

DOI 10.52363/2414-5866-2024-1-13

УДК 351: 342.25

*Жаров Д.О., аспірант, ТНУ ім. В.І. Вернадського, м. Київ,  
ORCID: 0000-0003-0742-9259*

*Zharov D., graduate student, V.I. Vernadsky Taurida National University, Kyiv*

## **ПІДХОДИ ДО ПОБУДОВИ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ**

### **APPROACHES TO THE CONSTRUCTION OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS IN THE SPHERE OF SUSTANABLE DEVELOPMENT OF URBAN AGGREGATIONS**

*У статті охарактеризовано підходи до побудови механізмів публічного управління у сфері сталого розвитку міських агломерацій. Серед цих підходів виокремлено географічний, економічний, містобудівний тощо. У той же час, обґрунтовано застосовувати комплексний управлінський підхід до характеристики механізмів публічного управління у сфері сталого розвитку міських агломерацій.*

***Ключові слова:** механізми публічного управління, сталий розвиток, агломерації, міські агломерації.*

*The article describes approaches to the construction of public management mechanisms in the field of sustainable development of urban agglomerations. Geographical, economic, urban planning, etc. are distinguished among these approaches. At the same time, it is justified to apply a complex management approach to the characterization of public management mechanisms in the field of sustainable development of urban agglomerations.*

***Keywords:** mechanisms of public management, sustainable development, agglomerations, urban agglomerations.*

**Постановка проблеми.** У територіальній організації населення сучасної України чітко сформувалася тенденція щодо переходу від відносно автономно міських і сільських поселень, що розвиваються, до нових форм розселення людей. Ці форми характеризуються високою концентрацією територіальних, виробничих, трудових та інших зв'язків. Найбільш перспективною для України й новою формою є, на наш погляд, міська агломерація. Факт необхідності місту, як доповнення, мати певну територію усвідомлено в Україні давно серед науковців-теоретиків і практиків публічного управ-

ління. У той же час, відсутня єдина наукова думка щодо визначення поняття «міська агломерація», а також щодо побудови механізмів публічного управління такими агломераціями. Усе це зумовило вибір проблематики дослідження, що є беззаперечно актуальним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання формування механізмів управління у сфері сталого розвитку агломерацій досліджували численні вчені та практики, зокрема, Ю. Батир, І. Бодрова, О. Дронова, О. Їжак, О. Ізаров, І. Ізарова, А. Лелеченко, Я. Лис, А. Назарко, Х. Патицька, А. Плехатий, А. Помаза-Пономаренко, Л. Сергієнко, Н. Чувікіна та ін. [1–21]. Однак механізми публічного управління в зазначеній сфері в сучасних реаліях все ще залишаються недостатньо розробленими.

**Постановка завдання.** Зважаючи на вищевказану актуальність теми дослідження, метою статті є визначення структури механізмів публічного управління у сфері сталого розвитку міських агломерацій.

**Виклад основного матеріалу.** З часом потреба сучасного міста в ефективній взаємодії з навколишньою територією зростає пропорційно до збільшення чисельності міського населення, ускладнення проблем міського розвитку. Крім того, така взаємодія зумовлена необхідністю концентрації актуальних ресурсів для вирішення економічних та соціальних завдань сучасної України, а саме: людського капіталу, знань та інновацій, сучасних технологій, динамічний розвиток ринку й організації виробництва за постіндустріальним типом. Довготривалі та затяжні зміни, що відбуваються в українській економіці, зумовили необхідність формування принципово нових процесів у розвитку «міських агломерацій» як великих міських систем, що, у свою чергу, дозволить забезпечити конкурентоспроможність нашої держави в глобальній економіці та сталі економічне зростання України.

Зазначені вище особливості вказують на загальні та глобальні закономірності розвитку розселення, що для України мають особливе значення. По-перше, наша країна відзначається значними територіальними просторами та відстанями, що суттєво ускладнює частину зв'язків суспільства з органами державної влади. Реформа децентралізації влади, запроваджена у 2015 році, покликана була забезпечити локалізацію й оперативність надання адміністративних та інших послуг населенню. Це має скоротити витрати коштів та часу на приїзд тієї ж швидкої допомоги або оперативно-рятувальної служби до місця локалізації надзвичайної ситуації. переміщення вантажів, людей, інформації [10].

Загалом міські агломерації зроблять раціональнішим територіальну організацію в Україні та дозволять перейти до ареальної концентрації ресурсів і сформувати опорні каркаси із посиленими вузлами. На даний час у дослідників не сформувалася єдина точка зору й існує кілька основних підходів до розуміння терміна «міська агломерація»:

1. Економічний підхід, що полягає в обґрунтуванні необхідності клас-

теризації економічної діяльності виробничих фірм із метою мінімізації витрат і негативних мережевих ефектів.

2. Географічний підхід безпосередньо пов'язаний із теорією розселення, та передбачає включення до поняття «міська агломерація» компактно розташованих міських і сільських поселень, об'єднаних різноманітними та інтенсивними зв'язками.

3. Містобудівний підхід є комплексним і поєднує в собі економічні, географічні, соціальні та інші фактори, визначальні формування групових форм розселення населення.

4. Управлінський підхід, що розглядає агломерацію як скоординовану форму управління її елементами на вирішення загальних задач.

Починаючи з кінця ХІХ ст. з'являються перші наукові роботи, присвячені економічному розумінню агломераційних ефектів. Так, у 1890 році британський економіст Альфред Маршал у роботі «Принципи економічної науки» описав агломерації як спосіб економії транспортних витрат, обміну виробничим досвідом та людським капіталом при взаємодії фірм у галузевих кластерах [20].

Німецький економіст та соціолог Альфред Вебер у 1909 році розробив модель розміщення промисловості за принципом агломерації промислового виробництва через ресурсно-виробничі зв'язки, що означає просторову концентрацію виробництва в умовах промислової революції [7].

У міру розвитку суспільних відносин, починаючи з другої половини ХХ століття у визначенні поняття «агломерація» починає переважати кластерний підхід, за якого дане соціально-економічне територіальне утворення розглядається як форма економічної активності системи регіональних кластерів.

Вперше цю ідею висунув американський економіст Майкл Портер 1980-ті роки. Взаємодію регіональних кластерів він розглядав як спосіб посилення конкурентних переваг агломерації, заснованої на їх географічній, культурній та історичній близькості [20].

Серед учених, які підтримують ідею кластерної основи агломерації в економічному підході, автор Т. Цихан [14] та ін. Вони основну увагу приділяли територіальній концентрації вертикальних та горизонтальних виробничих і галузевих зв'язків, а також населення.

З погляду географічного підходу агломерація розглядається як система розселення та територіальної організації населення, яка представляє собою опорний каркас розселення, що складається з великих центрів, об'єднаних між собою стійкими зв'язками: транспортними, логістичними, політичними, культурними та економічними.

На думку більшості дослідників, основоположником географічного підходу до визначення поняття «агломерація» став французький вчений М. Руже, який розглядав агломерацію як нову форму розселення населення з

концентрацією та перерозподілом міських видів діяльності межі адміністративних кордонів міста [8].

Агломерація – це компактне розташування, угруповання поселень, об'єднаних не тільки в просторовому сенсі, але які мають розвинені виробничі, культурні, рекреаційні зв'язки [7]. З цього визначення можна дійти невтїшного висновку, що агломерації – це певна група поселень, що мають спільний простір, а також різні взаємозв'язки (виробничі, культурні, рекреаційні та ін.).

Учений Б. Райзберг та ін. під агломераціями розуміють – компактне розташування, угруповання поселень, об'єднаних тільки в територіальному сенсі, але які мають розвинені виробничими, культурними, рекреаційними зв'язками. Термін відноситься переважно до поселень міського типу (міська агломерація) [11].

Також у новому словнику іноземних слів визначення агломерації дається як єдиного міського поселення: «агломерація – фактичне злиття багатьох муніципальних утворень та населених пунктів до єдиного міського поселення, а також саме таке поселення» [1; 4].

Не поодинокими є випадки, коли в науковій літературі, а також у документах органів державної та муніципальної влади, статистики та документів інших організацій й установ, у межах міської агломерації виявляється велика кількість населених пунктів, насамперед, міських поселень, що знаходяться на значній відстані один від одного і мають досить слабкі виробничі, культурні та рекреаційні зв'язки.

На думку вчених, об'єднання таких поселень можна називати «потенційною агломерацією», тому що на даній території є всього тільки передумови формування агломерації у перспективі [16; 19].

Сучасний економічний словник дає таке трактування: агломерація – термін, який використовується для позначення групових форм міського розселення. Це скупчення прилеглих населених пунктів, що мають суцільну забудову, загальну транспортну інфраструктуру та тісні виробничі зв'язки (місто та його передмістя). Фактичний кордон міських агломерацій визначається за кінцевими пунктами маятникових міграцій [18]. У даному визначенні, на думку авторів дослідження, умова існування міської агломерації – це суцільна забудова, але вона є незначним чинником. По-перше, навіть не всі міста мають суцільну забудову, не кажучи вже про агломерацію, а по-друге, суцільна забудова може утворитися після формування агломерації (при створенні відповідної інфраструктури). Крім того, вважаємо, що не зовсім коректно визначати, що фактична межа міських агломерацій установлюється за кінцевим пунктам маяткової міграції, оскільки критерії визначення маяткової міграції можуть бути різними, тоді межі агломерацій, відтак, будуть непостійними, динамічними (за різних умов) і дуже часто виходитимуть за фактичні межі агломерації. Власне, критерій існування маяткової

міграції на території агломерації є обов'язковим.

Маятникова міграція – це умовна назва регулярних (зазвичай – щоденних) поїздок населення з одного населеного пункту (місця проживання) до іншого – на роботу чи навчання тощо. Маятникова міграція виникає в суспільствах, де є доступ до сучасних транспортних засобів, розвинена транспортна інфраструктура, що дозволяють людям жити далеко від місця своєї роботи. Маятникову міграцію не відносять до міграції населення.

Містобудівні підходи надзвичайно різноманітні та містять концептуальні підходи до просторового планування міста з урахуванням ресурсного потенціалу території, розселення населення, структури розміщення трудових місць тощо [17].

Родоначалник теорії сучасного містобудування, шотландський вчений П. Геддес вперше вводить у науковий обіг термін «конурбація», а також термін «агломерація» як «конурбація агломерацій». На думку П. Геддеса різниця між цими поняттями полягає в тому, що в агломерації зближення міських і сільських поселень відбувається під впливом сильного центру, а конурбації – відокремлено [5].

У 60-ті та 70-ті роки ХХ століття вченими М. Хауке, Д. Ашауер та ін. розробили територіальну структуру міської агломерації [6; 15]. Для її характеристики автор використовує поняття «опорний каркас», куди включає основні з його точки подання елементи міської агломерації. Учені М. Хауке, Н. Чувікіна розглядають місто як складне територіальне утворення, ядро агломерації, від якого вздовж транспортних магістралей проходять «промені розселення». Єдиний агломераційний простір виникає, на думку дослідника, внаслідок маятникової міграції від замикаючих супутників до центральному місту, що, у свою чергу, забезпечує необхідність і можливість формування цілісного планувального та функціонального простору [13].

У наступні роки (1970-1990-ті) активно розробляється теорія агломерації, яка набуває рис комплексного аналізу та моделювання агломераційних процесів: від розселення населення та концентрації трудових ресурсів до їх взаємозв'язку з територіально-виробничими комплексами й підприємствами [14].

У сучасний період в окрему групу важливо виділити дослідження з проблем управління формуванням та розвитком міських агломерацій. У рамках управлінського підходу до цієї проблематики серед учених існує велика різноманітність думок. Частина авторів здійснюють пошук шляхів ефективного управління агломерацією в Україні на основі аналізу закордонного досвіду, проте більшість авторів досліджують питання управління окремими агломераціями в територіальному поділі нашої держави, що сформувався [9].

Особливість сучасного етапу вивчення розвитку міських агломерацій в Україні полягає не так в обґрунтуванні необхідності забезпечення керован-

ності стихійного процесу виникнення агломерацій, як у пошуку заснованих на практиці шляхів, способів й інструментів ефективного публічного управління розвитком міських агломерацій.

У зв'язку з цим наразі зростає інтерес дослідників до аналізу питань конституційно-правового регулювання розвитку міських агломерацій, оскільки його відсутність стримує комплексний розвиток агломерованих територій [12].

Основна проблема, на думку більшості авторів, полягає в тому, що міська агломерація, будучи складною динамічною освітою, одного боку, виступає як об'єкт державного управління (регіонального та місцевого) та органів місцевого самоврядування, а з іншої сторони, структурні елементи міської агломерації залишаються юридично й організаційно самостійними. Відсутність правостановлюючих законодавчих актів призводить до того, що регіональні органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування самостійно визначають управлінські інструменти фактичної інституціоналізації агломерацій [1; 2; 7].

Отже, дослідниками слушно відзначається тенденція щодо переходу між муніципальними утвореннями (громадами), що входять до міської агломерації, формальним юридичним відносинам (угоди, договори, координаційні ради та ін.), що полегшують спільне управління територіями. При цьому більшість авторів наголошують на необхідності юридичного закріплення пріоритетів державної політики у сфері регулювання процесів агломерації.

**Висновки.** Таким чином, узагальнюючи визначення поняття «агломерація», наведені у наукових джерелах, можна дійти висновку, що основними параметрами для існуючих визначень є:

- 1) розташування компактного типу або угруповання поселень;
- 2) інтенсивні та розвинені зв'язки всередині освіти;
- 3) визначення загального кордону кінцевими пунктами.

З'ясовано, що кордони агломераційних утворень визначаються маятниковою міграцією, динамічними та щільними економічними, культурними та рекреаційними зв'язками, загальною транспортною інфраструктурою, а також загальною системою органів взаємодії й управління, що функціонують на конкретно взятій території населених пунктів.

Зважаючи на значну кількість різних підходів поняття «агломерація», запропоновано міську агломерацію розглядати як динамічну систему, що змінюється та складається з наступних підсистем: соціально-економічної, транспортно-логістичної, екологічної, адміністративно-управлінської та фінансової.

Виявлено, що міська агломерація розглядається в науковій роботі як багатокомпонентний об'єкт публічного управління, який формується здебільшого природним еволюційним шляхом. Проте можливі ситуації спонтан-

ного виникнення міських агломерацій під час територіальної організації населення. Це територіальне утворення необхідно розглядати як складну соціально-економічну систему, елементами якої є муніципальні утворення (громади), що зберігають власну самостійність, при цьому вони мають стійкі агломераційні зв'язки. Мешканці міської агломерації при цьому можуть користуватись єдиними послугами.

Таким чином, міські агломерації – це взаємовигідна взаємодія всіх елементів агломерації муніципальних утворень з метою підвищення ефективності публічного управління на регіональному та місцевому рівнях, а також підвищення якості життя населення.

З точки зору застосування комплексного управлінського підходу до змістовної характеристики такого територіального об'єкта та явища як агломерація рекомендовано використовувати термін «міська агломерація», оскільки термін «агломерація» та «агломерацій муніципальних утворень» більше відображає суть географічного підходу та визначення кордонів.

Уважаємо, що міська агломерація – це багатокомпонентна єдина складна та динамічна соціально-економічна територіальна система, елементами якої є муніципальні утворення, які мають між собою розвинуті внутрішні зв'язки та спільну загальну мету щодо ефективного та взаємовигідного використання ресурсів для вирішення питань місцевого значення, а також єдині органи координації соціально-економічного розвитку.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бодрова І. Проблеми законодавчого визначення статусу міських агломерацій в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2017. № 34. С. 12–25.
2. Дронова О., Лис Я. Управління міськими агломераціями: європейський досвід для реформ в Україні. Український географічний журнал. 2016. № 1. С. 47–52.
3. Їжак О. Щодо унормування функціонування міських агломерацій. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/miski-aglomeratsii1.pdf>.
4. Ізаров О., Ізарова І. Міські агломерації: пропозиції законодавчої ініціативи. Вісник Одеської державної академії будівництва та архітектури. 2017. № 66. С. 8–14.
5. Конурбація. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%83%D1%80%D0%B1%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>.
6. Назарко А. Міські агломерації в Україні: проблеми правової інституціоналізації. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 61. С. 144–150.
7. Назарко А. Міське самоврядування в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2015. 224 с.
8. Панкєєв А.М. Еволюція теоретико-методичних підходів щодо визна-

чення поняття «міська агломерація». URL: <https://eprints.kname.edu.ua/42522/1/Pankeeva%20MTP57.pdf>.

9. Пелехатий А., Патицька Х. Міська агломерація як механізм взаємодії територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації в Україні. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Економіка і управління. 2019. Т. 30(69), № 3. С. 116–123.

10. Помаза-Пономаренко А.Л., Батир Ю.Г., Лопатченко І.М. План відновлення сталого розвитку та системи безпеки України: монографія. Харків: НУЦЗУ, 2023. 240 с.

11. Райзберг Б.А. Сучасний соціоекономічний словник. Бібліотека словників «Інфра-М». 640 с. URL: [http://www.knigograd.com.ua/index.php?dispatch=products.view&product\\_id=77703](http://www.knigograd.com.ua/index.php?dispatch=products.view&product_id=77703).

12. Стешенко Т.В., Алиєва А.В. Міські агломерації як форма співробітництва територіальних громад // Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 3. URL: [http://www.lsej.org.ua/3\\_2023/25.pdf](http://www.lsej.org.ua/3_2023/25.pdf).

13. Чувікіна Н. Аналіз зарубіжного досвіду управління розвитком міських агломерацій. Схід. 2015. № 5. С. 95–99.

14. Цихан Т. Угода про формування ЄЕП: рубежі євроінтеграційного комітету. URL: [http://lib.rada.gov.ua/DocDescription?doc\\_id=53735](http://lib.rada.gov.ua/DocDescription?doc_id=53735).

15. Aschauer D.A. Infrastructure and Macro-economic Performance: Direct and Indirect Effects, Investment, Productivity and Employment. Paris: OECD, 1995. 78 p.

16. Christaller W. Die Zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomischgeographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Vorbereitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena, 1933.

17. Friedmann J., Fiani R. World city formation: an agenda for research and action // International Journal of Urban and Regional Research. 1982. № 3. P. 309–344.

18. Fujita M., Krugman P., Venables A.J. The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade. The MIT Press, 1999. 367 p.

19. Guver E. Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure // Review of Economics and Statistics. 1955. Vol. 37. № 4. P. 350.

20. Porter M. E. Towards a Dynamic Theory of Strategy // Strategic Management Journal, 1991, 12 (Winter Special Issue), pp. 95–117.

21. Pugh C. D. J. The household, household economics and housing // Housing Studies — Taylor & Francis, 1997. Vol. 12, Iss. 3. P. 383–392.

### References:

1. Bodrova I. Problems of legislative determination of the status of urban agglomerations in Ukraine. State construction and local self-government. 2017. No. 34. P. 12–25.

2. Dronova O., Lys Ya. Management of urban agglomerations: European experience for reforms in Ukraine. Ukrainian Geographical Journal. 2016. No. 1. P. 47–52.

3. Yizhak O. Concerning the normalization of the functioning of urban agglomerations. National Institute of Strategic Studies. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/miski-aglomeratsii1.pdf>.

4. Izarov O., Izarova I. Urban agglomerations: legislative initiative proposals.



Bulletin of the Odessa State Academy of Construction and Architecture. 2017. No. 66. P. 8–14.

5. Conurbation. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%83%D1%80%D0%B1%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>.

6. Nazarko A. Urban agglomerations in Ukraine: problems of legal institutionalization. Actual problems of the state and law. 2011. Issue 61. P. 144–150.

7. Nazarko A. City self-government in Ukraine: dissertation. Ph.D. law Sciences: 12.00.02. Odesa, 2015. 224 p.

8. Pankeev A.M. The evolution of theoretical and methodological approaches to the definition of the concept of "urban agglomeration". URL: <https://eprints.kname.edu.ua/42522/1/Pankeeva%20MTP57.pdf>.

9. Pelekhatyy A., Patytska H. Urban agglomeration as a mechanism of interaction of territorial communities in the conditions of administrative and financial decentralization in Ukraine. Scientific notes of TNU named after V. I. Vernadskyi. Series: Economics and management. 2019. Vol. 30(69), No. 3. P. 116–123.

10. Pomaza-Ponomarenko A.L., Batyr Y.G., Lopatchenko I.M. Plan for restoration of sustainable development and security system of Ukraine: monograph. Kharkiv: NUZZU, 2023. 240 p.

11. Raisberg B.A. Modern socio-economic dictionary. Dictionary library "Infra-M". 640 p. URL: [http://www.knigograd.com.ua/index.php?dispatch=products.view&product\\_id=77703](http://www.knigograd.com.ua/index.php?dispatch=products.view&product_id=77703).

12. Steshenko T.V., Aliev A.V. Urban agglomerations as a form of cooperation between territorial communities // Legal scientific electronic journal. 2023. No. 3. URL: [http://www.lsej.org.ua/3\\_2023/25.pdf](http://www.lsej.org.ua/3_2023/25.pdf).

13. Chuvikina N. Analysis of foreign experience in managing the development of urban agglomerations. East. 2015. No. 5. P. 95–99.

14. Tsykhan T. The Agreement on the Formation of the European Union: Boundaries of the European Integration Committee. URL: [http://lib.rada.gov.ua/DocDescription?doc\\_id=53735](http://lib.rada.gov.ua/DocDescription?doc_id=53735).

15. Aschauer D.A. Infrastructure and Macro-economic Performance: Direct and Indirect Effects, Investment, Productivity and Employment. Paris: OECD, 1995. 78 p.

16. Christaller W. Die Zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomischgeographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Vorbereitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena, 1933.

17. Friedmann J., Fiani R. World city formation: an agenda for research and action // International Journal of Urban and Regional Research. 1982. No. 3. P. 309–344.

18. Fujita M., Krugman P., Venables A.J. The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade. The MIT Press, 1999. 367 p.

19. Guver E. Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure // Review of Economics and Statistics. 1955. Vol. 37. No. 4. P. 350.

20. Porter M. E. Towards a Dynamic Theory of Strategy // Strategic Management Journal, 1991, 12 (Winter Special Issue), pp. 95–117.

21. Pugh C. D. J. The household, household economics and housing // Housing Studies — Taylor & Francis, 1997. Vol. 12, Iss. 3. P. 383–392.