

УДК 711.16

## РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КРУПНЫМ ГОРОДОМ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА, ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА И АРХИТЕКТУРЫ

*БРОНЕВИЦКИЙ С. П., к. т. н.*

Коммунальная организация «Институт Генерального плана г. Киева», ул. Крещатик, 32, 01001, г. Киев, Украина, тел. +38 (044) 234-85-89, e-mail: [bsp@grad.gov.ua](mailto:bsp@grad.gov.ua), ORCID ID: 0000-0002-7585-0638

**Аннотация. Постановка проблемы.** Система управления крупными городами в сфере строительства, градостроительства и архитектуры требует пересмотра. Приводится анализ структуры системы управления в сфере строительства, градостроительства и архитектуры на примере Львова, Риги, Москвы. Выявляются недостатки структуры системы управления на уровне городского самоуправления. Изложены предложения по реформированию структуры управления в сфере строительства г. Киева. **Научная новизна.** С учетом опыта европейских стран, стран постсоветского пространства необходимо коренным образом пересмотреть структуру управления градостроительным комплексом города в направлении организации комплексного крупного департамента, в компетенции которого будут сосредоточены вопросы территориального планирования и регулирования застройки, разработки градостроительной документации, контроля за реализацией градостроительной документации, строительного контроля, использования земель, дизайна городской среды. **Вывод.** Приведены рекомендации по совершенствованию структуры управления крупным городом в сфере строительства, градостроительства и архитектуры (на примере г. Киева).

*Ключевые слова:* управление строительством, система управления, устойчивое развитие, зонирование, жилищное строительство

## РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ КРУПНИМ МІСТОМ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА, МІСТОБУДУВАННЯ Й АРХІТЕКТУРИ

*БРОНЕВИЦЬКИЙ С. П., к. т. н.*

Комунальна організація «Інститут Генерального плану м. Києва», вул. Хрещатик, 32, 01001, м. Київ, Україна, тел. +38 (044) 234-85-89, e-mail: [bsp@grad.gov.ua](mailto:bsp@grad.gov.ua), ORCID ID: 0000-0002-7585-0638

**Анотація. Постановка проблеми.** Система управління великими містами у сфері будівництва, містобудування і архітектури потребує перегляду. Наводиться аналіз структури системи управління у сфері будівництва, містобудування та архітектури на прикладі Львова, Риги, Москви. Виявляються недоліки структури системи управління на рівні міського самоврядування. Викладено пропозиції щодо реформування структури управління у сфері будівництва м. Києва. **Наукова новизна.** З урахуванням досвіду європейських країн, країн пострадянського простору необхідно докорінним чином переглянути структуру управління містобудівним комплексом міста в напрямку організації комплексного великого департаменту, в компетенції якого будуть зосереджені питання територіального планування і регулювання забудови, розробки містобудівної документації, контролю за реалізацією містобудівної документації, будівельного контролю, використання земель, дизайну міського середовища. **Висновок.** Надано рекомендації щодо вдосконалення структури управління великим містом у сфері будівництва, містобудування й архітектури (на прикладі м. Києва).

*Ключові слова:* управління будівництвом, структура управління, стійкий розвиток, зонування, житлове будівництво

## REFORMING OF A MANAGEMENT SYSTEM OF BIG CITY IN THE SPHERE OF CONSTRUCTION, URBAN DEVELOPMENT AND ARCHITECTURE

*BRONEVYTSKYI S. P., Cand. Sc. (Tech.)*

Municipal organization «Institute of Master plan of Kyiv», 32, Chreshchatyk str., Kyiv 01001, Ukraine, phone +38 (044) 234-85-89, e-mail: [bsp@grad.gov.ua](mailto:bsp@grad.gov.ua), ORCID ID: 0000-0002-7585-0638

**Abstract. Raising of problem.** Analysis of management systems of big cities in the sphere of construction, urban development and architecture. The analysis of the structure of the management system in the sphere of construction, urban development and architecture on the example of Lviv, Riga and Moscow is submitted. Weaknesses of management system structure at the level of city

self-government are identified. **Findings.** The proposals to reform the management structure in the construction industry of Kyiv are started. **Originality.** Based on the experience of European countries, post-Soviet countries it is necessary to fundamentally review the governance structure of the urban complex of the town in the direction of organization of complex major department, in whose jurisdiction will focus the issues of territorial planning and regulation of land, development of urban planning documentation, monitoring implementation of urban planning documentation, building control, land use, urban environment design. **Conclusion.** Recommendations on improvement of the management structure of a big city in the sphere of construction, town planning and architecture (on the example of Kyiv) are submitted.

*Keywords:* management of construction, management system, sustainable development, zoning, residential construction

### Постановка проблемы

В настоящее время структура органов управления в сфере землепользования и строительства сохранила особенности переходного периода, для которого характерна межведомственная разобщенность, разрастание бюрократического аппарата, отрыв вопросов землепользования и экологии от практики регулирования строительной деятельности. Следствием этого явилась хаотичная застройка городов, непонимание общественными организациями и активными слоями населения роли строительства в обеспечении развития города и выполнении наиболее важных социально-экономических задач на определенном историческом этапе [1; 3; 6–8; 11; 13–15].

### Анализ исследований и публикаций

Система градостроительной документации осталась ориентированной на планирование крупных массивов жилищно-гражданского строительства и не установила эффективных инструментов управления строительным освоением земельного участка [4; 9; 10; 12; 13].

В структуре исполнительного комитета городских советов, Киевской городской государственной администрации, как правило, существуют несколько структурных подразделений, осуществляющих регулирование предоставления земель для строительства, организации строительства и контроля за использованием природных ресурсов: департамент жилищного обеспечения, департамент градостроительства и архитектуры, департамент земельных отношений, департамент экологии и природных ресурсов.

В то же время важнейшие функции государственной регистрации, строительного контроля, экспертизы осуществляют территориальные управления центральных органов исполнительной власти, что значительно ограничило права органов местного самоуправления в сфере регулирования и организации строительства.

### Цель статьи

Целью статьи является анализ систем управления крупными городами в сфере строительства, градостроительства и архитектуры.

### Изложение материала

Анализ структуры системы управления в некоторых странах Европы, в Российской Федерации свидетельствует о тенденции объединения в единый блок вопросов землепользования, планирования и организации строительства с созданием отдельных должностей директора департамента и главного архитектора города.

При этом функции строительного контроля и контроля за использованием земель и соблюдением зонинга принадлежат органам местного самоуправления [5]. Автором проведе анализ особенностей структуры управления строительной деятельностью в городах Украины и городах ряда государств. Выявлены характерные черты структуры управления, представленные на рисунках 1–3.

Во Львове Департамент градостроительства является подотчетным и подконтрольным городскому совету, подчиненным исполнительному комитету, заместителю городского головы по вопросам градостроительства и инфраструктуры. Департамент является ответственным за исполнение части полномочий исполнительных органов городского совета по вопросам градостроительства и архитектуры. В состав Департамента градостроительства входят: управление архитектуры, управление экологии и благоустройства, управление природных ресурсов и регулирования земельных отношений, административно-техническое управление.

В Риге (Латвия) Департамент городского развития является ведущим структурным подразделением городского самоуправления в сфере надзора за строительством, планированием территории, детальной планировки, разработки поправок к ним, а также управления процессами градостроительства и стратегического развития города Риги, обеспечения строительного контроля. Главные задачи департамента:

- план развития и планировка города Риги;
- надзор за правомерностью строительного процесса;
- установление порядка использования земли и застройки согласно территориальному планированию;
- обеспечение и осуществление разработки документации по территориальному планированию, детальной планировке и поправкам к ним;

- контроль за порядком размещения рекламных материалов, вывесок, объявлений и других информационных материалов;
- контроль за уплатой пошлин самоуправлений за размещение рекламы;
- стимулирование экономического развития города и разработка стратегии экономического развития;
- поддержание географической информационной системы города;
- обеспечение презентационной функции города;
- стимулирование международного сотрудничества;
- оказание услуг жителям;
- оценка предложений и представление заключений о следующем: об административно-территориальном делении города Риги, изменении его границ, изменении названий (в том числе изменении названий улиц, скверов, парков, площадей); о границах зонирования, кадастровой стоимости; о планировании сообщения, улиц и дорог, общественного транспорта; о границах территории порта.

В структуре Департамента городского развития Сената Берлина (Германия) имеется ряд подразделений, в том числе управление, осуществляющее разработку плана города и детальных планировок, поправок к ним, а также контроль за реализацией градостроительной документации.

В Сенате организовано самостоятельное координационное управление землями Берлина и Бранденбурга, а также Управление по делам жилья и строительства Сената Берлина, начальник которого фактически выполняет функции главного архитектора.

Комитет по архитектуре и градостроительству города Москвы (РФ) является отраслевым органом исполнительной власти города, осуществляющим функции по реализации государственной политики в сфере обеспечения развития территории Москвы в части градостроительного проектирования, включая территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировку территории, а также в сфере архитектуры и формирования архитектурно-художественного облика города.

Комитет структурно входит в состав Комплекса градостроительной политики и строительства города столицы РФ. Председатель комплекса градостроительной политики и строительства Москвы – заместитель мэра города в правительстве Москвы по вопросам градостроительной политики и строительства.

Деятельность Комитета координирует и контролирует заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам градостроительной политики и строительства.

Комитет возглавляет председатель, назначаемый и освобождаемый от должности мэром Москвы.

Председатель Комитета имеет восемь заместителей, в том числе двух первых заместителей председателя, назначаемых и освобождаемых от должности мэром Москвы. Один из первых заместителей председателя Комитета является главным архитектором города. Главному архитектору – Первому заместителю председателя комитета по архитектуре и градостроительству подчинены: управление главного архитектора; управление по связям с общественностью; управление Архитектурного совета; управление проектов планировки территорий; управление Генерального плана города Москвы; управление архитектурно-художественного облика города.

Комитет архитектуры и градостроительства Минского (Беларусь) городского исполнительного комитета (Минскархитектура) является структурным подразделением городского исполнительного комитета (Минскгорисполком).

Минскархитектура в своей деятельности подчиняется горисполкому и Министерству архитектуры и строительства Республики Беларусь (Минстройархитектура).

Минскархитектуру возглавляет председатель, который назначается на должность и освобождается от должности председателем горисполкома, как правило, по представлению заместителя председателя горисполкома, ответственного за вопросы архитектуры и градостроительства, по согласованию с Минстройархитектуры.

Председатель Минскархитектуры подчиняется непосредственно заместителю председателя горисполкома, ответственному за вопросы архитектуры и градостроительства.

Председатель Минскархитектуры является главным архитектором города Минска.

В структуре Киевской городской государственной администрации вопросами строительства, градостроительства и архитектуры занимаются: департамент градостроительства и архитектуры, департамент строительства и жилищного обеспечения, департамент жилищно-коммунальной инфраструктуры, департамент по вопросам государственного архитектурно-строительного контроля, департамент земельных ресурсов, департамент транспортной инфраструктуры.

В структуре Департамента градостроительства и архитектуры имеются управления: регулирования застройки города, инженерно-транспортной инфраструктуры, ландшафтной архитектуры и комплексного благоустройства, организационных вопросов и согласований, а также служба градостроительного кадастра и другие сопутствующие сектора. Реформирование структуры системы управления строительной деятельностью в Киеве предлагается осуществлять в направлении укрупнения системы с концентрацией в едином блоке вопросов управления строительством – от планирования развития города до отдельных земельных участков (рис. 4).

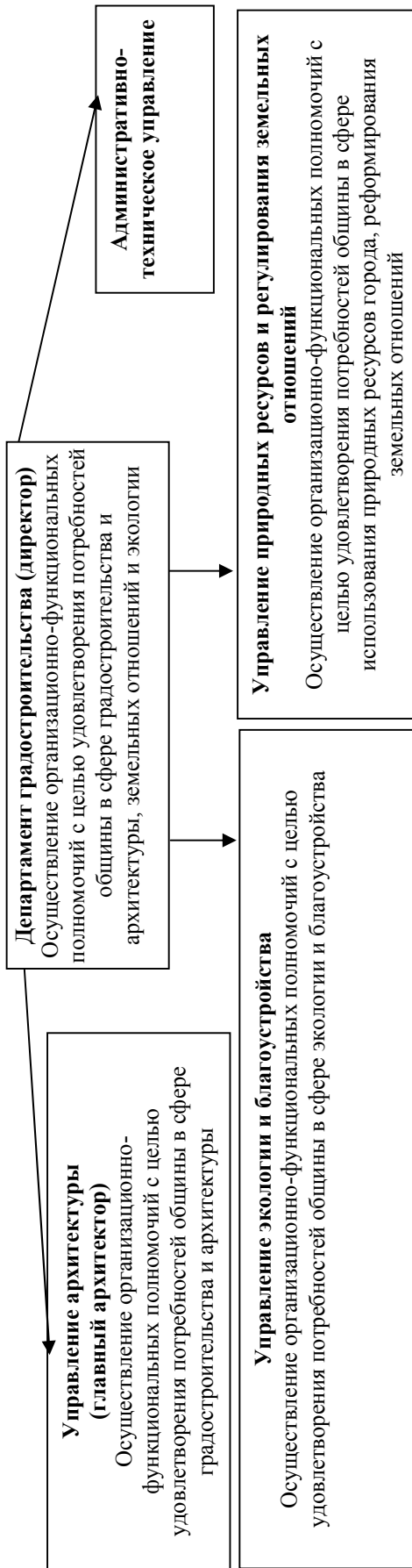


Рис. 1. Структура управления в сфере строительства г. Львова / Management structure in the sphere of construction of Lvov

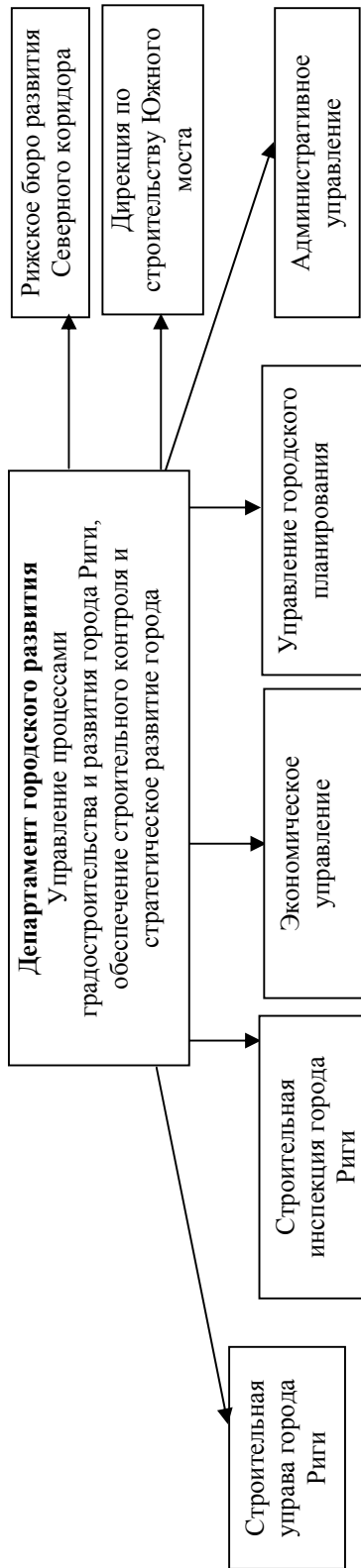


Рис. 2. Структура управления в сфере строительства г. Риги / Management structure in the sphere of construction of Riga

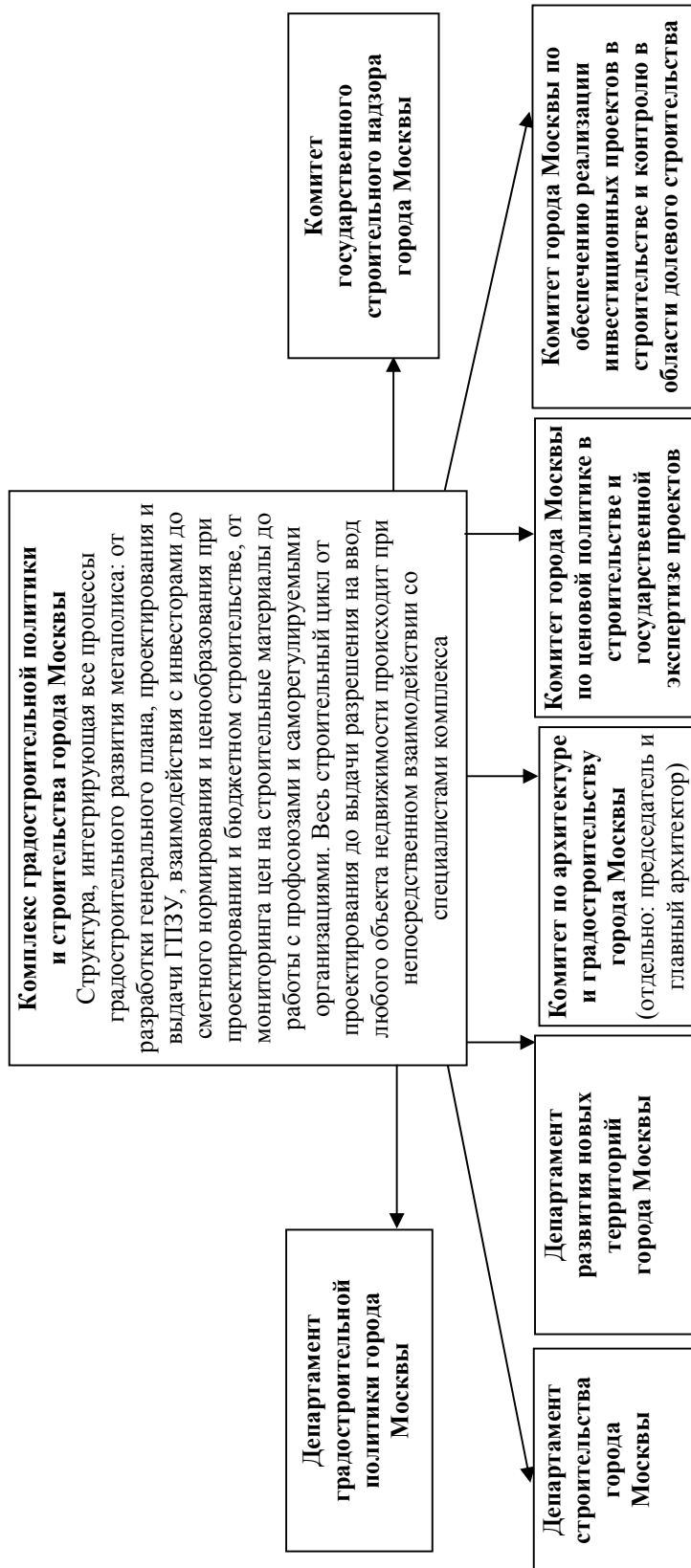


Рис. 3. Структура управления в сфере строительства г. Москвы / Management structure in the sphere of construction of Moscow

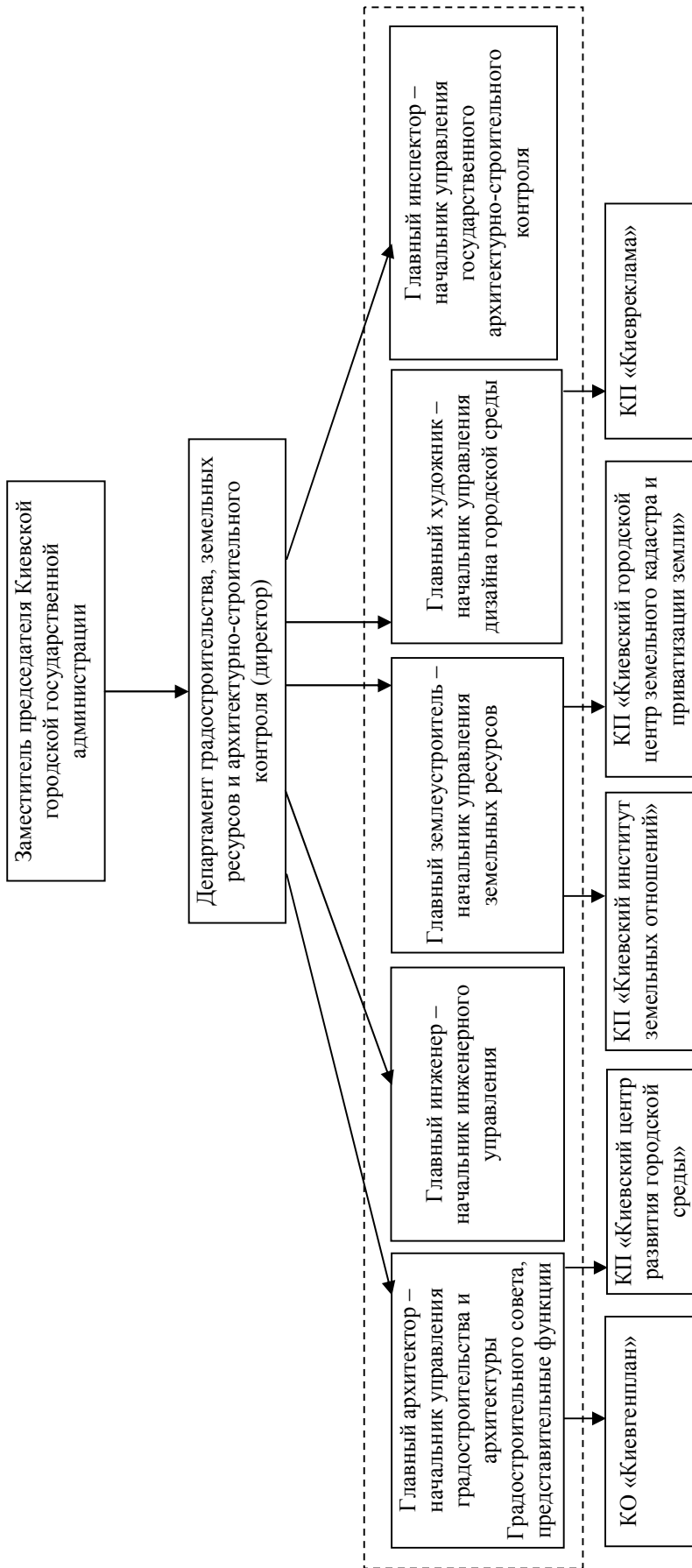


Рис. 4. Предложения по реформированию структуры управления в сфере строительства г. Киева / Proposals on reforming of management structure in the sphere of construction of Kyiv

### Выводы

Анализ систем управления крупными городами в сфере строительства, градостроительства и архитектуры позволяет сделать следующие выводы:

– вопросы территориального планирования, контроля за реализацией градостроительной документации, строительного контроля, использования земель, дизайна городской среды сосредоточены, в основном, в департаментах градостроительства или департаментах развития города (в практике местного самоуправления городов европейских стран и Москвы);

– вопросы реализации жилищных программ, жилищного строительства и строительства инфраструктуры сосредоточены в отдельных департаментах или управлениях капитального строительства;

– в крупных городах руководитель градостроительного комплекса местного совета одновременно является заместителем мера по вопросам строительства, территориального планирования и землепользования;

– руководитель департамента градостроительства и архитектуры или управления архитектуры в странах постсоветского пространства, в том числе в Украине, в соответствии с законодательством одновременно является главным архитектором города. В странах Европы наименование должности

«главный архитектор города» не определено, однако все его функции управления осуществляет руководитель соответствующим подразделением городского самоуправления;

– с учетом опыта европейских стран, стран постсоветского пространства, г. Львова и других городов Украины необходимо коренным образом пересмотреть структуру управления градостроительным комплексом города в направлении организации комплексного крупного департамента, в компетенции которого будут сосредоточены вопросы территориального планирования и регулирования застройки, разработки градостроительной документации, контроля за реализацией градостроительной документации, строительного контроля, использования земель, дизайна городской среды;

– в структуре департаментов градостроительства и архитектуры необходимо организовать соответствующие главные управления, обновить градостроительный совет, придав ему функции рассмотрения соответствия важнейших строительных проектов градостроительной документации, внедрить практику проектирования на основе проведения архитектурно-градостроительных конкурсов объектов архитектуры.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ / REFERENCES

1. Будівництво в умовах ущільненої забудови. Вимоги безпеки: ДБН В.1.2-12-2008. – Офіц. вид. – Київ : Мінрегіонбуд України, 2008. – 34 с.

*Budivnytstvo v umovakh ushchilnenoї zabudovy. Vymogy bezpeky: DBN V.1.2-12-2008* [Building in the compacted area. Safety requirements: State building codes V.1.2-12-2008]. Kyiv : Minregionbud Ukrainy Publ., 2008. 34 p. (in Ukrainian).

2. Баталов О. А. Забезпечення сталого розвитку міст як складова соціально-економічної модернізації регіонів України. Аналітична записка / О. А. Баталов, В. В. Засадко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.niss.gov.ua/articles/1611](http://www.niss.gov.ua/articles/1611). – Назва з екрана. – Перевірено: 18.03.2015.

Batalov O. A., Zasadko V. V. *Zabezpechennia stalogo rozvytku mist yak skladova sotsialno-ekonomichnoї modernizatsii regioniv Ukrainy. Analitychna zapyska* [Sustainable urban development as a component of socio-economic modernization of Ukraine's regions. Analytical note]. Available at: [www.niss.gov.ua/articles/1611/](http://www.niss.gov.ua/articles/1611/) (Accessed 18 March 2015). (in Ukrainian).

3. Броневицкий С. П. Методы управления строительным комплексом в Украине / С. П. Броневицкий // Международный научно-исследовательский журнал. – 2015. – № 4 (35), ч. 1. – С. 40–42.

Bronevitskiy S. P. *Metody upravleniya stroitelnyim kompleksom v Ukraine* [Methods of a construction complex management in Ukraine]. International research journal. 2015. No. 4(35), p. 1, pp. 40–42. (in Russian).

4. Житловий фонд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>. – Назва з екрана. – Перевірено: 18.03.2015.

*Zhytlovyi fond Ukrainy* (The housing fund of Ukraine). Available at: <http://www.ukrstat.gov.ua>. (Accessed 18 March 2015). (in Ukrainian).

5. Комплекс градостроительной политики и строительства города Москвы. Общие сведения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://stroim.mos.ru/devatelnost>. – Загл. с экрана. – Проверено: 18.03.2015.

*Kompleks gradostroitelnoy politiki i stroitelstva goroda Moskvу. Obshchie svedeniya* (Complex of urban policy and construction of Moscow). Available at: <http://stroim.mos.ru/devatelnost>. (Accessed 18 March 2015). (in Russian).

6. Костецкий Н. Ф. Зарубежный опыт государственного регулирования воспроизводства жилищного фонда, его сохранения и модернизации / Н. Ф. Костецкий, А. И. Гурко // Экономика строительства. – 2003. – № 1. – С. 13–30.

Kostetskiy N. F., Gurko A. I. *Zarubezhnyy opyt gosudarstvennogo regulirovaniya vosproizvodstva zhilishchnogo fonda, yego sokhraneniya i modernizatsii* [Foreign experience of state regulation of reproduction of housing, preservation and modernization]. Construction Economics. 2003. No. 1. Pp. 13–30. (in Russian).

7. Осітнянко А. П. Планування розвитку міста : Монографія / А. П. Осітнянко. – Київ : КНУБА, 2001. – 460 с.

Ositnianko A. P. *Planuvannia rozvytku mista* [City development planning]. Kyiv : KNUCEA Publ., 2001. 460 p. (in Ukrainian).

8. Кравчуновська Т. С. Проблеми і перспективи будівництва доступного житла в Україні / Т. С. Кравчуновська, С. П. Броневицький, І. О. Михайлова, О. О. Мартенс // Строительство, материаловедение, машиностроение. – Днепропетровск : ГВУЗ ПГАСА, 2013. – Вып. 69. – С. 242–246.

Kravchunovska T. S., Bronevytskyi S. P., Mykhailova I. O., Martens O. O. *Problemy i perspektivy budivnytstva dostupnogo zhytla v Ukraini* [Problems and prospects of affordable housing in Ukraine]. Construction, materials science, mechanical engineering. 2013. Issue 69. Pp. 242–246. (in Ukrainian).

9. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3038-17](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3038-17). – Назва з екрана. – Перевірено: 18.03.2015.

*Pro reguliuvannia mistobudivnoi diialnosti: zakon Ukrainy* [On regulation of urban development activities: Ukrainian law]. Available at: [zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3038-17](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3038-17) (Accessed 18 March 2015). (in Ukrainian).

10. Склад та зміст генерального плану населеного пункту : ДБН Б.1.1-15:2012. – Офіц. вид. – Київ : Мінрегіон України, 2012. – 21 с.

*Sklad ta zmist generalnogo planu naselenogo punktu: DBN B.1.1-15-2012* [Structure and contents of the master plan of settlement: State building codes B.1.1-15-2012]. Kyiv: Minregion Ukrainy Publ. 2012. 21 p. (in Ukrainian).

*Статья рекомендована к публикации д-ром техн. наук, проф. В. И. Большаковым (Украина); д-ром техн. наук, доц. И. В. Трифоновым (Украина).*

Поступила в редколлегію 20.10.2015.

Принята к печати 23.10.2015.

11. Сталый розвиток в Україні : проблеми і можливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.esz.org.ua/?page\\_id=4114](http://www.esz.org.ua/?page_id=4114). – Назва з екрана. – Перевірено: 18.03.2015.

*Stalyi rozvytok v Ukraini: problemy i mozhyvosti* [Sustainable development in Ukraine: challenges and opportunities]. Available at: [http://www.esz.org.ua/?page\\_id=4114](http://www.esz.org.ua/?page_id=4114). (Accessed 18 March 2015). (in Ukrainian).

12. Сталый розвиток міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [cd.grunpack.in.ua/staly-rozvytok-mist-ukrany/](http://cd.grunpack.in.ua/staly-rozvytok-mist-ukrany/). – Назва з екрана. – Перевірено: 18.03.2015.

*Stalyi rozvytok mist Ukrainy* [Sustainable development of cities of Ukraine]. Available at: [cd.grunpack.in.ua/staly-rozvytok-mist-ukrany/](http://cd.grunpack.in.ua/staly-rozvytok-mist-ukrany/) (Accessed 18 March 2015). (in Ukrainian).

13. Richard L., Eschemuller J. Urban construction project management. New-York : McGraw-Hill, 2008. 480 p. (in English).

14. Sarka V., Zavadskas E. K., Ustinovicus L., Sarkiene E., Ignatavicius C. System of project multicriteria decision synthesis in construction. Technological and Economic Development of Economy. Baltic Journal on Sustainability. 2008. Vol. 14, no. 4. Pp. 546–565. (in English).

15. Sidney V. Levy. Project management in construction. New-York : McGraw-Hill Publ., 2006. 402 p. (in English).