

УДК 351.777.81

С. А. Запорожец,
здобувач, Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України

ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ МІСТОМ ЯК АГЛОМЕРАЦІЙНИМ ЦЕНТРОМ

У статті досліджено організацію управління містом як агломераційним центром, з'ясовано чинники та основні аспекти, що здійснюють вплив на якість життя мешканців у центрі міста та на відстані від нього.

There are investigated organization of administration of city as agglomeration center, factors and basic aspects which carry out an influence on quality of life of inhabitants in the center of city and in the distance from him.

*Ключові слова: місто, агломерація, публічні послуги, управління, муніципальний процес.
Key words: city, agglomeration, public services, administration, municipal process.*

АКТУАЛЬНІСТЬ ПРОБЛЕМИ

В міру свого зростання та розвитку місту важко зберегти свої розміри і невеликими темпами воно долає природні та територіальні межі. Динамічне зростання промислового та господарського комплексу, зумовлений цим розвиток інфраструктури, збільшення рівня життєзабезпечення місцевого населення створюють умови для зростання кількості населення, що потребує підвищення якості та рівня і, як наслідок, вимагає освоєння ще більшої території, що взагалі можливо тільки за рахунок поруч розташованих місцевостей. Як розвиваються агломерації, які взаємовідносини мають бути між її центром та окраїною — є актуальною проблемою сьогодення.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Як уже зазначалося, в Україні всі територіальні громади мають однакові права, але зовсім інші можливості. Тому розвиток територіальних громад і рівень життя в них є різним. Громада, яка має найбільші можливості, є привабливою для мешканців інших (слаборозвинутих) територіальних громад з огляду на можливість поліпшення якості життя. З цього приводу жителі близько розташованих до міста сіл та селищ намагаються знайти роботу у місті, поїхати туди на навчання, користуватися об'єктами соціального та культурного призначення. Населення міста зростає, потужностей для забезпечення його мешканців послугами не вистачає, і місто починає розвиватися та будувати свою інфраструктуру у так званій приміській зоні. Сприятливе для людини соціальне розмаїття міста супроводжується зростанням транспортного, інформаційного, психологічного і іншого навантаження на неї та асоціюються мешканцями перш за все з "формою міста", а з другого боку, викликає незручності для життя, до якого звикли міські мешканці.

СТУПІНЬ РОЗРОБКИ ТЕМИ

Сучасний етап розвитку суспільства характеризується пошуком форм управління процесами урбанізації. Сучасні науковці В.Бабаєв, О. Батанов, П. Біленчук, В. Кравченко, В. Глазичев, А. Колодий, В. Куйбіда, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, О. Панухник, С. Саханенко, Л. Шевчук, С. Шульц приділяють увагу цьому питанню. Проте комплексних досліджень великого міста з точки зору особливості розвитку та управління агломерації недостатньо.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У сучасних умовах цивілізації місто — багатофункціональний населений пункт. Кількість функцій [5, с. 31—32], які виконує місто, зростає залежно від величини соціально-економічного, геополітичного потенціалу міста. Міста зі спеціальним статусом, крім окреслених, виконують ще й специфічні функції, покладені на них державою та якими зумовлений їх статус.

Як зазначають в своїх працях В. Куйбіда, М. Лесечко, А. Чемерис [6], велике місто за своєю сутністю є потужною інформаційною, транспортною та енергетичною структурою. Великі міста — це агломерації з різним рівнем розвитку. З урахуванням прилеглих населених пунктів, їх населення збільшується на 115—140 % порівняно з власним населенням міста [5, с. 194].

Типовим для розвитку великих міст є лінійний "викид" уздовж транспортних магістралей, потім заповнення простору і повернення до компактної форми, але вже на значно більшій території, тобто відбувається радіально-кільцеве заповнення. Важливим методологічним і практичним завданням функціонування великих міст є визначення меж приміських територій. Це є важливим для підприємств легкої і харчової промисловості, що переробляють сільськогосподарську продукцію, міського комунального господарства (транспорт, водо-, газо-

енергопостачання та інші), заклади культурно-побутового обслуговування, які стикаються з проблемами перевантаження, що супроводжуються великою втратою часу клієнтів. Вивчення виробничих, торговельних і трудових (маятникових) зв'язків є обов'язковим. Воно показує, що для кожного з них характерна своя зона дії. Наприклад, виробничі зв'язки великого міста охоплюють територію радіусом 50—70 км, торговельні — 30—40 км, культурні — 10—15 км.

Врахування населення приміської зони значно підвищує показники величини міст. Якщо всю населену територію 50 кілометрової зони прийняти за 100%, на частку міської зони Севастополя припадає майже 25% усієї території міста та 94,7% населення (останні 75% території припадає на 20 тис. мешканців сільської зони, тобто на 5,3% населення). Все це суттєво впливає на розрахунки у плануванні міста, розробки довгострокових програм розвитку територій. При їх розробці необхідно визначити та врахувати призначення приміської зони, яке, з одного боку, може бути типовим для усіх міст, з іншого — може бути актуальним за функціональним призначенням окремого міста. До числа типових можна віднести:

- створення зеленого кільця довкола міста як джерело великих мас чистого повітря, що поліпшує мікроклімат;

- розміщення сільськогосподарських підприємств для забезпечення міста сільськогосподарською продукцією;

- розташування транспортної та інженерної інфраструктури великих міст (розміщення на території приміської зони джерел водозабезпечення з водоохоронними зонами, очисних споруд міської каналізації);

- розміщення підприємств, що не можуть за санітарними, спеціальними технічними, екологічними умовами перебувати в межах міста.

До числа специфічних функцій, які виконує приміська зона, можна віднести організацію мережі шляхів і розташування вузлових станцій транспорту: портів, аеродромів.

Під час реалізації пропозицій щодо розвитку приміських зон виникають суттєві проблеми в їх управлінні, пов'язані із впорядкуванням приміських зон, а саме:

- неузгодженість планування структури міст і приміських зон;

- відсутність чітко визначених і юридично закріплених меж агломерації;

- не відпрацьована законодавча база управління приміськими зонами. Намагаємося з'ясувати визначення терміну "муніципальне управління". Як зазначається в науковій літературі, "сукупність дій, що проводяться міською представницькою владою та її виконавчими органами і призначені сприяти створенню комфортного середовища для проживання у місті, його функціонування у системі населених пунктів держави загалом, є муніципальним управлінням" [5, с. 15]. Розглянемо проблему управління агломерацією з точки зору територіального процесу та муніципального управління.

Фактично об'єднані в єдине ціле інтенсивними господарськими, трудовими та культурно-побутовими зв'язками агломеровані зони на сьогодні слабо керовані, що поглиблює наявні економічні, соціальні, еко-

логічні проблеми поселень, які належать до агломерації, а іноді призводить і до політичних конфліктів, пов'язаних із поділом влади в агломерації.

У радянський період проблема управління агломерацією вирішувалася переважно адміністративним шляхом — через підпорядкування адміністративно-територіальних одиниць приміської зони центральному місту агломерації. Наприклад, Ялті були підпорядковані м. Алушка та сім селищних рад (32 поселення в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці); Севастополю — м. Інкерман, одна селищна та чотири сільських ради (31 поселення, що мають статус населених пунктів, та 15, що втратили його)[12]; м. Алушта — одна селищна та п'ять сільських рад (26 поселень) тощо. Такий стан, коли місто має у своєму підпорядкуванні інші поселення, досить поширений.

До 1991 р. застосовувалась практика включення поселень приміської зони до складу центрального міста з повною втратою ними ознак адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, місто Київ, яке значно розширило свої межі у післявоєнний період, поступово включило приміські селища Жуляни, Бортничі, Беличі, Пирогово й інші [5]. У результаті такої практики місто Балаклава, включене в межі міста Севастополь у 1957 р., не має статусу досі.

В умовах становлення і розвитку інституту місцевого самоврядування адміністративна модель вирішення проблеми управління агломерацією — фактично приміською зоною її центрального міста — переважно не спрацьовує. Це є наслідком формування на рівні поселень специфічного суб'єкта — територіальної громади як первинного елемента місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень. Модель самоврядування, що затверджена у вітчизняному законодавстві, не передбачає супідрядності одних територіальних громад іншим. Внаслідок цього органи і посадові особи територіальних громад у складі агломерації володіють однаковим правовим статусом. Не випадково спроби центрального міста агломерації створити або відновити ієрархічну модель управління, що час від часу трапляються в Україні, неминуче наштовхуються на опір з боку інших поселень.

В Україні була зроблена спроба вирішити проблеми управління міською агломерацією у процесі державно-правового експерименту в м. Ірпінь Київської області, до складу якого належать чотири селищні ради.

Раніше поширений механізм повної ліквідації самостійного статусу поселень агломерованої зони через їхнє об'єднання з центральним містом в умовах місцевого самоврядування не може бути реалізований. Рішення про об'єднання повинне прийматися винятково за згодою територіальної громади, яка здебільшого не вважає за можливе втрачати свій самостійний статус. Можливість об'єднання декількох територіальних громад в одну дає Конституція України, вказуючи на можливість добровільного об'єднання територіальних громад декількох сіл. Але вона не дає відповіді на можливість добровільного об'єднання територіальних громад міст із територіальними громадами прилеглих до них інших міст, селищ, сіл [15]. Вирішення проблеми управління міською агломерацією, на нашу думку, повинно розглядатися з позиції єдиної адміністратив-

но-територіальної одиниці. В Україні склалися і розвиваються майже 50 міських агломерацій, що знаходяться у складі різних адміністративно-територіальних одиниць, іноді верхнього територіального рівня. Одеська та Севастопольська агломерації налічують 200 та 48 населених пунктів відповідно. Донецька, Запорізька, Київська, Кременчуцька та Криворізька агломерації виходять навіть за межі обласного поділу [12, с. 57—71].

Чинне законодавство передбачає організаційно-правові механізми управління агломерацією, що не є єдиною адміністративно-територіальною одиницею. Основний серед них — створення так званих органів спільної компетенції територіальних громад на рівні району або області. Відповідно до законодавства України, обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених законами України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами [9]. Формування депутатського корпусу районних чи обласних рад наголошує на їх політико-правовому статусі як органів, що представляють спільні інтереси територіальних громад. Система багатомандатних округів, що збігаються з адміністративно-територіальними утвореннями, у яких здійснюється місцеве самоврядування, орієнтується на представництво на районному чи обласному рівні інтересів громад загалом, а не окремих їх частин зокрема. Районні чи обласні ради вирішують проблеми, що мають регіональний масштаб і через необхідність широкої координації й узгодження не можуть бути вирішені безпосередньо органами самоврядування або за допомогою окремих договорів між ними. Здатність районних або обласних рад вирішувати проблеми агломерацій надзвичайно обмежена. Як правило, центральне місто агломерації є містом обласного значення або містом зі спеціальним статусом, тоді як агломерована територія переважно належить до поселень нижнього територіального рівня. Тому поселення приміської зони загальні проблеми можуть вирішувати тільки в межах району, до складу якого центральне місто агломерації не входить. Не може ефективно бути вирішена проблема загальних інтересів і на вищому рівні — в обласній раді [13], оскільки територія її юрисдикції набагато ширша від агломерованої території, інтереси якої витісняються інтересами сільських територій, які чисельно домінують в області. Окрім того, агломерації в органах спільної компетенції не представлені як цілісні утворення, бо переважно є не єдиними адміністративно-територіальними одиницями, а сукупністю таких. Отже, так звані органи спільної компетенції намагаються реалізовувати інтереси окремих елементів агломерації, а не всієї агломерації як цілісної системи. При цьому адміністративний статус центрального міста агломерації часто домінує над інтересами поселень агломерованої території [14]. Відповідно до законодавства (зокрема, п. 32 ст. 26, п. 3, 4 ст. 60 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") управління агломерованою зоною можливе і через об'єднання на договірних засадах на праві

спільної власності об'єктів комунальної власності, а також коштів місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або загального фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ і організацій та утворення для цього відповідних органів і служб. Але управління агломерацією через цю норму також обмежене, бо стосується лише окремих підсистем агломерації, а не всієї її як цілісності і не розглядається як складна геосистема, в якій просторова форма та соціальний процес безперервно взаємодіють між собою.

Крім органів спільної компетенції, законодавство допускає можливість вирішення проблем агломерації через асоціації органів місцевого управління. Подібні асоціації можуть бути створені в межах всієї агломерації і приймати рішення з питань загальної компетенції. Однак дієвість такої форми обмежена законодавчою заборобою делегувати асоціаціям органів місцевого самоврядування виконання компетенції, що віднесена до предметів відання окремих поселень, без чого управління агломерацією взагалі неможливе [16].

ВИСНОВОК

Місто є складною системою, проблеми управління яким можна розглядати в різних аспектах. Найдоцільнішими, на нашу думку, є поєднання соціально-економічних та правових аспектів управління, тобто системний економіко-правовий підхід. Цілі, що стоять перед органами управління містами, визначають основні функції цих органів. Умовно функції управління можна розподілити на такі групи: управлінські, господарчо-економічні, екологічні, соціально-демографічні та соціально-культурні. Кожна з цих груп містить функції управління конкретною галуззю міського господарства.

Отже, організаційна структура управління містом повинна забезпечити:

- управління містом як єдиним господарським комплексом;
- управління секторами економіки (галузевим, регіональним, функціональним) через відповідні галузеві й територіальні органи управління;
- оперативне прийняття управлінських рішень;
- широке залучення населення до управління містом через систему органів самоврядування.

Організаційний механізм управління як процес повинен містити:

- визначення цілей;
- визначення засобів реалізації цілей;
- прийняття управлінських рішень;
- контроль за виконанням рішень та забезпечення зворотного зв'язку.

Стосовно управління таким специфічним об'єктом, яким є місто, виділяють такі головні групи цілей:

- перша група цілей пов'язана з підвищенням рівня життя мешканців міста як в матеріальному, так і в духовному аспектах;
- друга група цілей пов'язана з виконанням повноважень, делегованих державою;
- третя група цілей має відношення до міст — столиць держав та міст зі спеціальним статусом.

Окрім окреслених аспектів агломеровані зони за

своїми розмірами є суттєво різними. Усі міста в Україні незалежно від розміру, кількості населення чи потужності промислового комплексу, незалежно від функціонального призначення регулюються Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні". Досвід зарубіжних країн показує, що в законодавстві цих країн окремими законами регулюються великі міста.

Пошуки оптимального варіанта управління агломераціями і приміськими зонами міст здійснюються і за межами, правовий простір яких забезпечує різноманітність варіантів вирішення цієї проблеми.

Отже, агломерація — об'єкт, з яким треба рахуватися, напрацьовувати механізми його управління. Зробити це можна лише на шляху своєрідної легалізації агломерацій. З урахуванням вітчизняного і зарубіжного досвіду, на нашу думку, найефективнішим варіантом вирішення зазначених проблем є прийняття закону "Про міські агломерації". У зазначеному документі необхідно передбачити механізми управління, насамперед на основі угод між територіальними громадами, що є у складі агломерації.

Література:

1. Бабасв В. Пріоритети сталого розвитку сучасного великого міста // Управління сучасним містом. — К., 2004. — № 3/7 — 9. — С. 237—240.
2. Бабасв В. Державне управління та місцеве самоврядування у сучасному мегаполісі: проблема розподілу компетенції // Управління сучасним містом. — К., № 1 — 2/1 — 6. 2005. — С. 241—243.
3. Глазичев В. Вислбодкування міст // Місто. — 2004. — № 2. — С. 89—95.
4. Крусян А. Територіальна громада и публичная власть в современной Украине // Юридический вестник. — 2002. — № 3. — С. 96—101.
5. Куйбіда В. Муніципальне управління. Аспект інформатизації. — К.: Знання, 2004. — 360 с.
6. Куйбіда В., Лесечко М., Черемис А. Проблема управління економікою м. Львова в перехідний період // Вісник НАДУ. — 2000. — № 2. — С. 359—365.
7. Лазор О.Д., Лазор А. О. Пошук оптимальної моделі управління містом: вітчизняний та зарубіжний досвід // Ефективність державного управління в контексті європейської інтеграції: Матеріали наук. — практ. конф. за міжнар. участю. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2004. — С. 67—71.
8. Лазор О.Я., Лазор О.Д. Конституційні засади організації влади в Україні // Серія навчальних програм для працівників органів місцевого самоврядування. — К.: АМУ, 2006. — 333 с.
9. Лазор О.Д. Великі міста України: теорія та практика // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2004. — Вип. 5. — С. 381—388.
10. Нудельман В., Санжаровський І. Розробка Стратегії розвитку територіальної громади: загальні засади методики. — К.: Дата Банк Україна, 2002. — 178 с.
11. Панухник О. Мале місто в системі регіональних відносин: теоретико-методологічні підходи до дослідження // Управління сучасним містом. — К., 2005. — № 1 — 2/1. — С. 28—36.
12. Реформа для людини: Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної ре-

форми в Україні / Секретаріат Кабінету Міністрів України. — К., 2005. — 237 с.

13. Саханенко С.Є. Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій: проблеми співвідношення та реформування // Управління сучасним містом. — К., 2001. — № 4 — 6 (2). — С. 45—53.

14. Саханенко С.Є. Міська територіальна громада: проблеми дефініції // Вісник УАДУ. — К., 2000. — № 2. — С. 365—37.

15. Саханенко С.Є. Муніципально-територіальний процес та проблеми його вдосконалення // Вісник УАДУ. — К., 2002. — № 1. — С. 257—263.

16. Саханенко С.Є. Проблеми реформування структури управління сучасним містом. // Вісник УАДУ. — К., 1999. — № 2. — С. 186 — 192.

17. Шевчук Л.Т., Шульц С.Л. Світовий досвід місцевого самоврядування у регулюванні розвитку великих міст / Соціально-економічні дослідження у перехідний період: Регіональне управління та місцеве самоврядування, НАН України: Інститут регіональних досліджень. Львів, 2000. — Вип. XIV. — С. 126—137.

Стаття надійшла до редакції 07.06.2011 р.

АГРОСВІТ

www.agrosvit.info

Передплатний
індекс: 23892

**ЖУРНАЛ
ВИХОДИТЬ
24 РАЗИ
НА РІК**

Журнал «АГРОСВІТ» включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з **ЕКОНОМІКИ**

(постанова Президії ВАК України від 27 травня 2009 р. № 1-05/2)

Тел: (044) 223 26 28, 537 14 33, 537 14 32
Тел/факс: (044) 458 10 73
E-mail: economy_2008@ukr.net