

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

DOI 10.52363/2414-5866-2024-2-34

УДК 351: 342.25

*Жаров Д.О., аспірант, ДУ «КАІ», м. Київ, ORCID: 0000-0003-0742-9259,
Лелеченко А.П., д.держ.упр., проф., ДУ «КАІ»,
ORCID ID: 0000-0002-0850-3724*

*Zharov D., graduate student, National Aviation University, Kyiv,
Lelechenko A., Doctor of Science in Public Administration, Professor,
Professor of the Department of Public Management and Administration, The State
University "Kyiv Aviation Institute", Kyiv,*

ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕЛЮВАННЯ ТА СТРАТЕГУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ

PROSPECTS OF MODELING AND STRATEGY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF URBAN AGGREGATIONS

У статті охарактеризовано методичні підходи до стратегічного планування та проектування у сфері забезпечення сталого розвитку міських агломерацій. Ці підходи дозволяють окреслити комплекс заходів публічного управління в зазначеній сфері, а також його модель. Обґрунтовано, що її реалізація вимагає розробки та впровадження стратегії сталого розвитку міських агломерацій. На цій підставі акцентовано на важливості вдосконалення правового, організаційного та ресурсного механізмів публічного управління у сфері забезпечення сталого розвитку міських агломерацій в Україні.

Ключові слова: *публічне управління, правовий, організаційний і ресурсний механізми публічного управління, сталий розвиток, міські агломерації, регіональний і територіальний розвиток, модель, прогнозування, стратегування.*

Methodical approaches to strategic planning and design in the field of ensuring sustainable development of urban agglomerations are described in the article. These approaches make it possible to outline a set of public management measures in the specified area, as well as its model. It is substantiated that its implementation requires the development and implementation of a strategy for the sustainable development of urban agglomerations. On this basis, the emphasis is placed on the importance of improving the legal, organizational and resource mechanisms of public administration in

the sphere of ensuring the sustainable development of urban agglomerations in Ukraine.

Keywords: *public administration, legal, organizational and resource mechanisms of public administration, sustainable development, urban agglomerations, regional and territorial development, model, forecasting, strategizing.*

Постановка проблеми. Територіальна організація влади та розселення населення – це взаємопов’язані процеси, які є надзвичайно актуальними для нашої держави останні 10 років. Причинами для цього є повномасштабна агресія РФ, яка впливає на соціально-економічні явища по всьому світу. На погляд експертів [10], із яким варто погодитись, знизити градус негативного впливу зовнішньої агресії РФ проти України може актуалізація на її території управлінських практик, які дозволять нашій державі забезпечити соціально-економічний розвиток на стійкій основі. Серед цих практик перспективною є розвиток міських агломерацій. Ця форма співробітництва територіальних громад та інших територіальних утворень прямо чи побічно зумовлює актуалізацію процесів інвестиційного, інноваційного, еколого орієнтованого та іншого характеру, що важливо для України. Ці форми характеризуються високою концентрацією територіальних, виробничих, трудових та інших зв’язків, які інтегруються в агломераційні за умови розвитку міських агломерацій. Разом із тим потребує дослідження теоретико-методична база формування та реалізації публічного управління у сфері сталого розвитку міських агломерацій. Усе це зумовлює вибір проблематики дослідження, що є беззаперечно актуальною для України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості формування механізмів управління у сфері регіонального та територіального розвитку а також сталого розвитку агломерацій досліджували вітчизняні та закордонні вчені І. Бодрова, С. Газарян, О. Дронова, О. Їжак, О. Ізаров, І. Ізарова, Ю. Куц, А. Лелеченко, Я. Лис, В. Мамонова, А. Назарко, Х. Патицька, А. Плехатий, А. Помаза-Пономаренко, Л. Сергієнко, Н. Чувікіна та ін. [1; 2; 3; 6; 12]. Однак вітчизняні механізми публічного управління в зазначеній сфері (зокрема, правовий, організаційний і ресурсний) у сучасних реаліях функціонування нашої держави все ще залишаються недостатньо розробленими.

Постановка завдання. Зважаючи на вищевказану актуальність теми дослідження, метою статті є обґрунтування перспектив здійснення моделювання та стратегування публічного управління у сфері сталого розвитку міських агломерацій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Аналіз проекту закону «Про міські агломерації» (2017 р.) і наявних наукових напрацювань у цій сфері [1; 3; 9] дозволили стверджувати, що існує необхідність у його доопрацюванні з урахуванням вимог часу та суспільства. Власне кажучи, потребує уточнення саме поняття «міська агломерація», механізм її створення та функціонування. У цьому контексті відзначимо, що міська агломерація має інтеграційне приз-

начення, адже вона покликана об'єднати сили та ресурси декількох територіальних утворень з метою вирішення спільних складних проблем, що кристалізуються під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів. Очевидно, що потребують конкретизації також організаційна структура та функції координаційної ради міської агломерації, а також агломераційні зв'язки між її складниками. Серед цих складників можемо виокремити «місто» як ядро міської агломерації та прилеглі до нього території, які входять до складу певної територіальної громади, а та, у свою чергу, входить до регіону.

У продовження відзначимо, що перспективною формою розвитку міських агломерацій може бути конурбація (рис. 1), що передбачає наявність декількох потужних і конкурентоспроможних міст, які можуть відігравати роль центрміст. Розгляд стану функціонування міст Київ, Бориспіль, Ірпінь, Переяслав та ін. дає підстави стверджувати про перспективність одночасного сталого розвитку всіх цих міст разом. Відтак, можна говорити про потенційність створення Київської конурбації з огляду на її визначальне геопросторове розташування та значення. Очевидно, що конурбації можуть створюватись і в прикордонних регіонах України таких, як Харківський, Львівський та інші. При цьому розвиток Харківської конурбації може забезпечити підвищення рівня соціально-економічного розвитку прилеглих до регіону територій, які були де окуповані та не можуть похвалитись конкурентоспроможним центрмістом.

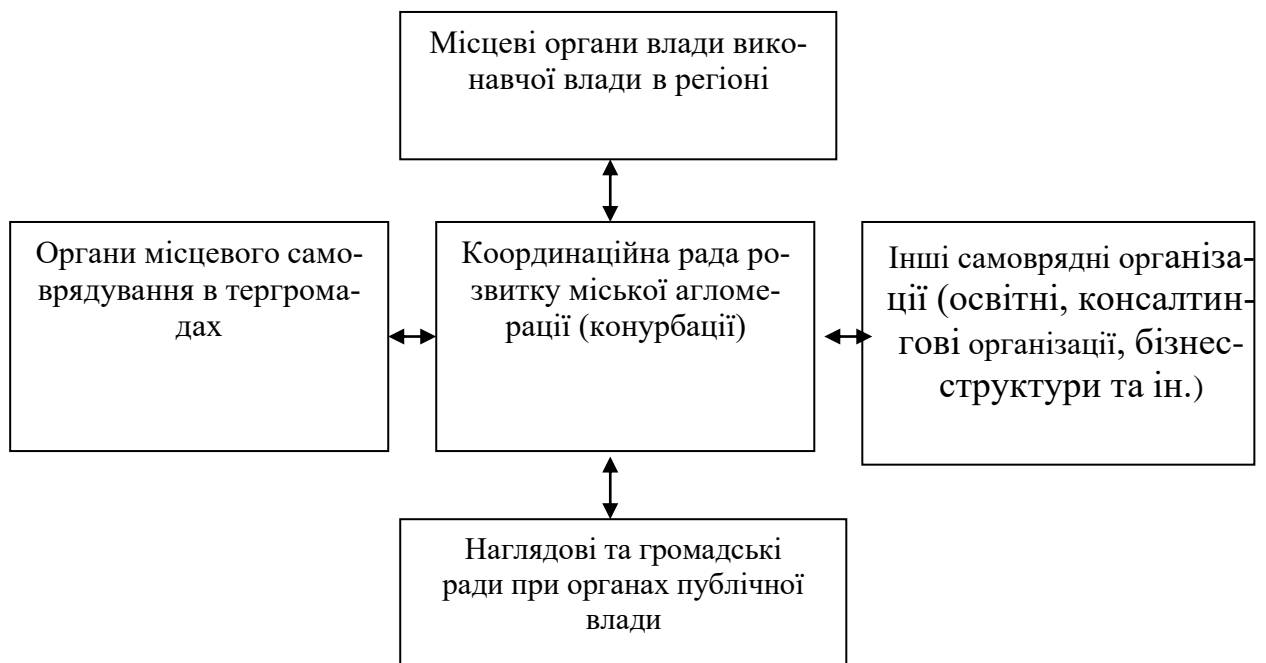


Рис. 1. Блок-схема формування та функціонування міських агломерацій (конурбації)

Джерело: складено на підставі [9]

Дана авторська гіпотеза висловлена з урахуванням проаналізованих закордонних моделей публічного управління у сфері сталого розвитку міських агломерацій. У цьому контексті відзначимо, що за кордоном відсутня єдина уніфікована модель публічного управління міськими агломераціями [2]. У той же час, можна визначити спільні ознаки у їх створенні та функціонуванні, а саме:

1) у переважній більшості міські агломерації включають різні територіальні утворення (великі міста та прилеглі до них території, зокрема, територіальні громади, муніципальні утворення, гміни, комуни тощо). Ці територіальні утворення відрізняються за розміром і ступенем самостійності, чисельністю населення. Крім того, адміністративно-територіальні кордони цих територіальних утворень можуть не збігатися з межами міської агломерації, тобто входити частково;

2) у великих міських агломераціях можуть створюватися нові надмуніципальні органи управління (асоціації / агентства / ради), підприємства тощо.

Функціонування міської агломерації передбачає досягнення спільної мети. Для її досягнення необхідною є розробка багаторівневої програми сталого (соціально-економічного й екологічного) розвитку міської агломерації. Ця програма повинна бути узгоджена між регіональними, місцевими органами влади, а також населенням, бізнесом та іншими зацікавленими особами (рис. 2).

На рис. 2 схематично представлено особливості впровадження принципів стратегування, планування, програмування та проектування. При цьому стратегічне планування відзначається багаторівневим характером планування і на даний момент включає планування на центральному рівні, регіональному та місцевому рівнях. На нашу думку, необхідно визначити ще один рівень планування – рівень міських агломерацій (конурбації), оскільки дана форма розвитку та співробітництва територіальних утворень фактично утворює сучасний каркас територіального розселення населення й територіальної організації влади. Погоджуємось із розробниками Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки [5], що міська агломерація є вихідним пунктом (полюсом) регіонального й територіального зростання як об'єкта публічного управління.

Слід відзначити, що зазначена стратегія є першим правовим документом, у якому акцентовано на важливості розвитку міської агломерації. У той же час, дана стратегія містить певні протиріччя. Так, у Загальній частині Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки [5] визнано важливість розвитку «міських агломерацій і міст». Власне, міські агломерації розглядаються на рівні з містами, що зайвий раз підкреслює саме їх ви-

ключну роль. Хоча на практиці може бути все навпаки: потужні об'єднані громади стають ще більш конкурентними акторами, а великі міста – не зацікавленими в агломераційних процесах. Дана проблема є актуальною для України, свідченням чого є диспропорції у розвитку її громад і територій. Крім того, складності додає правова норма аналізованої стратегії щодо «територій сталого розвитку», зокрема, не зрозуміло, чому ці території не розглядаються нормо твоями в межах міських агломерацій, а якось відірвано від загального контексту.



Рис. 2. Система стратегічного та оперативного планування міських агломерацій зокрема та в Україні загалом
Джерело: складено на підставі [8; 10]

На підставі викладеного вважаємо, що потребує уточнення, що це за «території сталого розвитку», і як їх співвіднести з міськими агломераціями. На наш погляд, міські агломерації включають низку територій, їх певну частину, а саме: «центр» (у вигляді великого міста) і прилеглі території (що розташовані близько до цього «центру»), які об'єдналися із метою досягнення спільної мети шляхом територіального розселення населення.

Розділ «Тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку регіонів» Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки [5] містить констатацію щодо функціонуючої міської агломерації у м. Києві. У той же час, вважаємо, що даний факт є мінливим (можуть з'являтися нові й нові агломерації). Тому не коректно було вказувати лише на цю міську агломерацію в аналізованому підзаконному акті. Правові норми мають бути розраховані на не персоніфіковану кількість суспільних відносин, окреслюючи загальні межі для їхнього виникнення, розвитку та припинення. Слід відзначити й позитивний момент аналізованого положення Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки [5]: дана правова норма містить вказівку на те, що міська агломерація – це про територіальне розселення населення та зміни в його чисельності в бік зменшення або збільшення. На користь цього висновку свідчить також і те, що розробники стратегії відзначили загальну чисельність населення АРК, яка зменшується через зовнішню агресію РФ, що зумовило розселення населення з Кримського півострова. Рекомендуємо закріпити правове визначення поняття «конурбація», зокрема по відношенню до Київської області, яка включає міську агломерацію м. Київ, а також інших важливих міст Київської області (Бориспіль, Вишгород, Ірпінь, Переяслав та ін.).

В Оперативній цілі 1 «Забезпечення інтегрованого розвитку територій з урахуванням інтересів майбутніх поколінь» визначено завдання за напрямом «Стимулювання розвитку територій». З одного боку, це слушне зауваження щодо визначення правового режиму «агломерацій». З другого боку, у цьому завданні термінологічно відмежовуються поняття «агломерації» від поняття «міських агломерацій». Не зрозуміло, чи є це технічною помилкою, чи навмисною, що в правовому документі загубився термін «міська агломерація». Зрозуміло, що це різні за змістом терміни, причому агломерація є більш ширшим за значенням. На цій підставі рекомендуємо усунути наявне протиріччя між правовими нормами у визначенні актуальності забезпечення саме «міських агломерацій». Крім того, відзначимо, що нормотворцями визначено необхідність забезпечення просторового розвитку територій, які входять до складу агломерацій. Уважаємо, що дане правове визначення має місце на існування, але потребує конкретизації, що означає поняття «території». Пункт 13 частини 1 ст. 1 Закону України «Про засади державної регіональної політики» містить визначення «*функціональний тип території*», до якого входять

макрорегіон, мікрорегіон чи територіальна громада, які характеризуються сукупністю спільних соціальних, просторових, екологічних, економічних, безпекових та інших особливостей. Ураховуючи це законодавче визначення, можемо наполягати на усуненні правових колізій і прогалин у межах Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, шляхом закріплення такого визначення поняття «міські агломерації» – це форма співробітництва та розвитку територіальних утворень (декількох регіонів чи їх частин, територіальних громад), об'єднаних єдиними координаційними інституціями, соціальними, просторовими, екологічними, економічними, безпековими та іншими особливостями, а також проблемами розвитку, із метою вирішення яких реалізуються спеціальні заходи, програми тощо.

Висновки. Проведене дослідження дозволило зробити такі висновки:

1. Уточнити визначення міської агломерації – це форма співробітництва та розвитку територіальних утворень (декількох регіонів чи їх частин, територіальних громад), об'єднаних єдиними координаційними інституціями, соціальними, просторовими, екологічними, економічними, безпековими та іншими особливостями, а також проблемами розвитку, із метою вирішення яких реалізуються спеціальні заходи, програми тощо.

2. Рекомендовано розробити та прийняти спеціальний закон України «Про міські агломерації», що, на відміну від його проєкту 2017 року, має визначати нові форми розвитку міських агломерацій (зокрема, конурбацію), механізм їх створення, фінансування, координації тощо. При цьому наполягається на врахуванні закордонного досвіду щодо функціонування міських агломерацій, у яких адміністративно-територіальні кордони територіальних утворень як елементів міської агломерації можуть не збігатися з межами самої агломерації, тобто входити до неї частково. Це особливо актуально для забезпечення розвитку деокупованих територій та/або прикордонних територій України тощо. Власне, аргументовано створення та розвиток конурбації у таких геостратегічних регіонах, як Київський і Харківський.

3. Визначено, що першим правовим документом, який зацентрував увагу на важливості розвитку міських агломерацій є Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки. У той же час, встановлено, що ця стратегія не позбавлена недоліків, зокрема, виявлено правові протиріччя щодо визначення складників міської агломерації, а також векторів і меж її функціонування.

4. Обґрунтовано методичні підходи до стратегічного розвитку міських агломерацій в Україні, що передбачають реалізацію комплексу заходів публічного управління в зазначеній сфері. У цьому контексті схематично представлено систему стратегічного й оперативного планування міських агломерацій зокрема та в Україні загалом.

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. Ізаров О., Ізарова І. Міські агломерації: пропозиції законодавчої ініціативи // Вісник Одеської державної академії будівництва та архітектури. 2017. № 66. С. 8–14.
4. 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>.
5. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/regionalna-politika/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/derzhavna-strategiya-regionalnogo-rozvitku-na-2021-2027-roki-ta-plan-zahodiv-z-yiyi-realizaciyi>.
6. Помаза-Пономаренко А.Л., Батир Ю.Г., Лопатченко І.М. План відновлення сталого розвитку та системи безпеки України: монографія. Харків: НУЦЗУ, 2023. 240 с.
7. Помаза-Пономаренко А.Л., Тарадуда Д.В. Драйвери сталого розвитку та системи громадської безпеки України в контексті реалізації її євроінтеграційних прагнень // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 2. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/2989>.
8. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.
9. Проект закону України «Про міські агломерації». URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318.
10. Проект закону України «Про державне стратегічне планування». URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/pt/reports.leftcol?ptid=9313>.
11. Сучасні тенденції у врядуванні європейськими агломераціями/метрополіями: приклад для України // Офіс Ради Європи в Україні. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/european-metropolitan-areas-an-overview-for-ukraine>.
12. Pomaza-Ponomarenko A., Nazarov O., Udyanskyi M., Moroz S., Khmyrov I., Akhmedova O. Methodical approaches to state policy forecasting of sustainable development of Ukraine's regions // Financial and Credit Activity: Problems of Theory and Practice. 2021. Vol. 1. № 36. С. 171-178. URL: <http://fkd.org.ua/article/view/227738>.

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. 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.
4. 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>.
5. State strategy of regional development for 2021-2027. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/regionalna-politika/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/derzhavna-strategiya-regionalnogo-rozvitku-na-2021-2027-roki-ta-plan-zahodiv-z-yiyi-realizaciyi>.
6. 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.
7. Pomaza-Ponomarenko A.L., Taraduda D.V. Drivers of sustainable development and the public security system of Ukraine in the context of the implementation of its European integration aspirations // State administration: improvement and development. 2024. No. 2. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/2989>.
8. On the principles of state regional policy: Law of Ukraine dated February 5, 2015 No. 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.
9. Draft Law of Ukraine "On Urban Agglomerations". URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318.
10. Draft Law of Ukraine "On State Strategic Planning". URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/pt/reports.leftcol?ptid=9313>.
11. Modern trends in governance of European agglomerations/metropolises: an example for Ukraine // Office of the Council of Europe in Ukraine. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/european-metropolitan-areas-an-overview-for-ukraine>.
12. Pomaza-Ponomarenko A., Nazarov O., Udyanskyi M., Moroz S., Khmyrov I., Akhmedova O. Methodical approaches to state policy forecasting of sustainable development of Ukraine's regions // Financial and Credit Activity: Problems of Theory and Practice. 2021. Vol. 1. № 36. C. 171-178. URL: <http://fkd.org.ua/article/view/227738>.