

В. В. Наконечний,
к.політ.н.,
голова адміністрації Ленінського р-ну
Харківської міської ради,
докторант, доцент кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ,
м. Харків

ТИПОЛОГІЗАЦІЯ МІСТ: УПРАВЛІНСЬКИЙ ВИМІР

Розглянуто підходи щодо типологізації міст, охарактеризовано організаційні об'єднання на рівні міст в Україні та Європі, дається визначення міста з позицій державного управління

Ключові слова: місто, типи міст, територіальна громада, місцеве самоврядування, управління містом.

Динаміка суспільно-політичних змін обумовлює необхідність типологізації міста як об'єкта управління. Категорія управління містом, безпосередньо корелюючи зі змінами пріоритетів у суспільній думці, вимагає нових підходів до її експлікації в контексті державного управління та місцевого самоврядування.

Система організації влади міста, механізмів і теоретичних засад його управління стала об'єктом дослідження багатьох науковців. Даний напрямок успішно розробляють В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Бойко-Бойчук, В. Вакуленко, І. Дробот, В. Куйбіда, С. Саханенко, В. Тертичка, Ю. Шаров та ін. Утім теоретичні питання типологізації міст в її управлінському вимірі ще не набули достатнього теоретичного узагальнення.

Мета статті полягає в узагальненні теоретичних підходів щодо типологізації міста як об'єкта управління.

В Україні історично сформована мережа міст, яким притаманні різні функції. Отже, стосовно таких міст у контексті науки державного управління варто застосовувати диференційовані підходи щодо програмування, планування та стратегічного управління. З огляду на це прийнято виділяти вісім типів міст: 1) м. Київ як столиця України; 2) найкрупніші та крупні багатофункціональні міста; 3) міста, в яких переважають промислові функції; 4) міста, в яких

переважають промислові та транспортні функції; 5) міста, в яких переважають транспортні функції; 6) міста, в яких однаково поєднуються промислові та рекреаційні функції; 7) організаційно-господарські та культурно-побутові центри місцевого значення, центри агропромислових комплексів; 8) промислово-аграрні центри [1, с. 186].

Згідно з даними Держкомстату України прийнято виділяти такі типи міст: 1) міста державного значення (м. Київ та м. Севастополь); 2) міста республіканського значення (міста безпосереднього підпорядкування органам влади АРК та обласного підпорядкування); 3) міста районного значення.

Окрім того, в Україні за функціональною ознакою у загальній структурі крупних, великих і середніх міст виділяють:

а) міжрегіональні економічні, наукові, культурні, освітні та науково-технічні центри;

б) регіональні (або обласні) господарсько-адміністративні та культурні центри (переважно міста обласного підпорядкування);

в) районні господарсько-адміністративні та культурні центри (найчастіше великі та середні міста);

г) крупні центри, яким притаманний виражений промисловий профіль (Запоріжжя, Маріуполь, Макіївка, Кривий Ріг та ін.) [1, с. 186].

В Україні можна виділити п'ять агломерацій відповідно до кількості міст-мільйонників. Як зазначають В. Присяжнюк та В. Глеба, за структурою можна виокремити три пояси (або радіуси) впливу секторів, що формують агломерацію (метрополію, регіон тощо) [10, с. 51-52]. Цим секторам притаманні якісно відмінні соціально-економічні зв'язки.

Перший пояс, межуючи безпосередньо з містом у радіусі 15-30 км, формується малими містами, робітничими містечками, селищами. Чисельність цих населених пунктів не дає змоги оптимального розміщення закладів періодичного користування, виходячи з потреб населення. Означені урбанізовані території першого поясу мають міцні зв'язки з містом, формуючи, таким чином основний містобудівний каркас у різних контекстах

(демографічному, економічному, соціально-побутовому). І дійсно, приміські зони міст-мільйонників (Київ, Харків, Донецьк, Дніпропетровськ, Одеса) стають центрами тяжіння поселень, що входять до першого поясу, тобто, периферійних центрів районів в означених містах.

До *другого поясу* відносяться території поселень, мешканці яких регулярно користуються послугами різноманітних міських закладів обслуговування (найчастіше побутового призначення).

У межах першого та другого поясів інтенсивність культурно-побутових зв'язків забезпечується розвиненою транспортною інфраструктурою. Власне кажучи, перший та другий пояси формують так звану міську «метрополію» великих міст.

Зовнішнім поясом у зоні культурно-побутового впливу є *третій пояс*, який формується залежно від величини міста, його адміністративних функцій, характеру містобудівної освоєності територій, наявності магістралей загальнодержавного значення тощо. Наприклад, для м. Києва третій пояс становить приблизно 250 км. Такі обласні центри як Чернігів, Житомир, Черкаси формують у сукупності Київський регіон. Загальна площа цього регіону складає приблизно 138 тис. км². Чисельність населення, що мешкає в цьому регіоні приблизно становить 8,5 млн осіб.

О. Бойко-Бойчук пропонує розглядати місто, як значний за розміром населений пункт, адміністративний, торговельний, промисловий і культурний центр. Виокремлений природній простір, який містить штучні рукотворні простори (економічний, соціокультурний тощо) існування та життєдіяльності територіальної громади міста [2, с. 177].

Н. Фролова розглядає місто як населений пункт, віднесений відповідно до законодавства держави до категорії міст. У ньому сконцентрована значна кількість населення, яке переважно зайняте у сфері промислового виробництва, транспорту, торгівлі, соціального обслуговування, науки, культури. Місто має свою територію, окреслену порівняно стійкими межами [13, с. 123-124].

На думку М. Дьоміна, місто формується трьома підсистемами: а) середовище; б) населення; в) діяльність. У сукупності ці підсистеми утворюють місторегулюючу систему (модель регіональної містобудівної системи) [4, с. 56].

В управлінні розвитком будь-якого міста можна виокремити три взаємопов'язаних аспекти: соціально-демографічний; виробничо-економічний; функціонально-планувальний [10, с. 52-53]. Отже, місто формується населенням і територією. Забезпечення ж міста відбувається за рахунок господарської діяльності різноманітних підприємств та організацій.

У періоди зростаючої урбанізації набуває вагомого значення практика планування міст у контексті сталого розвитку міст. Концепцію сталого розвитку міст було схвалено у 1999 р. постановою Верховної Ради України [8, с. 152-153]. Саме завдяки сталому розвитку міст уможливаються якісні зрушення в економіці країни та її окремих регіонах.

Сучасне містобудування визначає певну класифікацію «потреб» населення задля оптимального просторового розміщення і поширення зон впливу системоформуючих елементів планування. У подальшому цим визначається так званий «зонінг» території. На думку М. Дьоміна, потреби населення варто класифікувати таким чином [4, с. 38]:

- а) за типом функцій (фізіологічні; захисні; соціального становлення; забезпечення господарсько-побутових процесів тощо);
- б) за ступенем важливості: природні та соціальні;
- в) за регулярністю (повсякденні, часті, періодичні, епізодичні);
- г) за часовою тривалістю (короткотривалі, довготривалі та постійні);
- д) за трудомісткістю (потребують або не потребують значних фізичних та розумових зусиль);
- е) за складністю організації (потребують або не потребують значних матеріальних витрат, спеціального обладнання, підготовки фахівців тощо).

З системних позицій, на думку О. Бойко-Бойчука, – це відкрита складна соціотехноприродна система, елементарне (первинне, базове)

каркасоутворююче ціле техносфери. Рушійною силою функціонування та розвитку міста. є концентрована інтенсивна осмислена діяльність особистостей, їх груп та асоціативних структур, що організовані в мережі соціальних груп територіальної громади, яка спрямована на забезпечення внутрішніх і зовнішніх (по відношенню до інших цілей) функцій міста та на формування фізичних і віртуальних просторів середовища життєдіяльності цієї територіальної громади [2, с. 177].

У цілому управління територіями спрямоване на визначення необхідності зміни меж населеного пункту. Зонування територій використовується для потреб населення з урахуванням різноманітних функцій (житлово-громадської, виробничої, комунальної, обслуговуючої тощо).

Прикладом цього може бути постанова Верховної Ради України «Про зміну і встановлення меж міста Харків, Дергачівського і Харківського районів Харківської області» від 6 вересня 2012 р. № 5215-VI, де зафіксовано збільшення території міста на 4450,58 га земель [9].

В Україні налічується 29801 поселення. Станом на 1 січня 2011 р. встановлено межі згідно з проектами землеустрою щодо встановлення і зміни меж населених пунктів у 16738 поселеннях, що становить 56 % від їх загальної кількості. У тому числі: із 179 міст обласного значення межі встановлено у 78, або 43,6 % від їх загальної кількості; із 280 міст районного значення межі встановлено у 78, або 27,9 %; із 883 селищ міського типу межі встановлено у 377, або 42,7 %; із 28459 сільських населених пунктів межі встановлено у 16205, або 56,9 % [11]. Не встановлені межі міст Києва та Севастополя [12, с. 211].

Можна стверджувати, наголошує О. Бойко-Бойчук, що ефективність управління розвитком міста багато в чому залежить від усвідомлення сутності проблем розвитку міста і повноти представлення цих проблем в уявленнях суб'єктів управління. Таким чином, формування цілісного, деталізованого простору проблем розвитку міста стає важливим фактором забезпечення ефективного управління цим розвитком [3, с. 296].

Звернемося до аналізу ключових принципів, на яких сьогодні базується європейський досвід управління містом. Принагідно зазначимо, що ці принципи корелюють з ліберально-демократичними цінностями. У Європейській хартії міст (ЄХМ), яка ухвалена Радою Європи у Страсбурзі в 1992 р., зазначається, що сьогодні поняття «місто» все більше співвідноситься із самоврядною громадою [7, с. 94]. ЄХМ закріплює права громадян європейських міст, зокрема у сфері міського управління, безпеки тощо. Власне кажучи, цей документ містить не лише ЄХМ, але й Європейську декларацію прав міст. Слід також зазначити, що в ЄХМ окремий розділ «Участь громадян, управління містами і містобудування» стосується проблематики управління містом. ЄХМ є фактично маніфестом нової урбаністики, закладаючи основні принципи, які дозволяють містам та їхнім мешканцям відповідати на сучасні виклики, що постають перед урбанізованим суспільством.

Європейська декларація прав міст ухвалена 18 березня 1992 р. Постійною Конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) Ради Європи [6, с. 94]. У ній підкреслюється, що мешканці міст Європи усвідомлюють власну відповідальність за стан міст. Жителі міст, солідаризуючись, беруть на себе зобов'язання домагатися забезпечення рівних прав усіх міських мешканців на правову безпеку, екологічну безпеку, роботу, житло, безпечний рух транспорту, охорону здоров'я, культуру, власне політичне життя, гармонійний розвиток тощо незалежно від статі, віку, релігії та ін.

В ЄС існує також Ліга міст «Євросіті», що об'єднує близько 200 європейських міст (як країн-членів ЄС, так і тих країн, що не входять до ЄС). Основні вектори діяльності Ліги спрямовані на обмін досвідом управління та господарювання. Крім того, акценти діяльності фокусуються на лобюванні інтересів регіонів у національних і міжнародних організаціях.

В Україні прийнято Хартію українських міст – програмний документ, що узгоджується із базовими принципами ЄХМ. Ця Хартія ухвалена 26 червня 1997 р. урочистими зборами Асоціації міст України (АМУ) з нагоди п'ятої

річниці від заснування Асоціації. Метою цього документа, що створений для широкого кола громадськості та покликаний сприяти утвердженню громадянського демократичного суспільства в Україні, є допомога у контролі за діяльністю місцевої влади.

АМУ – Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» – це добровільне неприбуткове об'єднання міських рад, яке створене з метою більш ефективного здійснення повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування міського рівня щодо захисту прав та інтересів територіальних громад міст тощо [5, с. 50-51]. АМУ, будучи заснованим у червні 1992 р., включало на той момент 35 українських міст. Основна мета діяльності АМУ, що було задекларовано під час заснування, полягала у підтримці курсу ринкових перетворень, розширенні горизонтальних зв'язків між містами на базі економічного співробітництва, захисті законних прав та інтересів членів АМУ в органах влади та управління, взаємодії з владними структурами і громадськими об'єднаннями тощо. До складу АМУ на 1 січня 2009 р. вже входило 572 міських, селищних, сільських громад, що представляють інтереси понад 80 % міського населення України.

Таким чином, місту як об'єкту управління, притаманні специфічні ознаки. Дослідження концептуальних засад організації міста демонструє історико-соціальну природу походження міста. З позицій державного управління ми розуміємо сучасне місто як населений пункт, у чітко окреслених межах якого функціонує територіальна громада, індустріальна, соціокультурна, науково-освітня інфраструктури, йому притаманні активні комунікативні зв'язки із зовнішнім середовищем та воно виступає адміністративно-територіальним утворенням. У сучасному місті зосереджена політична діяльність, воно має управлінські структури, а також різні асоціативні та добровільні утворення громадян, що беруть участь в організаційно-управлінських процесах.

Подальші дослідження можуть бути плідними в напрямку методології визначення статусності міста у взаємозв'язку з урбаністичними процесами та новітніми системами управління містом.

Список використаних джерел

1. *Бакалова Л.* Структурно-функціональна типологія міст як ефективний інструмент управління розвитком міста / Л. Бакалова // Управління сучасним містом. – 2007. – № 1–12 (25–28). – С. 182–192.
2. *Бойко-Бойчук О. В.* Місто // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співгол.), О. С. Ігнатенко (співгол.) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 408 с. – С. 177.
3. *Бойко-Бойчук О. В.* Проблеми міста як підгрунття ефективного управління його розвитком / О. Бойко-Бойчук // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – № 1. – С. 294–302.
4. *Дёмин М. М.* Управление развитием градостроительных систем / М. М. Дёмин. – К. : Будівельник, 1991. – 184 с.
5. *Куц Ю. О.* Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» (АМУ) / Ю. О. Куц // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співгол.), О. С. Ігнатенко (співгол.) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 408 с. – С. 50–51.
6. *Куц Ю. О.* Європейська декларація прав міст / Ю. О. Куц // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співгол.), О. С. Ігнатенко (співгол.) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 408 с. – С. 94.
7. *Макогон Ю. В.* Європейська хартія міст / Ю. В. Макогон, В. О. Кравченко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співгол.), О. С. Ігнатенко (співгол.) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 408 с. – С. 94.
8. *Петров О. Г.* Концепція розвитку міста / О. Г. Петров // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співгол.), О. С. Ігнатенко (співгол.) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 408 с. – С. 152–153.
9. Постанова Верховної Ради України «Про зміну і встановлення меж міста Харків, Дергачівського і Харківського районів Харківської області» від 6 вересня 2012 р. № 5215-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5215-vi>.
10. *Присяжнюк В. К.* Державне управління містобудівними системами та планування міських поселень України / В. К. Присяжнюк, В. Ю. Глеба // Наук. вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». – К. : ВПЦ Академії муніципального управління, 2011. – Вип. 1/2011. – С. 49–57.
11. Процедура встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць чітко визначено // Асоціація органів місцевого самоврядування Харківської області. – Режим доступу : http://association.kharkov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=530:2012-08-08-10-00-46&catid=39:2011-06-28-13-09-12&Itemid=152.
12. Територіальна громада: заневість, дієвість : [моногр.] / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян / за заг. ред. Ю. О. Куца. – Х. : Віровець А. П. «Апостроф», 2011. – 340 с.

13. Фролова Н. А. Город; город федерального значения // Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / под общ. ред. В. К. Егорова ; отв. ред. И. Н. Барциц. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – Т. I. – 552 с. – С. 123-124.

14. Харків офіційно став більше. Верховна Рада ухвалила постанову про зміну кордонів // Слобідський край. – Режим доступу : <http://www.slk.kh.ua/news/golovni-novini.html/print>.

Nakonechnyi V. V. Typologization of municipalities: managerial dimension.

The article examines approaches concerning the municipality types, gives characteristics of organizational units at the municipal level in Ukraine and in Europe, defines the municipality from the grounds of public administration

Key words: municipality, types of municipalities, local community, local government, municipal management.

Наконецный В. В. Типологизация городов: управленческое измерение.

Рассмотрены подходы к типологизации городов, охарактеризованы организационные объединения на уровне городов в Украине и Европе, дано определение города с позиций государственного управления

Ключевые слова: город, типы городов, территориальная община, местное самоуправление, управление городом.