

УДК 351.778.532:347

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.30>

Д. О. Харечко

кандидат наук із державного управління,
старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С. З. Гжицького

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ В УКРАЇНІ

Благоустрій населених пунктів уособлює сукупність заходів, які спрямовані на створення та підтримку екологічно, функціонально, естетично і інформативно організованого середовища. Сектору послуг благоустрою необхідне державне управління як цілеспрямований вплив керівних органів на муніципальний сектор благоустрою муніципального господарства для його орієнтації на задоволення потреб громадян у послугах, підвищення ефективності роботи та постачання якісного результату.

Від якості державного управління безпосередньо залежать не тільки результати роботи сектору благоустрою, але й вибір методів і засобів для їх досягнення. Також важлива роль державного управління в муніципальному секторі благоустрою послуг, у сприянні підвищенню ефективності суспільного виробництва завдяки створенню умов, які вивільняють час громадян і сприяють високопродуктивній праці. До державного управління сектором благоустрою належить визначення інтересів і потреб громадян у наданні послуг, визначення мети обслуговування громадян і ринкового розподілу ресурсів та організація кооперованої роботи працівників, які надають послуги.

На якість державного управління сектором благоустрою, ефективність роботи всієї системи сервісу і рівень задоволеності громадян послугами дуже сильно впливає рівень кваліфікації службовців. У сфері благоустрою на сучасному етапі постають такі завдання: організація благоустрою, озеленення території населених пунктів, захисту, охорони, використання і відтворення міських лісів і, особливо, охоронюваних природних територій, які розташовані в межах населених пунктів поселення; організація встановлення показників із назвами вулиць і номерами будинків, а також освітлення вулиць; організація збору, вивезення сміття та побутових відходів.

Нині об'єктом державного управління в сфері послуг благоустрою є муніципальний сектор благоустрою місцевого господарства з трудовими колективами й окремими особами, сукупність моральних, правових, соціально-економічних та інших відносин, які виникають між людьми під час виробництва та обігу послуг. Щоб створити умови конкурентного ринку, міжгалузевий комплекс благоустрою може виступати об'єктом управління в такій сфері.

Комплекс благоустрою уособлює сукупність взаємопов'язаних компаній різних форм власності, які діють у сфері благоустрою, що характеризується високим рівнем сполучення між складовими елементами і підвищеною стійкістю щодо зовнішнього середовища. При цьому передбачається, що за благоустрою міста створюються здебільшого громадські блага, які характеризуються неділимістю і конкурентоспроможністю, до них відносять такі: прибирання сміття, його утилізація; освітлення вулиць; ремонт тротуарів і доріг.

Ключові слова: благоустрій, державне управління, формування та реалізація, сучасний етап, комплекс, надання послуг, населений пункт, комплекс.

Постановка проблеми. Під час визначення об'єктом державного управління комплексу благоустрою слід брати до уваги, що ці комплекси відповідальні не тільки за свою прибутковість, але

й за соціально-економічні процеси, мають сильно виражений соціальний складник в оцінці їхньої ефективності. Благоустрій є поєднанням різнофункціональних об'єктів, які мають впорядковані взаємозв'язки, що надають поєднанню об'єктів такі якості, як цілісність. Система благоустрою

та озеленення населеного пункту уособлює систему прийняття рішень, орієнтованих на екологічне, соціально-економічне, архітектурно-планувальне та інженерне рішення території.

До основних завдань благоустрою населених пунктів належать такі: залучення інвестицій в інфраструктуру, житлове будівництво і комунальне господарство; передбачення і попередження негативних суспільних наслідків майнового і соціального розшарування міста; організація земельних відносин і правил обігу нерухомості; планомірний контроль екологічної ситуації в населеному пункті. Загальна мета прогнозування полягає в створенні необхідної інформаційної бази для прийняття довгострокових містобудівних рішень, а також розроблення цих рішень у вигляді моделей, стратегій, варіантів. Органи місцевого самоврядування забезпечують розроблення короткострокових, середньострокових і довгострокових містобудівних прогнозів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Беручи за основу теоретичний аналіз джерел літератури з державного управління у сфері благоустрою, було визнано, що під час розроблення плану стратегічного розвитку міста беруться до уваги документи економічного і містобудівного прогнозування територіального розвитку міста. Основний документ прогнозування – це довгострокова стратегія містобудівного розвитку міста, що розробляється органами місцевого самоврядування [3].

Із світового досвіду та аналізу спеціалізованої літератури випливає, що немає якоїсь єдиної ідеальної моделі в управлінні благоустроєм муніципального утворення, однакової для всіх територій країни. У цій сфері представлений величезний вибір національних систем із неоднозначною специфікою, яка часто суперечить стандартній теорії оптимального моделювання. Сьогодні дуже поширена практика прийняття муніципальних цільових програм із благоустрою території.

Вивчення практичного досвіду та теоретично-методичний аналіз джерел літератури засвідчили низьку ефективність комплексу заходів, орієнтованих на досягнення чітко окресленої містобудівної мети, яка має технічний, економічний, соціаль-

ний і культурний виміри, з визначенням складу та змісту заходів, обсягу необхідних фінансових та інших ресурсів, джерел їх надходження і механізмів реалізації програмних заходів [5]. Цільові програми з благоустрою не завжди розробляються згідно із затвердженим планом першочергових заходів реалізації генерального плану розвитку міста.

Мета статті – з'ясувати ефективність реалізації державного управління благоустроєм населених пунктів на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Програми з благоустрою фінансуються місцевим бюджетом за відповідним розділом дохідної частини в межах, затверджених на поточних фінансовий рік [6]. До обов'язкових видів муніципальних програм належать такі: програма щодо поліпшення житлових умов населення з урахуванням зносу аварійного і старого житла, а також будівництва нового житлового фонду; програма з озеленення міських територій; програма нічного освітлення населеного пункту; програма з розміщення візуальної інформації та реклами; екологічна програма; програма із запобігання надзвичайним ситуаціям.

Сфера благоустрою належить до числа важливих об'єктів державного управління та характеризується різноманітними видами діяльності і значною різноманітністю послуг і благ, що надаються. Розвиток і функціонування сфери благоустрою ускладнюються наявністю низки гострих проблем, до яких належать управлінські, майнові, екологічні, фінансові. Успішне вирішення цих проблем можливе лише шляхом впорядкування управлінського процесу і формування ефективної системи управління з урахуванням особливостей цієї сфери, формування конкурентного середовища.

З ростом міст і збільшенням промислово-технологічного рівня проблема благоустрою територій стає все більш значущою і, як правило, вимагає ретельно продуманих зважених рішень у державному управлінні, які пов'язані з плануванням роботи організацій із благоустрою з використанням територіальних ресурсів. Благоустрій територій уособлює комплекс заходів із планування і озеленення наявних і створення нових територій, і, як

правило, охоплює досить об'ємне коло соціально-економічних, санітарно-гігієнічних, інженерних і архітектурних питань, вирішення яких може становити складність як із фінансового погляду, так і в скоординованих діях із боку державного управління.

Підтримка високого рівня благоустрою безпосередньо залежить і від самих громадян, від ступеня їхньої свідомості, бажання і можливості допомагати органам місцевого самоврядування. Сфера зовнішнього благоустрою є однією з головних галузей у життєзабезпеченні муніципального господарства, яка безпосередньо впливає на комфорт, зручність, безпеку, естетичний стиль і загалом на рівень життя населення. Важливим у сфері благоустрою території населених пунктів є раціональне розміщення будівель, призначених для відпочинку, інженерного-технічного обладнання, з урахуванням збереження архітектурної та історичної зовнішності.

Зазначені специфічні завдання, як правило, простіше вирішуються в міських і сільських поселеннях і набагато важче в місті, тому що є на великій території і вимагають більше погоджень з іншими органами різних рівнів, де, відповідно, більше вимог і до містобудівних. Але в міському окрузі знаходить своє завершення соціально відтворювальний цикл: будинок – робота – відпочинок. Низький рівень привабливості території є чинником, що стримує соціально-економічний потенціал розвитку території, незадоволеність населення в комфорті міського середовища.

Проблеми інвестиційної привабливості виражені в нерозвиненості інвестиційної інфраструктури через недостатнє фінансування, низьку власну дохідну базу населеного пункту, відсутність або малу підтримку регіональних фондів, для залучення інвестицій на соціально-економічний розвиток територій. До економіко-організаційних проблем відносять нерозвиненість конкурентного середовища, неефективність системи управління благоустроєм території, збитковість муніципальних підприємств, невирішені питання власності. Знос виробничої інфраструктури викликає погіршення екологічної обстановки. Ігнорування ролі маркетингу і брендингу територій знижує привабливість населених пунктів як місць

потенційної міграції працездатного населення і туристичних об'єктів.

Проблема благоустрою на різних етапах розвитку містобудування пов'язана з вирішенням складних завдань формування матеріально-просторового середовища міст, її архітектурно-художнього і функціонального змісту. Є необхідність створювати сприятливе середовище для життя населення в містах, що мають складний характер функціонально-планувальних і просторових зв'язків. У цих умовах комфортне середовище повинно вирішуватися на основі комплексного обліку соціальних процесів і тенденцій, що відбуваються в містах. Тому на сучасному етапі розвитку міст необхідно розглядати їхній благоустрій як складну складову архітектурно-просторової містобудівної системи, пов'язаної безпосередньо з функціональною організацією населених пунктів.

Складність вирішення завдань благоустрою в сучасному містобудуванні вимагає використання системного підходу насамперед на проєктних стадіях досліджень на всіх етапах містобудівного проєктування, починаючи від отримання і обробки інформації по галузевим сферам і науково-технічному прогресу в них, встановлення цільових завдань зовнішнього благоустрою і визначення їхнього ресурсного забезпечення, вибору конкретного рішення з встановленням черговості і поетапної реалізації проєкту в процесі формування міських ансамблів. Під час проєктного дослідження особливостей взаємодії елементів системи благоустрою із системою відкритих просторів на різних містобудівних рівнях у різних функціональних і планувальних умовах слід виявляти характер впливу елементів благоустрою.

Благоустрій має відповідати вимогам взаємопов'язаних систем і підсистем різного рівня і значення, які, у свою чергу, сприяють встановленню оптимальної масштабної пропорційності забудови та прилеглих відкритих просторів, а також використанню всього різноманіття засобів виразності видів мистецтва, твори яких окремо або в комплексі формують і забезпечують естетичні якості середовища і загалом позитивний вплив на людину [3]. Також не варто забувати, що під час формування благоустрою обов'язково слід враховувати історичні особливості

розвитку індивідуальності міст, які несуть і відображають риси стильових ознак культури відповідних епох.

Предметне середовище в усьому його різноманітті, яке формується з використанням елементів благоустрою, є важливим складником просторової єдності міських територій в умовах їхнього зростання і взаємопов'язаного розвитку в групових системах населених місць. Вона повинна забезпечувати задоволення соціального замовлення суспільства, завершуючи архітектурно-художній вигляд та ідейно-образний зміст ансамблів, створювати умови для комплексного їх функціонування на всіх містобудівних рівнях. Однією з найбільш складних проблем благоустрою є синтез мистецтв, для вирішення якого необхідне знання закономірностей взаємодії різних видів образотворчих мистецтв у населеному пункті.

Високі художньо-естетичні якості ансамблів площ, вулиць, житлових і промислових районів можуть досягатися лише якістю синтезу в міському середовищі. У цих умовах система благоустрою, що включає твори архітектури, скульптури, фонтани, стели, відповідно трактовані елементи обладнання, форми поверхні землі, монументального живопису, уособлюють композиційну систему, побудовану на основі загальних закономірностей. Проблеми включення у внутрішньо-міські відкриті простори монументально-декоративних скульптур, а також інших творів образотворчого мистецтва, здійснення в містах планів монументальної пропаганди входять частково в проблему благоустрою.

Благоустрій міст висуває свої вимоги до естетики інженерно-технічних пристроїв різних типів, що забезпечують інженерне обладнання і технічний благоустрій міських територій. Естетика архітектурно-ландшафтних композицій та інженерно-технічного обладнання територій визначає значною мірою вигляд сучасних міст. Використання у впорядкуванні штучно створених або природних форм рельєфу і матеріалів є однією з найбільш складних проблем у формуванні естетичних і функціональних якостей населених пунктів.

Тут повинні вирішуватися завдання створення своєрідних композицій із різ-

них форм рельєфу, забезпечуватися довговічність і збереження зовнішніх якостей матеріалів, з яких формується обладнання відкритих просторів. Поряд із методичними аспектами формування системи благоустрою як явища, що впливає на соціально-культурні процеси і чинного в сфері матеріально-просторового середовища населених місць, суттєве значення має система державного управління проектуванням і реалізацією проектів благоустрою [1].

Ця частина проблеми благоустрою лежить в іншій сфері знань і практичної діяльності, а саме в сфері управління міським господарством. Це зумовлює те, що під час управління діяльністю у сфері благоустрою населених пунктів у вирішенні комплексу завдань іноді включається низка невласних для містобудування питань, що швидше за все належать до комунального господарства. Такий стан вимагає послідовного дослідження всього комплексу явищ і процесів, пов'язаних із проблемою благоустрою саме в сфері містобудівної діяльності, і виключення з неї питань, що належать до сфери комунального господарства.

Необхідність у чіткому окресленні проблеми благоустрою, пов'язана з тим, що комплексне вирішення всіх вхідних у неї художньо-естетичних, архітектурних, функціонально-планувальних, соціально-економічних завдань вимагає володіння знаннями теоретичної і методологічної основи благоустрою [6]. Це забезпечить чіткість планування і фінансування проектних і будівельних робіт, включно з реалізацією творчих пропозицій художників і дизайнерів, розглядом завдань зовнішнього благоустрою в сфері містобудівної та художньої діяльності, пов'язаної з формуванням матеріально-просторового середовища, що володіє високими функціональними й естетичними якостями.

Удосконалення системи державного управління всіма сферами діяльності у сфері благоустрою із забезпеченням комплексності вирішення завдань і реальності їх здійснення має сприяти включенню робіт із благоустрою в науково обґрунтовані комплексні плани соціального розвитку міст і районів із відповідною програмою проектування і будівництва. Підвищення рівня державного управління

проектуванням і реалізацією системи благоустрою буде, у свою чергу, безпосередньо впливати на якість будівництва, виховувати у населення і фахівців широке розуміння художньо-естетичних завдань благоустрою, високих вимог до якості та своєчасності його виконання.

Важливим аспектом у вирішенні проблеми благоустрою в науковому та практичному планах є забезпечення наукової обґрунтованості прийнятих практичних рішень на рівні стикових проблем, пов'язаних із вирішенням творчих завдань ландшафтної архітектури, монументально-декоративного мистецтва і дизайну поряд з вирішенням завдань будівництва і промислового виробництва елементів благоустрою: малих форм архітектури, дизайну, вуличних меблів та іншого обладнання з розробленням і впровадженням у практику типових проєктів, із здійсненням у реальному будівництві всієї системи благоустрою як у межах окремих функціонально-планувальних частин міста, так і по місту загалом [2]. Це зумовлено саме складністю завдання, складністю знайти таке рішення, яке одночасно вирішувало б не одну проблему, а весь комплекс. Під час формування системи благоустрою в історичних містах необхідно керуватися розробленими для цих міст рекомендаціями, посібниками, інструкціями з формування заповідних, охоронних зон, зон охорони історичних ландшафтів і регулювання забудови. У пам'ятниках архітектури слід забезпечувати збереження або відтворення історичного характеру їхнього зовнішнього благоустрою, створення оптимальних умов панорамного огляду історичних ансамблів та окремих, найбільш вигідних ракурсів, сприйняття з урахуванням сучасних умов їх використання та сформованого оточення.

Благоустрій міст висуває свої вимоги до естетики інженерно-технічних пристроїв різних типів, що забезпечують інженерне обладнання і технічний благоустрій міських територій. Естетика архітектурно-ландшафтних композицій та інженерно-технічного обладнання територій визначає значною мірою вигляд сучасних міст [4]. Використання в зовнішньому впорядкуванні штучно створених або природних форм рельєфу і матеріалів є однією з найбільш складних проблем у форму-

ванні естетичних і функціональних якостей середовища населених пунктів.

Повинні вирішуватися завдання створення своєрідних композицій із різних форм рельєфу, забезпечення довговічності та збереження зовнішніх якостей матеріалів, з яких формується обладнання відкритих просторів. Наявна в містобудуванні практика дає змогу в конкретних умовах концентрувати і перерозподіляти функції елементів благоустрою і досягати художньої та економічної ефективності рішень на основі поєднання низки функцій на одних і тих же територіях із розміщенням на них необхідного складу устаткування і елементів зовнішнього оформлення.

Поряд із методичними аспектами формування системи благоустрою як явища, що впливає на соціально-культурні процеси і чинного в сфері матеріально-просторового середовища населених місць, суттєве значення має система державного управління проектуванням і реалізацією проєктів благоустрою. Ця частина проблеми благоустрою лежить в іншій сфері знань і практичної діяльності. Це зумовлює те, що під час управління діяльністю в сфері благоустрою населених пунктів у вирішенні комплексу завдань є низка невластивих для містобудування питань.

Висновки і пропозиції. Зазначений стан справ вимагає послідовного дослідження всього комплексу явищ і процесів, пов'язаних із проблемою благоустрою саме в сфері містобудівної діяльності. Необхідність у чіткому окресленні проблеми благоустрою пов'язана з тим, що це вимагає володіння теоретико-прикладними знаннями основ благоустрою. Це забезпечить чіткість планування і фінансування проєктних і будівельних робіт, включно з реалізацією творчих пропозицій художників і дизайнерів, розглядом завдань благоустрою в сфері містобудівної та художньої діяльності, пов'язаної з формуванням матеріально-просторового середовища, що володіє високими естетичними якостями.

Удосконаленню державного управління всіма сферами діяльності у сфері благоустрою із забезпеченням комплексності вирішення завдань і реальності їх здійснення має сприяти включення робіт із благоустрою в науково обґрунтовані комплексні плани соціального розвитку

міст і районів із відповідною програмою проектування і будівництва. Підвищення ефективності державного управління проектуванням і реалізацією системи благоустрою повинно, у свою чергу, безпосередньо впливати на якість будівництва, виховувати у населення і фахівців широке розуміння художньо-естетичних завдань благоустрою, високих вимог до якості його виконання.

Список використаної літератури:

1. Логвиненко В.І. Механізми державного управління реформуванням та розвитком підприємств житлово-комунального господарства в регіоні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Донецький держ. ун-т управління. Донецьк, 2009. 40 с.
2. Корнійчук С.В. Державна політика у сферах державного і регіонального управління розвитком житлово-комунального господарства : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Донецький держ. ун-т управління. Донецьк, 2005. 21 с.
3. Олійник Н.І. Державне регулювання ринку житла в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ, 2011. 36 с.
4. Покатаєв П.С. Самоврядний контроль у системі благоустрою населених пунктів. *Інвестиції: практика та досвід* : наук.-пр. акт. журн. Київ, 2012. С. 85–88.
5. Пряхін Є.В. Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2007. 19 с.
6. Щербина Є.М. Адміністративна відповідальність за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міжнар. ун-т бізнесу та права. Херсон, 2012. 20 с.

Harechko D. Peculiarities of formation and implementation of public administration in the sphere of settlements improvement at the present stage in Ukraine

The improvement of settlements represents a set of measures aimed at creating and maintaining an environmentally, functionally, aesthetically and informatively organized urban environment. The emergence of a need for management, as an independent function, is associated with the development of social division of labor. The public services sector needs public administration as a deliberate influence of the governing bodies on the municipal public sector to focus on meeting citizens' needs for services, improving work efficiency and delivering quality output.

The quality of government depends not only on the performance of the public sector but also on the choice of methods and means to achieve them. Also important is the role of public administration in the municipal services sector in promoting the efficiency of social production by creating conditions that free up citizens' time and promote high-performance work. Public administration of the public sector includes the determination of the interests and needs of citizens in the provision of services, the definition of the purpose of servicing citizens and the market distribution of resources, and the organization of the cooperative work of service providers.

The quality of public administration in the municipal public sector, the efficiency of the entire service system and the level of citizens' satisfaction with services are strongly influenced by the level of qualification of employees. In order to create conditions for a competitive market, the inter-sectoral complex of improvement can be the object of management in such sphere. The beautification complex represents a set of interrelated companies of different ownership forms operating in the sphere of beautification. The complex should be understood as a system characterized by a high level of coupling between the constituent elements and increased resistance to the environment. In this case, it is assumed that in the improvement of the city are created mostly public goods, which are characterized by indivisibility and competitiveness, such as: garbage collection, disposal; landscaping; street lighting; repair of sidewalks and roads.

Key words: *improvement, public administration, formation and realization, modern stage, complex, rendering of services, settlement, complex.*