

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 4, 2012 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351: 352/353:005

В. І. Ярошук,
народний депутат України,
здобувач, кафедра регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ВИСОКОУРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

У статті розроблено теоретичні та методологічні засади формування і реалізації державної політики розвитку високоурбанізованих територій, запропоновано критеріальний підхід до виділення високоурбанізованих територій в Україні, обґрунтовано концептуальні засади розвитку високоурбанізованих територій в контексті модернізації державної регіональної політики з визначенням їх ролі як «осередків зростання».

Ключові слова: високоурбанізована територія, міста, агломерація, державна політика, розвиток високоурбанізованих територій, пріоритети, механізми.

In article theoretical and methodological principles of forming and realization of public policy of development are developed of the high-urbanized territories, offered criterion approach to the selection of the high-urbanized territories in Ukraine, grounded conceptual principles of development of the high-urbanized territories in the context of modernization of public regional policy with determination of their role as the «cells of growth».

Key words: high-urbanized territory, cities, agglomeration, public policy, development of the high-urbanized territories, priorities, mechanisms.

Вступ. Сьогодні урбанізацію слід розуміти не у вузькому розумінні як збільшення міст і міських жителів, а як багатограний соціально-економічний процес, який має значний вплив на суспільні відносини, збільшення площ урбанізованих ландшафтів; зростання функцій міст у системах розселення (адміністративних, інноваційних, комунікативних), розвиток взаємопов'язаних форм міського розселення – агломерацій, метрополій та інших урбанізованих територій, виникаючих при цьому проблем та необхідності їх розв'язання із застосуванням певних механізмів з боку держави. Зазначене значною мірою актуалізує необхідність ретельного, багатоаспектного аналізу порушеної проблематики. Одним із напрямів такого дослідження має стати теоретичне дослідження практики формування і реалізації державної політики розвитку високоурбанізованих територій.

Звернення до статистики дозволяє відмітити стійку тенденцію зростання ролі високоурбанізованих територій, міст та агломерацій у загальних процесах розбудови незалежної України та її економіки, дає змогу переконатися в актуальності дослідження цих тенденцій та управління ними. Водночас недостатнє врахування їх специфіки під час проведення економічних, політичних та соціальних реформ призвело до непростих ситуацій на цих територіях, в тому числі екологічної, а також зумовило необхідність ідентифікації проблем високоурбанізованих територій, визначення їх слабких сторін та розробки механізмів державного впливу на їх перспективний розвиток. Виходячи з цього дії державних органів влади мають полягати як у створенні належних умов для розвитку пріоритетних сфер функціонування високоурбанізованих територій, формуванні сприятливого внутрішнього і зовнішнього середовища, визначенні механізмів реалізації стимулюючих заходів, так і в моніторингу їх ефективності і результативності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідження процесу формування і реалізації державної політики розвитку високоурбанізованих територій спираються на науково-теоретичні положення і підходи до розгляду державно-управлінських дій вітчизняних і зарубіжних учених: В.М.Бабаєва [2], В.Д.Бакуменка [3], О.Л.Валевського [8], В.М.Князєва [11], Н.Р.Нижник, О.Ю.Оболєнського [12], Ю.П.Сурміна [19], державної політики регіонального розвитку - Т.Безверхнюк [4], В.М.Вакулєнка [7], О.І.Васильєвої [9], М.І.Долішнього, В.Ю.Керцмана [14], О.Б.Коротич [15], В.В.Мамонової [17], міст і агломерацій - С.С.Артоболєвського [1], Боголюбова [5], О.В.Бойко-Бойчука [6], О.В.Гладкого [10], Ш.І.Ібатуліна [13], В.С.Куйбіди [16], А.В.Степаненка [18], В.П.Удовиченка [20] та багатьох інших.

Однак у науковій літературі відсутні комплексні дослідження процесів формування і реалізації державної політики розвитку високоурбанізованих територій, систематизація їх проблем, аналіз тенденцій та визначення пріоритетів розвитку, недостатньо уваги приділено питанням нормативно-правового забезпечення цих процесів, пошуку шляхів удосконалення механізмів управління розвитком високоурбанізованих територій. Необхідність вирішення цих питань безпосередньо впливають на ефективність розвитку високоурбанізованих територій.

Постановка завдання. Головною метою підготовки цієї статті стало представлення широкому колу науковців результатів проведеного дослідження щодо обґрунтування підходів до формування і реалізації державної політики розвитку високоурбанізованих територій та вироблення на цій основі практичних рекомендацій щодо її удосконалення.

Результати дослідження. Суттєві ускладнення в устрої високоурбанізованих територій, наявність в них агломерацій та мегаполісів, диференціація їх структурно-функціонального змісту стають все більш актуальними для вивчення та вимагають якісно нових підходів до розуміння їх місця в загальноцивілізаційних процесах, принципів організації їх життєдіяльності як складноструктурованих соціально-економічних систем, формування державної політики щодо їх розвитку з врахуванням сучасних методологічних підходів, теорій регіонального і просторового розвитку, зарубіжного досвіду розробки ефективних механізмів управління.

Задля визначення специфіки зазначених територіальних утворень проаналізовано особливості процесів урбанізації, сутності та ролі міст як основних форм розселення і соціально-економічних центрів, формування агломерацій на основі великих міст, проблеми управління ними. Розгляд з еволюційної точки зору формування категорій «територія», «місто», «міська територія», «урбанізація», «агломерація», «мегаполіси», «метрополі», «конурбація», «міста-райони», «регіональні міста», «райони суцільної урбанізації», «групові скупчення міст» дозволив з'ясувати, що єдиного тлумачення цих понять не існує. Тому пропонується застосовувати термін «високоурбанізована територія - багатофункціональна соціально-економічна система, з високою чисельністю та щільністю міського населення, з інтенсивними адміністративними, виробничими, культурно-побутовими, інженерно-транспортними і рекреаційними зв'язками, що сформувалися незалежно від адміністративних меж та все зростаючими відстанями, на які поширюється її вплив». А відповідно дефініцію «державна політика розвитку високоурбанізованих територій - як сукупність заходів органів державної влади правового, економічного і адміністративного характеру, спрямованих на створення умов для їх розвитку».

Вивчення процесів сучасного державного впливу на розвиток високоурбанізованих територій у зарубіжних країнах доводить існування на загальнодержавному

рівні різних підходів: стимулюючої політики, компенсуючої, адаптуючої та протидіючої; що дозволило об'єднати у шість груп інструменти її реалізації: адміністративно-управлінські; засоби заборони; просторового розподілу економічної діяльності держави; фінансового стимулювання; створення фізичної інфраструктури та «м'яких» заходів стимулювання розвитку. Доведено можливість імплементації в Україні досвіду Німеччини, Франції, Китаю, та інших країн щодо максимального використання вже наявних переваг концентрації людського капіталу і інфраструктури, тобто завдання акцентованого розвитку міст-центрів, агломерацій, високоурбанізованих областей.

Застосовуючи критеріальний підхід, в основу якого покладена наступна система показників: чисельність населення, щільність, кількість міст з населенням понад 200 тис. чол. та частка населення, що мешкає у таких містах; наявність на території найзначніших міст - мільйонерів або мегаполісів з чисельністю понад 1 млн. чол., або крупних міст - 0,5-1 млн.; структура міського населення та рівень його поляризації; наявність або формування агломерацій; доступність до великих міжнародних центрів та до столиці, в Україні виявлено ряд територіальних утворень, які підпадають під визначення «високоурбанізовані території»: м.Київ, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська, Одеська та Львівська області.

Порівняння економічних і соціальних показників розвитку цих територій за ряд років засвідчує, що поступово, але невідворотно змінюється структура економіки країни: за останні десятиліття промислове виробництво, послуги, фінансовий сектор зосереджуються у високоурбанізованих регіонах, їх розвиток значною мірою впливає на розвиток країни. Такі ж процеси відбуваються і на внутрішньорегіональному рівні: економічна активність практично в усіх регіонах продовжує зосереджуватись в містах-мільйонниках, інших обласних центрах та прилеглих до них районах та супроводжується міграцією до них економічно активного населення. Тобто, що високоурбанізовані території, з їх центрами та агломераціями стають точками росту та трансляторами інновацій.

Однак нормативно-правове забезпечення державної політики щодо розвитку високоурбанізованих територій має фрагментарний характер. Відсутній чіткий зв'язок діагностики їх сучасного стану, окреслення проблем, формування цілей і завдань державної політики та реалізації заходів по забезпеченню їх розвитку. Механізми, що застосовуються: угоди регіонального розвитку, програмування, субсидування та інші не є ефективними. Це призводить до збільшення проблем: екологічних, соціальних, економічних, управлінських. Різні підходи до управління соціально-економічними системами, що застосовуються в Україні до областей, агломерацій та міст, не мають достатньої універсальності, не відрізняються єдністю методології, що обмежує їх використання на практиці.

Враховуючи результати аналізу основних тенденцій розвитку високоурбанізованих територій, їх потенціалу та можливостей варто зауважити, що при модернізації державної регіональної політики України слід більш активно використовувати переваги масштабу і спеціалізації, політики стимулювання через розбудову інфраструктури, насамперед високоурбанізованих територій; формування осередків зростання на базі великих міст та економічних (адміністративних) центрів, які мають стати локомотивами економічного прориву України та сприяти розвитку інших територій; використання можливостей агломерацій. Основними принципами повинні стати: принцип «сфокусованого» розвитку, принцип «преференції за реформи», синхронізації дій («принцип синергії»), субсидіарності, скоординованості, єдності, партнерства, відкритості, відповідальності.

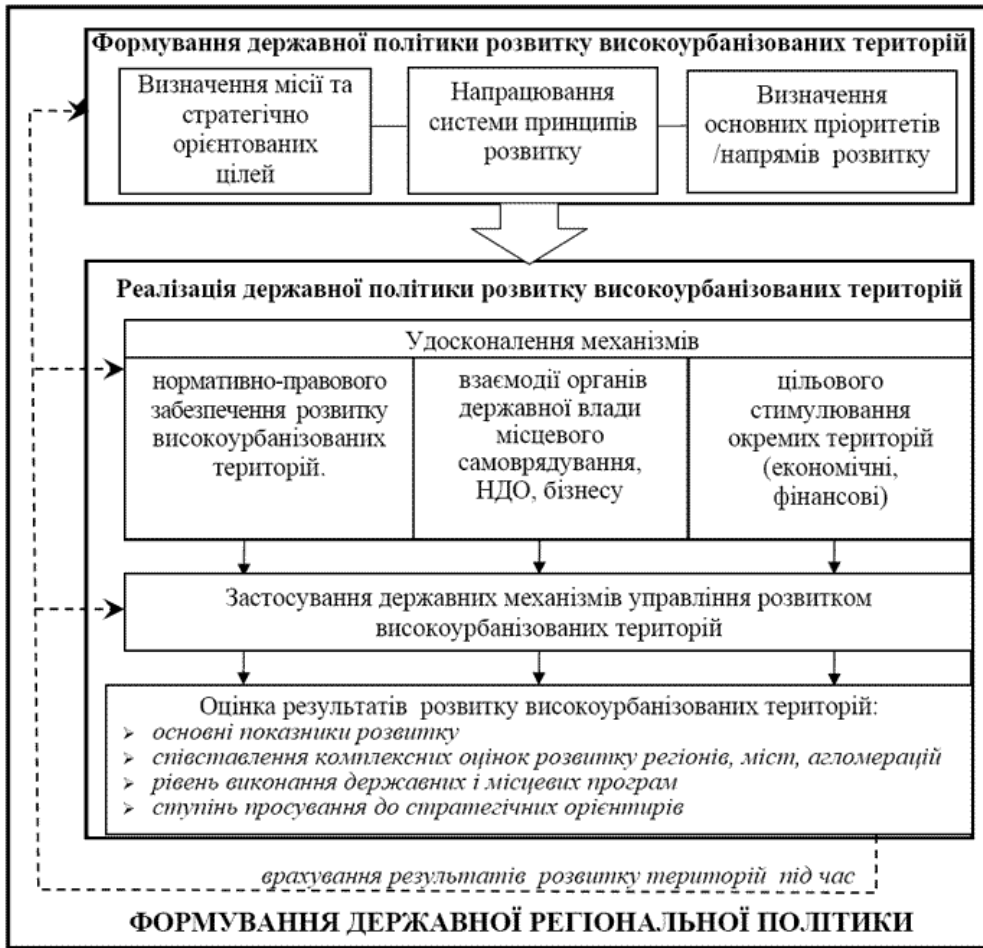
Місією державної політики щодо розвитку високоурбанізованих територій повинно стати сприяння їх розвитку як осередків зростання, з метою: підвищення добробуту і якості життя населення; забезпечення стійких темпів економічного зростання; посилення впливу на забезпечення конкурентних позицій України в світі.

Серед основних напрямів їх розвитку запропоновано наступні: забезпечення підвищення конкурентоспроможності територій і України в цілому; розвиток людського капіталу, підвищення просторової і кваліфікаційної мобільності населення; поліпшення екологічної ситуації; формування на високоурбанізованих територіях модулів Національної інноваційної системи та кластерів; поліпшення якості публічного управління, в першу чергу на місцевому рівні, підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів.

Пропонується наступна модель формування та реалізації державної політики розвитку високоурбанізованих територій (рис.1). Блок формування політики: в основі якого лежить визначення місії та стратегічно орієнтованих цілей розвитку високоурбанізованих територій, з урахуванням принципів та визначенням пріоритетів їх розвитку. Блок 2: їх реалізація із застосуванням системи сучасних механізмів, та ефект зворотнього зв'язку через врахування результатів моніторингу діяльності високоурбанізованих територій при виробленні державної політики щодо їх розвитку та державної регіональної політики.

Державна політика розвитку високоурбанізованих територій повинна здійснюватись як цілеспрямований вплив на них через системні державні механізми: адміністративні, правові, економічні, соціальні, екологічні, механізми здійснення процесу державного управління і, насамперед, механізми взаємодії органів державної влади із органами місцевого самоврядування, недержавними інститутами та бізнесом щодо територіального розвитку, та механізми цільового стимулювання окремих типів територій (великих міст, агломерацій, територій пріоритетного розвитку та ін., застосовуючи економічні, фінансові та інші інструменти).

Для якісного впровадження та ефективної реалізації державної політики розвитку високоурбанізованих територій в Україні необхідне належне правове, інституційне, фінансове, інформаційне та кадрове забезпечення. Що стосується удосконалення системних механізмів державного управління, то високоурбанізовані території (регіони, агломерації, великі міста) також підпадають у сферу впливу законодавства царини державної регіональної політики, поліпшення якої має здійснюватись за такими напрямками: прийняття нових законів, які впливають з Конституції України; усунення дублювання та суперечностей в існуючих законах та підзаконних актах; дотримання чинних міжнародних договорів України. З іншого боку, проведення типологізації територій дозволить врахувати їх особливості та досягти більшої ефективності та результативності.



Суттєву роль у розвитку територій повинні відігравати механізми взаємодії та взаємоузгодження дій органів державної влади із органами місцевого самоврядування, недержавними інститутами та бізнесом шляхом розробки різнопланових програм, стратегій і проектів щодо територіального розвитку, застосування механізмів публічно-приватного партнерства, міжмуниципального співробітництва, корпоративної соціальної відповідальності та інших. Важливе значення має нормативне закріплення правового статусу й повноважень органів влади, що діють на цьому рівні. Доцільним є розробка та впровадження механізмів пілотної апробації базових нововведень (наприклад, державно-правових експериментів). Такі пілотні проекти повинні бути проведені стосовно міст-матрьошок: села, селища, а також міста, розташовані в межах інших міст, їх території з урахуванням місцевих умов та критеріїв, установлених законодавством, можуть бути включені до території відповідних міст, набути статус самостійної адміністративно-територіальної одиниці, чи призвести до утворення району. Спосіб вирішення цих питань у конкретних випадках має бути визначено з урахуванням результатів виконання відповідних пілотної проектів.

Механізми цільового стимулювання окремих типів територій (великих міст, агломерацій, територій пріоритетного розвитку та ін.) передбачають застосування економічних, фінансових та інших інструментів. Запропоновано з метою забезпечення якісних змін державної мотивації процесів регіонального розвитку розробку та впровадження системи державних і місцевих грантів з підтримки ініціатив розвитку, удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування великих міст і агломерацій.

На підставі узагальнення результатів дослідження, вітчизняного й зарубіжного досвіду можна запропонувати окремі практичні рекомендації для органів державної влади та органів місцевого самоврядування:

- при прийнятті базового Закону «Про основи державної регіональної політики» чітко сформулювати принципи державної регіональної політики, виробити критерії типологізації регіонів, встановити пріоритети розвитку кожного з типів регіонів, означити роль високоурбанізованих територій, надати правового визначення агломераціям;
- при вдосконаленні Генеральної схеми планування території України виділити сукупність високоурбанізованих територій з визначенням їх функцій, а також національних завдань розвитку;
- при підготовці державних цільових програм врахувати пріоритети та особливості розвитку високоурбанізованих територій;
- розробити і прийняти Закон України «Про території пріоритетного розвитку», в якому унормувати порядок визначення, правові і економічні основи статусу і функціонування території пріоритетного розвитку, провадження на цій території спеціального режиму інвестиційної діяльності; визначити загальні правила регулювання відносин суб'єктів економічної діяльності на таких територіях;
- ініціювати розробку і реалізацію Національного проекту «Розвиток великих міст та економічних центрів»;
- створити цілісну систему стратегічного планування і прогнозування розвитку держави, регіонів, адміністративно-територіальних одиниць на основі забезпечення єдиного підходу, процедури їх розроблення та реалізації на всіх рівнях з урахуванням пріоритетів та складових, що визначають специфіку їх розвитку;
- продовжити формування ефективного та прозорого механізму фінансового забезпечення територіального розвитку, запровадження середньострокового планування місцевих бюджетів; законодавчого врегулювання джерел та форм фінансування територіального розвитку: міжмуниципальної співпраці, публічно-приватного партнерства, корпоративної соціальної відповідальності та ін.

Висновки та перспективи подальших розвідок Запропоновані підходи та модель формування державної політики розвитку високоурбанізованих територій дозволять забезпечити модернізувати управління територіальним розвитком, сприятимуть підвищенню рівня життя та можуть бути використані при модернізації державної регіональної політики. Подальші дослідження в цьому напрямку повинні стосуватись удосконалення механізмів реалізації державної політики високоурбанізованих територій, пошуку шляхів їх активізації та інтеграції у світову спільноту.

Література

1. Артоболевский С.С. Крупнейшие агломерации и региональная политика: от ограничения роста к стимулированию развития (европейский опыт) // Крупные города и вызовы глобализации / Под ред. В.А. Колосова и Д. Эккерта. - Смоленск, 2003. - С. 261-271.
2. Бабаев В.М. Управление мисским государством: теоретичні та прикладні аспекти : монографія / В.М. Бабаев. - Харків: ХарПІ НАДУ "Марістр", 2004. - 204 с.
3. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. - К.: Міленіум, 2003. - 256 с.
4. Безверхнюк Т.М. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Т.М. Безверхнюк. - Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. - 318 с.
5. Боголюбов В.С. Актуальные проблемы крупных городов. - СПб.: СПбГИЭА, 1997. - 194 с.

6. Бойко-Бойчук О.В. Державне управління розвитком міста: моделі та механізми [Текст] : монографія / О. В. Бойко-Бойчук ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К. : Пульсари, 2010. - 234 с.
7. Вакуленко В.М., Гринчук Н.М., Ярошук В.І. Зростаюче значення крупних міст та мегаполісів: Дилеми та досвід прийняття політичних рішень // Управління сучасним містом. - № 1-12 (33-36). - 2009. - С.202-213
8. Вальєвський О. Л. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства : монографія / О. Л. Вальєвський. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 315 с.
9. Васильєва О.І. Регіональне управління в умовах реформування владних відносин : Монографія. - Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2009. - 496 с.
10. Гладкий О.В. Суспільно-географічне дослідження промислових агломерацій України: теорія, методи, практика. - Автореферат дис.... докт.географ.наук. – КНУ ім. Т.Шевченка, К, 2010. – 40 с.
11. Державне управління: словник-довідник / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О.Безносенко, І.М. Варзар та ін.; За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 228 с.
12. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад.: О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
13. Ібатулін Ш.І. Капіталізація земель приміських зон великих міст: теорія, методологія, практика. – К.: НАУ, 2007. – 260 с.
14. Керещман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти : моногр. / В. Ю. Керещман. – К. : УАДУ, 2002. – 188 с.
15. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : [Монографія] / О. Б. Коротич. - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. - 220 с.
16. Куйбіда В.С., Заяць І.Я. Генеза територіальної організації України: конституційно-правові аспекти. [Текст]. – Харків: Книжковий Клуб «Клуб сімейного дозвілля», 2010. - 480 с.
17. Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком / В. В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарПІДУ «Магістр», 2006. – 196 с.
18. Степаненко А.В. Социально-экономическое развитие городов: Проблемы комплексности и сбалансированности / АН УССР. СОПС. - К.: Наук.думка, 1988. – 208 с.
19. Сурмін Ю.П. Методологічні аспекти реформування державного управління в Україні // Державне управління: теорія та практика. - К.: НАДУ, 2010. – № 1 – С. 1-9.
20. Удовиченко В. П. Новітні моделі соціально-економічного розвитку міст в умовах формування ринкових відносин та громадянського суспільства / В.П. Удовиченко; за заг. ред. Ю. П. Лебединського. – К. : Заповіт, 2003. – 340 с.

Стаття надійшла до редакції 17.04.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"