Метою даної роботи є системний аналіз теоретичних основ і розробка практичних рекомендацій з урахування національної специфіки використання передового досвіду розвинених країн при реалізації сучасних ефективних підходів і програм комплексного сталого розвитку міст і цілих регіонів України.

Основні завдання дослідження: виявити й проаналізувати структуру й зміст економічних інтересів

різних учасників процесу забезпечення сталого розвитку територіальних утворень; оцінити роль і значення фінансової й адміністративно-територіальної моделей України в створенні необхідних передумов для поступального розвитку міських територій; розробити комплекс рекомендацій з гармонізації ролі й функцій кожного окремо учасника процесу.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз національної специфіки нормативного регулювання процесів планування й забудови територій населених пунктів України в сукупності з розумінням структури бюджетної системи як основного каркаса фінансової моделі нашої держави розкривають проблему наявності слабо вивчених дотепер у рамках наукових і прикладних досліджень концептуальних протиріч в економічних інтересах учасників процесу стійкої еволюції міських територій.

Виклад основного матеріалу. Земля є одним з головних ресурсів життєдіяльності суспільства. Вона слугує територіальною основою для практично усіх видів діяльності людини, є визначальним виробничим фактором більшості галузей народного господарства України.

Дані офіційної статистики, щодо структури валового внутрішнього продукту України яскраво підтверджують загальносвітові тенденції до зростання рівня урбанізації вітчизняного суспільства. Так, у структурі внутрішнього валового продукту України в 2008 році лідируюче місце займає переробна промисловість. За підсумками 2008 року її частка в загальному обсязі ВВП становила 24 %. Питома вага торгівлі, ремонту автомобілів, побутових приладів і предметів особистого споживання становила 15 % ВВП. Діяльність транспорту й зв'язку забезпечує 12 % від загального обсягу ВВП і досить несуттєва частка ВВП – 9 % – припадає на сільське господарство, полювання та лісове господарство. Таким чином можна констатувати, що майже 70 % населення України, що мешкає саме в містах, генерує приблизно 90 % ВВП. Все це ще раз підкреслює непересічну актуальність питань, забезпечення ефективного управління земельними ресурсами саме населених пунктів, що, в свою чергу, повинно базуватися на чіткому дотриманні всіх постулатів концепції сталого розвитку.

Методологія функціонування такого механізму розроблялася для України ще у 80-х роках минулого сторіччя: концептуальна модель сталого розвитку конкретного міста затверджується міським співтовариством і є основою концепції розроблювального генерального плану відповідного населеного пункту. Таким чином, генеральний план міста займає одне із центральних місць у структурі стратегічного плану сталого розвитку. У ньому формується містобудівна стратегія створення сприятливого міського середовища для життєдіяльності населення; проектування забудови переважно в межах існуючої міської території на історично сформованому каркасі й функціональній основі існуючої й прогнозованої спеціалізації міста з урахуванням необхідності проведення комплексної реконструкції і формування екологоусталеної його інфраструктури. У Генеральному плані знаходять відбиття інвестиційно привабливі зони перспективного розвитку, а також «зони непорушного запасу», тобто особливо коштовні та значимі для цілей містобудування території, зарезервовані для подальшого освоєння.

Діюча нормативно-правова база України, що регулює процес освоєння міських територій, передбачає чітку ієрархію [11] регламентуючої документації (рис. 1).



Рис. 1. Структурно-логічна схема забезпечення реалізації концепції сталого розвитку населених пунктів на місцевому рівні

Отже, на перший погляд усе здається логічним і послідовним: на рівні держави принципи сталого розвитку трансформуються в основні положення загальнонаціональної політики соціально-економічного розвитку, яка передбачає основні орієнтири для промислового та сільськогосподарського сектора економіки з врахуванням вимог конкурентного середовища та Євроінтеграційного поступу України за умов ресурсних

обмежень та вимог природоохоронного змісту. Потім на основі бажаних пріоритетних макропоказників, отриманих на попередній стадії, розробляється концепція розвитку кожного окремого міста. У свою чергу, затверджена концепція передбачає визначення та шляхи подолання гігієнічних, екологічних, економічних, демографічних, соціальних, ресурсних, інженерних, транспортних проблем та обмежень розвитку населеного пункту; розроблення планувальної моделі міста; визначення на варіантній основі пріоритетних видів економічної діяльності, основних розрахункових показників (чисельності населення, житлової забезпеченості тощо) та напрямків територіального розвитку населеного пункту для подальшого розроблення генерального плану.

Отже генеральний план є втіленням регіонального бачення сталого розвитку відповідної території. Матеріали генерального плану використовуються як вихідні дані при розробленні іншої планувальної документації та проектів забудови, місцевих правил використання і забудови території населеного пункту, інвестиційних програм і проектів, програм соціально-економічного розвитку, схем визначення земель населених пунктів для приватизації, планів земельно-господарського устрою населеного пункту, спеціальних проектів, схем і програм охорони навколишнього природного середовища та здоров'я населення, пам'яток історії і культури.

Незважаючи на таку конкретику генеральний план як різновид містобудівної документації відноситься до документації непрямої дії, яка не передбачає можливості розміщення конкретного об'єкта містобудування. Тому, саме у відповідності до генерального плану населеного пункту розробляються вже проекти детального планування конкретної території, містобудівні обґрунтування необхідності розміщення нового об'єкта містобудування або внесення змін до існуючої містобудівної документації – документи прямої дії, тобто такі, за наявності яких стає можливим розміщення конкретного об'єкта містобудування на тій чи іншій території населеного пункту.

Алі така логічна послідовність регламентації процесу використання земель населених пунктів, виявляється, як це буде показано нижче, має й суттєві не врегульовані моменти. Основним з них, на наш погляд, є невідповідність еколого-економічних інтересів різних суб'єктів процесу забезпечення сталого розвитку населених пунктів закріпленим за ними повноваженням (табл. 1).

Таблиця 1

Функціональна схема забезпечення сталого землекористування на місцевому рівні

Етап робіт	Зацікавлена сторона	Предмет зацікавленості	Уповноважений особи, щодо погодження/затвердження документації
1. Розробка загально національних стандартів та політики, щодо впровадження принципів сталого землекористування	Населення України	Збалансування інтересів сучасного та майбутнього поколінь	КМУ, ВРУ
2. Концепція розвитку міста	Територіальна громада	Формалізація перспектив розвитку місця проживання на визначений термін	Органи місцевого самоврядування (міська рада) / міська рада
3. Генеральний план населеного пункту	Територіальна громада, потенційні інвестори-забудовники, фізичні особи	1. Чітке будівельне зонування території, як основного фактора визначення вартості земельних ресурсів; 2. Отримання вихідної інформації щодо наявності земельних ресурсів	Органи виконавчої влади України, державні обласні адміністрації, органи місцевого самоврядування (міська рада), населення / органи місцевого самоврядування (міська рада), ВРУ
4. Проекти детального планування окремих територій, містобудівні обґрунтування та ін.	Потенційні забудовники, громадськість, суміжні землекористувачі	Дотримання вимог законодавства, у сфері планування й забудови територій міст Дотримання приватних інтересів	Органи виконавчої влади України, органи місцевого самоврядування, державні обласні адміністрації, населення/органи місцевого самоврядування (міська рада)
5. Проектна документація, щодо конкретного об'єкта містобудування	Потенційні забудовники, суміжні землекористувачі	Дотримання приватних інтересів	Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування / органи місцевого самоврядування

Основна причина дисбалансу еколого-економічних інтересів полягає у фінансовій моделі нашої держави, конкретним проявом якої є бюджетна система. В економічній доктрині будь-якої держави особливе місце посідає механізм перерозподілу валового внутрішнього продукту, що здійснюється за допомогою системи взаємодії місцевих бюджетів та загальнонаціонального бюджету. Кожна окрема країна, як правило, має свою оригінальну бюджетну модель, що включає специфічну практику бюджетного регулювання й принципи багаторівневого перерозподілу ВВП, які втілюються в життя шляхом чіткої регламентації порядку формування доходної та витратної частин, як місцевих бюджетів, так і зведеного бюджету країни в цілому.

Відповідно до статей 64, 66, 68 та 69 Бюджетного кодексу України [12] до бюджетів населених пунктів відносяться наступні надходження: прибутковий податок з громадян (25 – 100% від загального

обсягу прибуткового податку з громадян у залежності від статусу міста); також частково державне мито, плата за ліцензії та державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва. Особливе значення, враховуючи суттєву питому вагу у структурі доходів місцевих бюджетів мають надходження коштів від відчуження майна, яке знаходиться в комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебуває в комунальній власності.

Усі інші податки та збори, в тому числі і податок на прибуток, податок на додану вартість та ін. складають основу дохідної частини зведеного бюджету України.

Основний зміст економічних інтересів держави, як форми організації суспільства, яка забезпечує на певній території захист та погодження індивідуальних, групових та загальносуспільних інтересів, полягає, особливо в кризових ситуаціях, у нарощуванні абсолютного значення ВВП майже будь-якими методами та максимальній консолідації перерозподіленої його частки у зведеному бюджеті країни.

Таким чином вже зараз стає зрозумілою невідповідність основних соціо-економічних інтересів держави та місцевої громади, яку до того ж практично не можливо вирішити у простий спосіб. Пояснимо цю тезу на конкретному прикладі. Безпосередньо в межах адміністративних границь міста Суми, яке до того ж є обласним центром, розташовано потужне підприємство хімічної галузі ВАТ «Сумихіпром». На початку його будівництва (1949 рік), по-перше, санітарні норми й правила дозволяли розташування такого об'єкта з врахуванням рози вітрів та інших факторів на відстані всього декількох кілометрів від населеного пункту й, по-друге, сам населений пункт територіально не займав тієї площі, що займає зараз. Концепція сталого розвитку території м. Суми передбачає перш за все покращення якості життя його мешканців, створення гідних умов для проживання, що аж ніяк не можливо без дотримання сучасних більш сурових екологічних стандартів, ніж ті, що діяли у п'ятидесяті роки минулого сторіччя. Отже держава декларуючи на національному рівні ідеї екологізації виробництва як необхідної запоруки забезпечення сталого розвитку України в цілому прямо не зацікавлена у тому, щоб жодним чином виникали у будь-якого суб'єкта господарювання додаткові витрати, обумовлені необхідністю дотримання екологічних стандартів, оскільки це вочевидь призведе до значного скорочення фінансових надходжень до державного бюджету України за рахунок зниження податку на прибуток, податку на додану вартість та інших податкових надходжень. Таким чином, пам'ятаючи задекларовану Земельним кодексом України необхідність суворо дотримуватися цільового призначення земельної ділянки, держава в особі обласних державних адміністрацій, яким надано повноваження погоджувати будь-які зміни до генеральних планів відповідних населених пунктів, має можливість стати на заваді реалізації будь-якого екологічно орієнтованого проекту місцевої громади.

Наступним цікавим моментом є те, що саме цільове призначення земельної ділянки, яке визначається генеральним планом населеного пункту, зумовлює напрямки її використання, а отже й прогнозу величину ймовірного прибутку. Саме ці фактори визначають вартість земельних ресурсів, а отже й формують основу фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Таким чином спостерігається явна невідповідність інтересів місцевої громади, що полягають у максимізації ефективності використанні кожної земельної ділянки, яке здебільшого передбачає внесення змін до існуючої містобудівної документації наявності блокуючої погоджувальної функції обласних державних адміністрацій, за умови відсутності позитивної мотивації у останньої.

Проблема відсутності чітких формалізованих критеріїв визначення ступеня відповідності будь-якого інвестиційного проекту вимогам концепції сталого розвитку населеного пункту підсилена особливостями побудови вітчизняної фінансової моделі держави, що створюють загрозу неконтрольованого перекоосу в бік свідомої підтримки та реалізації на місцевому рівні виключно комерційних проектів, що передбачають максимізацію як єдино разових надходжень до місцевого бюджету у вигляді вартості продажу відповідної земельної ділянки на аукціоні, так і систематичних надходжень у майбутньому у вигляді прибуткового податку з доходів громадян, земельного податку та ін. Таким чином є реальна загроза, першочергової реалізації, а в майбутньому й можливого тотального заміщення соціальних проектів високоприбутковими комерційними, оскільки сам принцип аукціону, покладений в основу механізму розподілу обмежених земельних ресурсів населених пунктів, передбачає селекцію прибутковості, а не соціальності.

Ще одним невирішеним питанням регулювання забудови населених пунктів залишається питання відсутності законодавчо врегульованого та чітко формалізованого механізму балансування комерційних інтересів інвесторів-збудовників та приватних інтересів суміжних землекористувачів. Діюче законодавство України дозволяє громадянам, представникам громадських організацій та депутатам різних рівнів невмотивовано заперечувати проти реалізації будь-якого інвестиційного проекту ще на стадії громадського обговорення проектів відповідної містобудівної документації. У такому випадку, на відміну від ситуації, наведеної вище, є вірогідність того, що жодного з комерційних інвестиційних проектів взагалі може бути не реалізовано лише у зв'язку з диктатурою громадськості. І хоча при прийнятті остаточного рішення відповідна міська рада може і не враховувати негативні результати громадського обговорення, вона не може роботи це систематично, зважаючи на той факт, що самі депутати за визначенням є обранцями, що втілюють у життя саме волю громади.

Висновки та перспективи подальших наукових пошуків

Таким чином, однією з основних проблем, що існує на теперішній час у механізмі забезпечення сталого землекористування на місцевому рівні можна зазначити проблему невідповідності рівнів суб'єктів ініціювання будь-якого проекту в рамках концепції сталого розвитку міських територій рівню погоджувальної та затверджуючої інстанції.

Земля міста є тим ресурсом, що здатний генерувати капітал, покращити добробут мешканців та слугувати основою для створення повноцінного життєвого середовища громадян. Тому поряд з необхідністю вдосконалення правових та організаційних основ функціонування всіх зацікавлених сторін у сфері планування й забудови територій необхідно провести гармонізацію й фінансової моделі держави в напрямку створення зваженого механізму стимулювання раціонального землекористування на місцевому рівні.

Нова ідеологія землекористування, яка передбачає такі невідкладні завдання як визначення меж міста, розмежування земель державної, комунальної та приватної власності, інвентаризація міських земель, запровадження конкурентних основ землекористування є інвестуванням у близьке майбутнє міста, а не простим виконанням урядових програм та приписів законодавства. Здійснення цих та інших заходів, налагодження тісної співпраці органів самоврядування із громадою, визначення у якості пріоритети формування повноцінного життєвого середовища, створення ефективного ринку нерухомості та сприяння покращенню добробуту громади дозволить перетворити землю на найцінніший ресурс міст України, частка якого в доходах місцевого бюджету становитиме не 5 – 10, а 50 %.

Література

1. Чисельність населення України станом на 1 серпня 2009 року. Держкомстат України. http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2009/ds/kn/kn_r/kn0709_r.html
2. Родоманн Б. Б. Роль теоретической географии в улучшении территориальной организации общества // Исследование методологических проблем географии в Эстонии. – Таллинн, 1987. – С. 150 – 155.
3. Адамов Б. И., Королев В. Ю. Информационно-экономические аспекты программно-целевого управления развитием региона. – Донецк: Ин-т экономики промышленности НАН Украины, 1998. – 18 с.
4. Адамов Б. И. Организационно-экономические основы управления развитием мест. – К.: Грот, 1998. – 215 с.
5. Бабаев В. Н., Семенов В. Т., Торкатюк В. И., Пан Н. П., Бутник С. В. Разработка и реализация стратегического плана устойчивого развития города на основе сбалансированной системы показателей // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып.57. – К.: Техніка, 2004. – С. 35 – 52.
6. Бабаев В. М., Практика муніципального управління. – Харків: ХДАМГ, 2002. – 311 с.
7. Богатов О. И., Скобелев В. Г., Стасюк В. П. Основы рейтингового управления экономическими системами // Модели управления производственными и инновационными проектами: новое в экономической кибернетики: Сб. науч. статей ДонТУ. – Донецк, 1999. – С. 35 – 48.
8. Бондаренко Л. М., Внукова Н. М., Лимонова ЛЮ. та ін. Концептуальні засади стратегії розвитку Харківського регіону. – Харків: Модель Всесвіту, 2001. – 52 с.
9. Индикаторы сталого розвитку для Санкт-Петербурга. Буклет. Науковий редактор А. І. Чистобаев. – Санкт-Петербург: 2001.
10. Анализ и прогнозирование развития экономики регионов / Отв. ред. Н. Г. Чумаченко. – К.: Наукова думка, 1991. – 368 с.
11. ДБН Б.1-3-97 “Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів.
12. Бюджетний кодекс України. Закон України № 2542-III від 21.06.2001.
13. Дослідження: Структура ВВП України 2006 – 2008. Action Data Group. – Лютий, 2009 // <http://www.actiondatagroup.com/ua/research/examples/ex7.php3>

Надійшла 02.10.2009