

Стрельцов В.Ю.,
канд. держ. управ. доц.,
*Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при
Президентові України*

Концептуальні підходи до державної міської політики

Використання територіального підходу в процесі реалізації державної політики є європейським та світовим трендом, який використовується поряд із соціальним та економічним характеристиками країни. Одним з флагманів у цій сфері є ЄС, який намагається цінності регіональної політики шляхом підписання Меморандумів про взаєморозуміння (Китай, Росія, Бразилія та Україна), що мають на меті покращення управління, створення динамічних стратегій та урізноманітнення джерел фінансування.

Одним з прикладів запровадження більш гнучких фінансових інструментів є:

- консолідовані територіальні інвестиції (англ. Integrated Territorial Investment – ІТІ), що спрямовані на розвиток міст та інших територій за кількома пріоритетами з однієї або різних операційних програм, які фінансуються зі структурних фондів ЄС;
- глобальний грант – частина допомоги, можливість управління якою надається одному або кільком посередникам (органам влади на локальному рівні, або неурядовим організаціям) і яка використовується для підтримки локальних ініціатив з розвитку;
- ініціатива JESSICA, що покликана підтримати інвестиційні проекти (надання позик або гарантій) на міських територіях за допомогою публічно-приватного партнерства.

Влив зовнішніх чинників та внутрішні регіональні проблеми як ніколи актуалізують питання удосконаленням концептуальних підходів формування та реалізації стратегії регіонального розвитку.

Вітчизняна наукова школа регіоналістики формується також під впливом цих тенденцій. Праці українських фахівців, таких, як В. Бабаєв, В. Бакуменко, З. Балабаєва, Т. Безверхнюк, С. Біла, О. Бойко-Бойчук, В. Вакуленко, З. Варналій, В. Воротін, Н. Внукова, С. Газарян, М. Долішній, Я. Жаліло, В. Керецман, В. Корженко, О. Коротич, В. Куйбіда, М. Лендсел, В. Мамонова, С. Мітряєва, В. Поповкін, С. Романюк, С. Саханенко, Е. Топалова, Л. Хашиєва, М. Чумаченко та ін., присвячені теоретико-методологічному обґрунтуванню ролі держави в процесах регіонального розвитку, впливу глобалізації на ці процеси, а також реформам системи місцевого самоврядування.

В той же час, характерною рисою регіональної політики країн Центральної та Східної Європи є перенесення соціально-економічної активності до міст. Останні документи Європейської Комісії наголошують на необхідності узгодженої діяльності держави в сфері розвитку міст і

зобов'язують призначати на це частину коштів як з національного бюджету, так і Європейського фонду регіонального розвитку.

Не дивлячись на проголошення одним з головних результатів державної регіональної політики: «зниження диспропорцій у соціальних показниках, у тому числі заробітній платі та забезпеченні додержання державних соціальних гарантій; збільшення обсягу інвестицій в основний капітал при одночасному зниженні диспропорції за цим показником; подолання депресивного стану окремих територій, своєчасне і комплексне розв'язання проблем охорони довкілля», все ж таки акцент має бути зроблений на мінімізації негативних наслідків диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку, а не на їх скороченні, що є об'єктивним процесом регіонального розвитку.

Вітчизняною школою регіонального управління тільки починають закладатися концептуальні засади державної політики щодо міських територій в широкому розумінні. Окремі документи та наукові розробки певним чином торкаються цього питання, проте не існує документа, який би містив основні засади, цілі та інструменти розвитку, механізми координації та роль різних суб'єктів, а також зосереджувався на спільних проблемах розвитку міст.

Метою даної статті є теоретичне обґрунтування та розробка пропозицій щодо формування державної міської політики, що є складовою регіональної політики, як основи соціально-економічного розвитку країни.

Дороговказами регіональної політики в Україні є документи напрацьовані минулого десятиріччя. Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001 Про Концепцію державної регіональної політики, яка визначає головну мету державної регіональної політики, принципи, на яких вона ґрунтується, основні завдання та пріоритетні шляхи їх вирішення [1]. Закон України "Про Генеральну схему планування території України" від 07.02.2002 р. № 3059-III, який встановив пріоритети та концептуальні рішення планування і використання території країни, шляхи вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі [2].

У розділі 4. цього документу «Вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів» передбачається визначення завдань перспективного розвитку населених пунктів різного типу, серед яких найчастіше згадуються міста різного рівня урбанізації.

Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" від 08.09.2005 р. № 2850-IV визначив складові регіональної політики за двома напрямками: стимулювання розвитку регіонів та підтримка депресивних територій [4].

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 стала доленосним документом для формування регіональних стратегій розвитку та основою для синтезу оновленої Стратегії до 2020 року [5].

В той же час існуюча система керівних документів державної регіональної політики не позбавлена недоліків, серед яких науковці виділяють

відсутність підпорядкованості та узгодженості між Стратегією, щорічними програмами соціально-економічного розвитку, цільовими програмами, а також стратегіями розвитку окремих регіонів України. Поки не прийняті Закони України «Про державне стратегічне планування» та «Про засади державної регіональної політики» [6].

Пропонуємо дотримуватися ієрархії Концепція-Стратегія-Програма (План). Починати з Концепції державної міської політики слід зупинитись на понятті «міська політика», виклики з якими мають справу міські громади, головні цілі цієї політики, а також принципи та засади її втілення. Безсумнівно ця політика має бути розрахована на довгостроковий період, щонайменше до 2020 року.

Л. Блащук пропонує під міською політикою розуміти діяльність суб'єктів, згідно з умовами суспільного ладу, інституційної бази та економічних можливостей відповідної країни, що визначається їх інтересами та цілями. Таке широке розуміння ролі міських територій та їх значення для процесів розвитку є доволі прийнятним, однак не відчувається специфіки саме міських територій і характерних особливостей цілей та механізмів державного впливу.

Тому можна запропонувати таке визначення державної міської політики як цілеспрямована діяльність держави з метою сталого розвитку міст, а також використання їх потенціалу в процесах розвитку країни. Її формулювання здійснюється на національному рівні, а реалізація полягає в створенні умов для розвитку міст, а також за допомогою інвестиційної діяльності різних суб'єктів.

Головними суб'єктами є органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування різного рівня. Не слід оминати увагою таких важливих гравців як об'єднання територіальних громад міст (Асоціація міст України, Асоціація малих міст України тощо).

Державна міська політика це не тільки процес впливу держави через координаційні механізми на функціонування міст, але й діяльність різних груп інтересів з реалізації важливих завдань національного розвитку. Тобто, мова йде про систему багаторівневого врядування, в якій різні суб'єкти створюють простір спільної відповідальності за управління процесами розвитку територіальних громад міст.

Вітчизняне законодавство містить термін «зона урбанізації», який досить влучно характеризує цей простір спільної відповідальності, до якого також можуть входити сіла та селища. Уявлення про центри та межі міських територій, наявність або близькість до різних об'єктів (наприклад, виробництв, культурних, розважальних закладів), розвиненість транспортних мереж, функціональне наповнення об'єктів тощо все це допомагає визначити функціональні, а не адміністративні межі зони урбанізації або міського простору. Звідси можна виокремити простір метрополій, де спостерігається надзвичайно висока концентрація населення та економічної активності (Київ, Харків, Дніпропетровськ, Донецьк, Одеса, Львів), регіональний простір (сформований навколо решти обласних центрів та міст обласного значення),

субрегіональний простір (сформований навколо районних центрів), локальний простір (сформований навколо міст районного значення, крім районних центрів).

Формування та реалізація міської політики має безперечно базуватися на принципах, аналогічних тим, що визначені для державної політики регіонального розвитку: програмування; концентрації; додатковості; субсидіарності; синхронізації дій („синергії”); збалансованого розвитку; партнерства, єдності [7].

Однак є доцільним доповнити її принципом багаторівневості, що передбачає тісну співпрацю та діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в вертикальній площині, а також в горизонтальному вимірі між органами місцевого самоврядування та іншими суб’єктами для досягнення поставлених цілей.

Однією з найскладніших складових пропонованої Концепції є визначення викликів, на які міська політика має дати адекватні відповіді протягом тривалого часу. Головні з них в той або інший спосіб сформульовані в керівних документах державної регіональної політики. Передусім, в Генеральній схемі планування території України та Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року.

Загострення конкуренції між міськими просторами в напрямку привабливості ринку праці та умов життя вимагає стимулювання росту та зайнятості.

Депопуляція, структурне безробіття, низький рівень господарської та інвестиційної активності все це є характерною рисою низького рівня урбанізації та інтеграції функціональних мереж. Проте, найбільші міста на таких депресивних територіях концентрують найбільший потенціал розвитку і це може бути використано для досягнення цілей регіонального розвитку.

Як зазначено у Генеральній схемі планування території України: «зони урбанізації з критичним рівнем виробничо-містобудівного освоєння потребують жорсткого регулювання містобудівного розвитку з першочерговою реструктуризацією економічної бази та екологічним оздоровленням територій». Тому важливим напрямом є запобігання негативним наслідкам просторової, технічної, екологічної та соціально-економічної деградації.

З іншої сторони великі міста починають потерпати від субурбанізації, коли починають інтенсивно та доволі часто хаотично розбудовуватись передмістя. Тим самим завдається шкода навколишньому середовищу, зростають витрати на розбудову інфраструктури, а місто втрачає джерело доходів для задоволення потреб розвитку.

Зони урбанізації також є дуже чутливими до демографічних та кліматичних змін, зростаючої потреби в енергоносіях. Не менш важливим є антикризове управління та реагування на надзвичайні ситуації, що має забезпечити належний рівень безпеки громадян.

Підвищенню конкурентоспроможності міських територій сприятиме розбудова консолідованої транспортної інфраструктури для зручного сполучення з віддаленими районами.

Одним з головних викликів є покращення якості управлінської діяльності на міських просторах. Велика кількість адміністративно-територіальних одиниць вимагає належної координації діяльності та співпраці для реалізації найважливіших інвестиційних проектів. Існуюча законодавча база, яка дозволяє створювати об'єднання та укласти угоди, не повною мірою може задовольнити зростаючі потреби територіальних громад.

Невід'ємним атрибутом, який супроводжує процес реалізації політики є моніторинг. Однак створення адекватної системи моніторингу вимагає певних реформ збору статистичної інформації, оскільки існуюча система не дає уявлення про процеси в зонах урбанізації.

Звертаючись до цілей міської політики доцільно за вихідний пункт взяти наукові розробки Національного інституту стратегічних досліджень, співробітники якого пропонують такі цілі регіонального розвитку до 2020 року:

- формування консолідованого економічного простору країни, збільшення ємності внутрішнього ринку;
- посилення внутрішньої міжрегіональної кооперації, насамперед у виробничій сфері;
- структурну модернізацію регіональної економіки, запровадження енергозберігаючих технологій, розвиток екологічно-безпечного виробництва, раціональне господарське використання наявних на регіональному рівні ресурсів;
- формування конкурентоспроможних регіональних економік на основі оптимального та раціонального використання внутрішнього ресурсного потенціалу регіонів;
- забезпечення стабільного розвитку людського капіталу та вирішення соціальних проблем.

Врахування викликів та майбутніх цілей регіонального розвитку дає підстави сформулювати такі цілі міської політики:

підвищення конкурентоспроможності за рахунок здатності міських територій генерувати ріст та створювати зайнятість;

допомога в субрегіональному та локальному вимірах на депресивних територіях з метою зміцнення позицій міських територій та запобігання їх соціально-економічному занепаду;

підтримка сталого розвитку міського простору шляхом запровадження енергозберігаючих технологій, розвитку екологічно-безпечного виробництва, раціонального господарського використання наявних ресурсів та мінімізації негативних наслідків просторової, технічної, екологічної та соціально-економічної деградації;

створення умов для запровадження принципів належного врядування в зонах урбанізації.

Реалізація державної міської політики має базуватися на декількох інструментах:

- стратегічному (стратегії розвитку, державні цільові програми, програми соціально-економічного та культурного розвитку)
- нормативно-правовому (відповідні акти органів влади);
- інституційному (координація на центральному, регіональному, субрегіональному та локальному рівнях, Угоди щодо регіонального розвитку, територіальні контракти);
- фінансовому (кошти суб'єктів, що беруть участь в ній участь);

Пропонована Концепція забезпечить зв'язок із Державною стратегією регіонального розвитку до 2020 року та стратегіями розвитку регіонів, а також відкриє можливості більш тісної співпраці з європейськими партнерами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” 21.07.2006 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – Ст. 2132.
2. Указ Президента України “Про Концепцію державної регіональної політики” від 25.05.2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.
3. Закон України “Про Генеральну схему планування території України” від 07.02.2002 р. № 3059-III // Офіційний вісник України. – 2002. – № 10. – Ст. 466.
4. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 08.09.2005 р. № 2850-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 40. – Ст. 2529.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21.07.2006 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – Ст. 2132.
6. Щодо удосконалення державної стратегії регіонального розвитку України до 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/strategiya_2015-a0536.pdf
7. Блащук Л. Міська політика та удосконалення механізму розвитку міст / Л. Блащук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Edu/2011_28/fail/blaschuk.pdf
8. Мамонова В. Державна регіональна політика: проблеми формування правової бази / В. Мамонова // Публічне управління: теорія та практика. – Х.: Вид-во “ДокНаукаДержУпр”, 2010. – Вип.1 (1). – С. 59-67.