

УДК 911.375 (477)

МОЗГОВИЙ А.А.

## РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ МІСЬКОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЗБАЛАНСОВАНОГО РОЗВИТКУ МІСТ УКРАЇНИ

На розвиток міст України як суспільно-територіальних систем впливають як глобальні суспільно-історичні процеси, так і результати трансформаційних явищ у національній економіці нашої держави. Відомо, що процес розвитку будь-якої суспільно-територіальної системи має характер циклічних періодичних коливань, що супроводжуються певними проблемами регресивного етапу розвитку, тому проблеми соціального, економічного та екологічного розвитку сучасних українських міст, що досі не вирішені, є закономірними. Масштабність проблем розвитку міст України зумовлена гострими кризовими суспільними явищами наприкінці ХХ ст., що не подолані і до сьогодні. Тому вирішення проблем розвитку міст, підвищення рівня життя населення в них, формування сучасної інфраструктури та переходу до збалансованого розвитку є надзвичайно актуальними в сучасних умовах питаннями як на регіональному, так і національному рівнях. Саме проблемі збалансованого соціального, економічного та екологічного розвитку міст України на основі виваженої ресурсозберігаючої міської політики присвячено нашу наукову розвідку.

Проблеми управління розвитком міст на міждержавному рівні розглядалися на Всесвітньому форумі ООН з проблем розвитку міст ХАБІТАТ-II (м. Стамбул, 1996 р.), на міжнародній нараді в Мінську, де була підписана Містобудівельна хартія країн СНГ, та на інших форумах, нарадах, семінарах.

На національному рівні, намагання вирішити проблему переходу населених пунктів до збалансованого розвитку знайшли відображення в українському законодавстві [2], розробці стратегій збалансованого розвитку окремих міст [6] та широкому колі наукових публікацій, що присвячені всебічному аналізу розвитку міських поселень [1, 3], а також розробці теоретичних та практичних аспектів управління функціонуванням багатогалузевого міського господарства [4, 5, 7].

Однак, на наш погляд, недостатньо уваги в сучасній науковій літературі приділяється питанню саме суспільно-географічного розлогого аналізу наявних міських ресурсів з метою збалансування економічного, соціального та екологічного розвитку міст України. Питанню аналізу ресурсів для потенційного розвитку міст давно заселених та господарсько освоєних територій і присвячено нашу наукову розвідку.

Завданням даної публікації було визначено: виявити та проаналізувати значення різних видів міських ресурсів та роль системи державного управління містами для оптимізації перспективного збалансованого економічного, соціального та екологічного розвитку.

У затвердженій державній „Концепції сталого розвитку населених пунктів” [2] зафіксоване визначення сталого (збалансованого) розвитку щодо населених пунктів, котрий слід розуміти як „соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів...” [2, с. 1-

2]. Дана концепція розрахована на довгостроковий період реалізації (15-20 років) та передбачає розробку стратегій збалансованого розвитку для конкретних населених пунктів, у першу чергу міст. Вищенаведене законодавчо затверджене визначення сталого (збалансованого) розвитку населених пунктів є найуживанішим і беззастережно дублюється стратегіями розвитку міст різного значення, зокрема і у стратегії сталого розвитку столиці – м. Києва [6]. Даним розумінням збалансованого розвитку міст будемо у подальшому послуговуватись і ми у своїх наукових вишукуваннях.

Отже, проблема забезпечення раціонального використання всіх видів міських ресурсів з метою забезпечення збалансованого розвитку міст має загальнодержавне і першочергове значення. Вирішення цієї багатоаспектної проблеми є неможливим без активної участі спеціалістів-географів.

З позицій сучасної географічної науки, і це є неодноразово науково доведеним, на розвиток міста найістотніше впливає його економіко-географічне положення, тобто просторові відношення щодо сировинних, енергетичних, водних та інших ресурсів, транспортних шляхів сполучення формують систему зовнішніх чинників соціально-економічного розвитку міста в даних суспільно-історичних умовах.

Однак, до найважливіших умов, які сприяють або стримують подальший розвиток міста належать також фактори внутрішнього характеру – власне міські ресурси, найважливішими видами яких є: територіальні, трудові, водні, енергетичні, рекреаційні ресурси. Для кожного міста притаманний різний рівень їх сучасного використання, що значно впливає на потенціал перспективного розвитку. На характеристиці окремих з них ми зупинимось більш ретельно.

Територіальні ресурси - це наявність резервних територій або ділянок, які за розміщенням у плані міста, своїми розмірами, інженерно-будівельними і містобудівними вимогами можуть використовуватися для потреб забудови міста. Наявність територіальних ресурсів має досить вагоме, а іноді вирішальне значення для розвитку міст і розміщення об'єктів основних галузей промисловості. Тому важливо виявити наявність необхідних територій і їх придатність для потреб розвитку міста.

Вибір напрямків територіального розвитку міст у більшості випадків обмежений, у зв'язку з тим, що прилеглі до міста землі інтенсивно використовуються для сільськогосподарського виробництва, організації місць масового відпочинку населення, прокладання різних комунікацій і споруд. Практика свідчить, що більшість міст вичерпали найбільш сприятливі для забудови території і їх подальший розвиток вимагає відведення малопродатних в інженерно-будівельному відношенні і дорогих в освоєнні територій. Існуючі обмеження територіального розвитку міст вимагають пошуку внутрішніх резервів, а саме: більш інтенсивного використання освоєних міських земель, зіставлення можливих варіантів ущільнення міських територій і їх оцінки. Така оцінка повинна бути результатом аналізу всього комплексу умов, які сприяють або обмежують подальший розвиток міста.

Територіальне зростання міст з одного боку вступає в конфлікт з інтересами сільського господарства, потребами збереження природоохоронних зелених зон, використання територій для організації відпочинку населення, а з другого - вилучення цінних сільськогосподарських угідь під забудову приводить до віддаленого розміщення житлових масивів від місць прикладання праці, до

необхідності значних капіталовкладень у транспортні мережі та інженерне обладнання територій, що обумовлює по потребу підвищення ефективності використання освоєних територій.

Особливо значне додаткове освоєння територій в останні роки відбувається в великих містах, де його темпи перевищують темпи зростання чисельності населення. В середньому зростання освоєння територій у великих містах перевищило намічені генеральними планами показники на 15-20%, в тому числі позасельбищні (промислові, комунально-складські та ін.) - в 1,5 рази і більше. Все це свідчить про стійкі тенденції екстенсивного територіального розвитку міст і необхідність більш раціонального використання міських земель [1].

Територіальне зростання міст пов'язане не тільки з вилученням земель із сільськогосподарського виробництва, але безпосередньо веде також до зростання витрат на створення і функціонування усіх інфраструктурних підсистем: дорожньо-вуличної мережі, транспорту, інженерних комунікацій. Це пояснюється тим, що в останні роки основні обсяги житлового і виробничого будівництва розташовуються переважно на периферії міст зі значним відривом від загального масиву міської забудови. Такий процес є характерним для більшості інтенсивно зростаючих великих і величезних міст, особливо центрів агломерацій. Як правило, він викликаний двома причинами: обмеженим обсягом реконструкції існуючої житлової і промислової забудови і технологічними зручностями освоєння великих вільних ділянок.

Широкі можливості підвищення раціонального використання промислових територій, в першу чергу промислових районів, полягають у витісненні малоєфективних у територіально-функціональному відношенні підприємств і об'єктів (АТС, склади і бази, комунальні об'єкти) і формуванні спеціалізованих зон із розміщенням останніх в районах міст, які характеризуються меншою соціальною і економічною цінністю територій.

Водні ресурси також визначають можливість розвитку міст, їх профіль і перспективу. При дефіциті водних ресурсів виникає необхідність будівництва дорогих споруд для водопостачання (водоводів, каналів тощо) і відведення промислових та міських стоків на значну відстань, що значно обмежує розвиток міст. У ряді випадків, наприклад, коли необхідно розмістити водоемні виробництва, вирішального значення набувають умови відведення на далекі відстані промислових стоків при недостатній потужності очисних споруд та господарсько-фекальної каналізації.

Так, наприклад, виробництва з механічної обробки деревини споживають відносно мало води, не забруднюють атмосферу і водоймища. Виробництва ж лісохімічного комплексу різко відрізняються своїми характеристиками. Вони споживають багато води на технологічні потреби, скидають велику кількість хімічно стійких стоків, а в атмосферу - забруднюючих речовин. Тому дуже важливо визначити наявність і потужність водних ресурсів в районі, прилеглому до міста, їх потребу на розрахунковий період і перспективу і визначити резерви водних ресурсів, які можуть використовуватись для задоволення існуючих і перспективних потреб міста, умов водовідведення і очищення стоків.

Трудові ресурси, до яких відноситься населення в працездатному віці, а також працюючі в непрацездатному віці. При вивченні передумов розвитку міста необхідно виявити і зіставити чисельність трудових ресурсів у складі населення

міста і їх незайнятість у суспільному виробництві, а також наявність невикористаних трудових ресурсів міста і населених пунктів у приміській зоні. Невикористані трудові ресурси є практично в усіх містах, але особливо в малих, де доля промисловості незначна і зайнятість в домашньому господарстві більша.

При аналізі трудових ресурсів слід мати на увазі, що не всі вони можуть бути залучені в суспільне виробництво, особливо жінки. Необхідно, врахувати можливості використання вільних трудових ресурсів населених пунктів прилеглого району, зростаючі вимоги населення до організації місць прикладання праці з погляду їх розміщення, професійної різноманітності, характеру і умов виробничих процесів. З другого боку, раціональне їх використання є важливою умовою узгодженого розвитку усіх галузей міського комплексу.

Енергетичні ресурси. Встановлено, що розширення міських територій неодмінно пов'язане із зростанням потреб в тепловій і електричній енергії. Промислові райони і індустріальні міста є крупними споживачами енергії. Обсяги її споживання постійно збільшуються не тільки завдяки розвитку енергоємних виробництв та галузей важкої промисловості, а й у зв'язку з розвитком транспорту та міського господарства, зростаючими потребами в електроенергії, теплі і газі комунально-побутового сектора.

У загальному споживанні енергії в нашій країні близько 80% припадає на міста. На рівень енергоспоживання істотно впливає житлово-комунальна сфера. Із загальних річних енерговитрат на опалення і гаряче водопостачання об'єктів соціального значення і житла витрачається до 30% енергоресурсів, з них 2/3 ресурсів споживає житловий сектор. У зв'язку з цим однією з найактуальніших проблем розвитку міст є раціональне використання і економія енергоресурсів. Важливим є виявлення існуючих енергоресурсів міста, аналіз балансу енергопостачання і визначення додаткових заходів в тепло- і електропостачанні.

Тісний взаємозв'язок між містобудівними вирішеннями і споживанням енергоресурсів є очевидним. Так, визначення оптимальних параметрів розвитку міст, вибір стратегії розвитку його економічної бази, прийомів планувальної організації і функціонального зонування міських територій, поверховості і щільності забудови, масштаби і методи реконструкції викликають великі коливання в споживанні енергоресурсів у залежності від містобудівної ситуації. Тому серед проблем, які вирішуються в генеральному плані міста, однією з найважливіших є визначення потреб у різних видах енергії, внутрішніх і зовнішніх джерел забезпечення цих потреб, розробка пропозицій щодо вибору економічних джерел і способів енергопостачання, а також створення загальних для групи підприємств і міста в цілому енергетичних мереж і споруд.

Діапазон засобів і методів підвищення ефективності використання енергоресурсів характеризується широтою і різноманітністю засобів, охоплює такі напрямки, як впровадження нових видів джерел енергії, удосконалення технологічних процесів, створення енергоекономних видів транспорту, сучасного обладнання і побутових приладів, використання нових будівельних матеріалів і конструкцій, які сприяють зниженню непродуктивних витрат і збереженню енергії. Одне з найважливіших місць серед них належить раціональній функціонально-планувальній організації міста.

Слід зазначити, що до останнього часу містобудівна практика не мала будь-яких певних характеристик, нормативів і рекомендацій щодо взаємозалежності між містобудівними вирішеннями і рівнем витрачання

енергоресурсів. Новизна і складність проблеми економії енергоресурсів обумовили певну обмеженість відповідних цілеспрямованих досліджень, а також впровадження їх у практику проектування і забудови міст. Переважна увага до останнього часу приділялася вивченню загальних аспектів енергозберігаючої політики, або навпаки, досить вузьких інженерно-технічних завдань економії енергії шляхом впровадження нових вирішень в системах виробництва, розподілу і акумуляції традиційних і альтернативних видів енергії. В багатьох випадках питання економії енергії в містах розглядається в контексті загальних проблем енергозбереження або сприяє висвітленню організаційних аспектів вирішення цього завдання.

Розглянемо тепер управлінську складову здійснення міської політики.

За роки незалежності в Україні створено структуру муніципальних органів влади. Управління містами здійснюється органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Основні принципи регулювання функцій, компетенції і повноважень місцевого самоврядування висвітлені у Законах "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації". Проте, практика застосування зазначених вище Законів України, ухвалених протягом 1996-2004 рр., продемонструвала недосконалість правового регулювання у сфері управління соціально-економічними процесами в містах:

- неузгодженість і дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що в свою чергу зумовило невизначеність їхньої відповідальності;
- недосконалість правових норм, що породжувало зайву напруженість у відносинах між головами обласних і районних державних адміністрацій, головами обласних та районних рад, а також між ними і міськими головами;
- слабкий державний і громадський контроль за результатами практичної діяльності органів територіального управління.

На нашу думку, інтенсифікація розвитку українських міст може відбуватися лише при поєднанні активної державної регіональної політики та розробці ефективної міської політики. Реалізація активної державної міської політики має розглядатись як складова стратегії економічного та соціального розвитку країни на тривалий час – 15-20 років. Крім того, у рамках державної міської політики, яка має здійснюватись відповідно до напрямів реформування адміністративно-територіального устрою, має передбачатись впорядкування системи населених пунктів, визначення їхніх меж, розроблення та впровадження генеральної схеми планування територій, створення системи економічно та фінансово самостійних громад.

Сучасне місто - це просторово-економічна система, яка має значний економічний потенціал. Вона, згідно з об'єктивними законами ринку, здатна притягувати капітал ззовні і одночасно збільшувати власний потенціал з метою відтворення суспільних благ. Тому економічний механізм управління містом доцільно розглядати не тільки відповідно до видів економічної діяльності, сфер життєзабезпечення міської системи (галузевий підхід), а й залежно від цілей розвитку та очікуваного результату (стратегічний підхід).

Стратегічний підхід до формування механізму управління будь-якою територією сприятиме оптимізації структури управління містом, формуванню новаторських ідей у сфері управління ним. Звідси вдосконалення економічного

механізму в сфері управління містом передбачає дії за кількома напрямками (блоками).

Перший блок охоплює комплекс управлінських методів і заходів у площині ресурсного забезпечення збалансованого міського розвитку; другий - підтримка, мотивації і стимулювання економічної активності; третій - формування міжміської та внутрішньосистемної конкуренції, спрямованої на підтримку та нарощування конкурентоспроможності міста; четвертий - планування та прогнозування його соціально-економічного розвитку міста.

Такий підхід забезпечить поетапність процесів економічного росту, нагромадження економічного потенціалу міст, своєчасне прийняття рішень в умовах адаптації до нових умов господарювання та підвищення ефективності управління складною, багатокомпонентною міською системою та просторово неоднорідною у функціональному навантаженні територією загалом.

Управління містом у ринковому середовищі, де відбувається поєднання ринкових важелів впливу та елементів саморегулювання, здійснюється при залученні механізму підтримки та стимулювання економічної діяльності. Елементом цього механізму є створення мережі організацій, так званої інфраструктури підтримки промислових підприємств і підприємницьких структур. Становлення такої мережі виступає частиною програми міського маркетингу, поширеної у світовій практиці і визнаної як метод управління міським розвитком. Ця мережа може бути дієвим інструментом механізму управління містом, спрямованим на розвиток промислових підприємств, просування їхньої продукції та послуг на ринку міста, регіону, держави. Силами організацій, які входять у структуру підтримки та розвитку підприємств, можна організувати та здійснити розробку техніко-економічних обґрунтувань проектів конкретних підприємств та їхніх об'єднань для включення їх у регіональні програми розвитку; забезпечення отримання кредитних ресурсів, модернізацію устаткування; взаємодію з міжнародними фінансово-економічними групами щодо реалізації їхніх проектів, спрямованих на розвиток підприємств, що формують бюджет, встановлення взаємозв'язків з подібними інституціями в інших регіонах країни (у створенні гуртових ланок торгівлі продукцією, організації виставок, веденні проектів з моніторингу ринку).

В умовах регіоналізації та глобалізації провідне місце у системі міського менеджменту належить розвитку міжміської конкуренції, з одного боку, та активізації співпраці на рівні міст - з іншого. Міжміська конкуренція, з одного боку, пов'язана з підсиленням конкурентоспроможності міста, його інвестиційною привабливістю, розвиненістю ринку праці, товарів і послуг. З іншого боку, зовнішня відкритість економіки міст - визначальний стимул підвищення її конкурентоспроможності й активізації припливу зовнішніх інвестицій. Таким чином, механізм міжміської конкуренції сприятиме зміцненню експортного потенціалу підприємств міста і залученню іноземних інвестицій.

Поліпшення середовища життєдіяльності так чи інакше ставить проблему внутрішньоміської конкуренції. Коло питань, які вона охоплює, насамперед стосується ресурсозабезпечення, зокрема сфери фінансово-ресурсного забезпечення об'єктів господарювання та видів економічної діяльності, в які вони входять (кредитно-інвестиційний аспект), регулювання землекористування у містах, енергозабезпечення, водопостачання тощо.

Достатньо ефективними є заходи стосовно активізації співпраці на рівні

міст. Така консолідація вигідна не тільки для міст, які самотужки неспроможні вирішити свої проблеми, а й для тих, хто досяг економічного зростання. Дієвим механізмом такої співпраці є налагодження коопераційних зв'язків, відкриття філій підприємств, урізноманітнення організаційних форм співпраці у різних сферах економічної діяльності.

Управління містом можна розподілити за такими рівнями: концептуальне, стратегічне й оперативне (поточне). Об'єктом концептуального управління є не сфери діяльності або проблеми, що потребують вирішення, а ідея, парадигма розвитку міста. Вона виражає перспективне бачення іміджу міста. Втілення парадигми здійснюється на стадії стратегічного планування, в рамках якого відбувається конкретизація та композиція стратегічних цілей розвитку міста, що забезпечать його збалансований розвиток. Механізм реалізації стратегії збалансованого соціально-економічного розвитку міста включає розробку цілей нижчого рівня управління - поточного. Саме цілі поточного управління зумовлюють функціонування міської суспільно-територіальної системи. На цьому рівні відбувається безпосереднє керівництво конкретними сферами діяльності у межах міської території.

Таким чином, для формування дієвої міської політики потрібно привести в дію три основних елементи механізму управління: програму ресурсозберігаючого соціально-економічного розвитку міста, бюджет міста як інструмент фінансового планування і генеральний план міста.

Виважена міська політика повинна базуватися на врахуванні інтересів територіальної громади, влади, бізнесових структур, тобто всіх суб'єктів економічної діяльності, розташованих у межах міста, і одночасно людини як учасника процесу управління і як основного споживача суспільних благ. Досягнення компромісів між конкуруючими або різноспрямованими інтересами суб'єктів міського розвитку є однією з цілей реформування системи управління містом в умовах ринкових відносин.

1. Амитан В.Н., Зорина Е.И., Лукьяненко А.А. Город: проблемы демократических и рыночных трансформаций. - Донецк: ИЗПИ НАН Украины, 2001. - 217 с. 2. Концепція сталого розвитку населених пунктів. Схвалено Постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року. - К. - № 1359-ХІV. 3. Онищук Г.І. Проблеми розвитку міського комплексу України: теорія і практика / За ред. С.І. Дорогунцова. - К.: Наук. світ, 2002. - 439 с. 4. Пила В.І., Абрамов В.М. До питання про вдосконалення механізму управління розвитком міста // Регіональні перспективи. - 1999. - № 4. - С. 13-15. 5. Социально-экономическое развитие городов промышленного региона / В.Н. Амитан, В.В. Финагин, А.А. Лукьяненко и др. - Донецк: ИЗПИ НАН Украины, ООО "Юго-Восток, Лтд.". - 2002. - 254 с. 6. Сталий розвиток м. Києва у ХХІ сторіччі: стратегія та механізми. - К., 2001. - 60 с. 7. Тимчук М. Муніципальний менеджмент в системі управління економікою регіону // Економічний часопис. - 2000. - № 9. - С. 9-10.

Based on human geographical analysis of possible sustainable development of cities of Ukraine was established the necessity of inculcate of policy on new base to keep resources and urgency of measures concerning preserving, resumption and protection of all kinds of resources and improvement of city environment and surrounding.