

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 12.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.12.13>

УДК 351: 352/354:005

Н. М. Гринчук,

к. е. н., доцент, доцент кафедри регіональної політики,

Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8516-2417>

М. С. Багінський,

головний науковий співробітник,

Комунальна науково-дослідна установа «Науково-дослідний інститут

соціально-економічного розвитку міста», Київ

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0003-3252-1978>

УРБАНІЗАЦІЯ ТА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

N. Grynchuk,

PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of

Regional Policy of the Educational and Scientific,

Institute of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko

National University of Kyiv

M. Baginskyi,

Chief Researcher, Municipal Research Institution «City Development Institute»

URBANIZATION AND STATE POLICY OF TERRITORY DEVELOPMENT

Метою статті є переосмислення взаємного впливу урбанізації і державної політики територіального розвитку, аналізу існуючого досвіду її формування, інструментів публічного управління.

Розглядається сучасне наукове розуміння урбанізації, переваги і проблеми, до яких вона призводить. Зазначено, що робіт з точки зору публічного управління недостатньо, а нові чинники, пов'язані, наприклад, за визначенням Девіда Гарві з «правом на місто», змінами у сприйнятті ситуації, суспільно-правовими відносинами обумовлюють необхідність перегляду державної політики розвитку урбанізованих територій на основі узагальнення досвіду її формування в різних країнах, періодизації та розгляду використаних інструментів. Зроблена спроба використання системного підходу до вивчення поставлених питань. Обгрунтовано, що дослідження взаємозв'язку і взаємовпливу процесів розвитку публічного управління та урбанізації набуває все більшої актуальності задля забезпечення відкритості, безпеки, інклюзивності, життє- і екологічної стійкості міст та урбанізованих територій у контексті сталого розвитку.

The purpose of the article is to reconsider the mutual influence of urbanization and the state policy of territorial development, the analysis of the existing experience of its formation, the tools of public administration.

The modern scientific understanding of urbanization, advantages and problems to which it leads is considered. There are not enough works from the public administration point of view are noted. New factors appeared, for example, according to David Harvey's definition, "the right to the city", changes in the perception of the situation, social and legal relations, and others. The foregoing makes it necessary to revise the state policy of urban development based on the generalization of the experience of its formation in different countries, periodization and consideration of the tools used.

An attempt is made to use a systematic approach to the study of the questions. It was justified that the study of the relationship and mutual influence the

development processes of public administration and urbanization is gaining more and more relevance in order to ensure openness, safety, inclusiveness, life and ecological sustainability of cities and urbanized territories in the context of sustainable development.

The experience of forming and implementing the state policy for the development of urban areas in foreign countries is summarized. Different types of policies have been identified: stimulating, compensatory, adaptive and counteracting. The tools for its implementation are combined into six groups: administrative and managerial; means of prohibition; spatial distribution of economic activity; financial stimulation; creation of physical infrastructure and "soft" measures to stimulate development.

Further studies of urbanized areas provide for the need to identify them in the post-war period, problems associated with population decline, infrastructure destruction, and business relocation. The issue of the functioning and development of urban agglomerations, their strategic and spatial planning, integrated development needs to be resolved.

Ключові слова: *урбанізація, урбанізовані території, державна політика, публічне управління, взаємовплив, агломерація, суспільно-владні відносини, розвиток.*

Keywords: *urbanization, urbanized territories, state policy, public administration, mutual influence, agglomeration, public-power relations, development.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На сьогодні урбанізацію слід розглядати не як зміни, що призводять до зростання кількості міст і міських жителів, а як багатогранний соціально-економічний процес, який справляє значний вплив на внутрішнє і зовнішнє середовище України. А об'єктивне збільшення площ урбанізованих ландшафтів, розширення адміністративних,

інноваційних, комунікативних функцій міст у системах розселення, розвиток взаємопов'язаних форм міського розселення – агломерацій, метрополій та інших урбанізованих територій потребує врахування нових суспільно-владних відносин, розв'язання проблем, що виникають при цьому, передбачає застосування нових механізмів публічного управління. Зазначене великою мірою актуалізує необхідність багатоаспектного аналізу порушеної проблематики, одним із напрямів якого має стати теоретичне обґрунтування взаємовпливу урбанізації і публічного управління, формування та реалізації відповідної державної політики територіального розвитку. Держава має створити належні умови для функціонування високоурбанізованих територій - агломерацій, визначення пріоритетів у повоєнному розвитку, передбачивши правові, організаційні, фінансові механізми, стимулюючі заходи, здійснення громадського моніторингу їх ефективності і результативності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Джерельною базою дослідження стали публікації щодо розвитку міст і агломерацій, до яких долучилися вчені-економісти, політологи, соціологи, історики, екологи та ін. Вагомий внесок у ці дослідження зробили С. Артоболевський, О. Бойко-Бойчук, О. Гладкий, Т. Голікова, П. Коваленко, Н. Омельченко, А. Степаненко, В. Удовиченко, В. Бабаєв та інші. Роль держави, аспекти державного впливу на територіальний і місцевий розвиток досліджували М. Долішний, В. Мамонова, С. Романюк, Л. Сергієнко, Д. Стеченко, Б. Татт та ін.

Сучасні концепції розвитку міст і урбанізованих територій у контексті забезпечення їх сталого розвитку досліджували зарубіжні вчені: Р. Бенем, Л. Вірт Е. Говард, Дж. Джейкобс, С. Леманн, Ч. Лендрі, Р. Флорида та інші.

Зазначена проблематика стала предметом фахових дискусій на різних міжнародних платформах, у тому числі ООН та Світового Банку.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Дослідження сутності і ролі урбанізації у цивілізаційних процесах, розвитку країн і територій здійснювалися багаторазово, з позицій різних наук, зарубіжними і вітчизняними вченими.

Проте робіт з точки зору публічного управління недостатньо, а нові чинники, пов'язані, наприклад, за визначенням Девіда Гарві з «правом на місто» [15], зміни у сприйнятті ситуації, суспільно-правовими відносинами обумовлюють необхідність перегляду державної політики розвитку урбанізованих територій на основі узагальнення досвіду її формування в різних країнах, періодизації та розгляду використаних інструментів. Це спроба використання системного підходу до вивчення поставлених питань.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є переосмислення взаємного впливу урбанізації і державної політики територіального розвитку, аналізу існуючого досвіду її формування, інструментів публічного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. “Енциклопедія державного управління” дає наступне визначення урбанізації: “урбанізація означає збільшення просторового масштабу і/або щільності поселення і/або інтенсивності господарської та іншої діяльності на території з плином часу. Цей процес може відбуватися за рахунок природного розширення існуючого поселення через приєднання найближчих периферійних поселень до центрального, міграції периферійного населення із сіл у міста, їх комбінації тощо. Урбанізація найбільш повно виявляється через показники фізичної щільності населення, забудови, транспортних та інших комунікацій, установ, послуг тощо” [3, с.386]. Н. Омельченко визначає урбанізацію як: “багатогранний і дуже неоднозначний процес, який (окрім збільшення частки міського населення та інтенсивного формування міст як особливого типу поселень із великою кількістю людей, зосереджених у відносно обмеженому просторі) несе із собою трансформацію всієї просторово-структурної організації життя населення” [6, с. 59]. Вплив міст на спосіб життя людей, їхню життєдіяльність, концентрація економічного, демографічного та політичного потенціалу, роль у розвитку суспільства, динамічність процесів, як і наявність значної низки екологічних і соціальних проблем (спекулятивних будівельних бумів, погіршення якості довкілля, приватизації міського простору через

відгородження та комерціалізацію, де переплітаються конфлікти за економічні та символічні блага [15] тощо) обумовлюють необхідність формування адекватної державної політики та застосування механізмів публічного управління задля забезпечення сталого розвитку територій.

Проведене дослідження дозволяє виокремити декілька етапів в еволюції державної політики розвитку міських територій.

На першому етапі державна політика щодо розвитку територій формувалася як вирівнююча. Об'єктами такої політики були депресивні території, основною її метою – зниження міжрегіональних відмінностей. До числа найбільш вдалих проектів початкового періоду відносяться, наприклад, індустріальний розвиток Рурської області в Німеччині.

Безпосередньою реакцією на зростаючі проблеми урбанізованих територій стали зусилля урядів та місцевої влади багатьох країн, спрямовані на обмеження надмірної концентрації населення та виробництва і на вирівнювання ступеня розвитку між містами та сільськими районами. У 1924 р. в резолюції конференції Міжнародної федерації з житлового будівництва і планування міст було оголошено про небажаність необмеженого зростання великих міст.

У Великобританії 1939 року у доповіді Комісії Барлоу було викладено пропозиції щодо обмеження зростання Лондона на основі планування і заходів із врегулювання розміщення виробництв. Серед основних рекомендацій Комісії було: обмеження подальшого збільшення агломерацій, особливо Великого Лондона; зменшення диспропорцій у промисловому розвитку районів країни; необхідність реконструкції міських територій з великою щільністю населення, зокрема, внутрішніх районів міст; розосередження або виведення підприємств і переміщення населення з внутрішніх районів у зовнішні тощо.

Прийнятий 1938 року закон про зелений пояс (Green Belt Act) та у 1947 році закон про планування вільної території навколо міст (Country Planning Act) створив необхідний правовий механізм обмеження забудови зон, які

безпосередньо оточують міста [16].

План Аберкромбі (1943 р.) передбачав зниження щільності населення в перенаселених районах центру шляхом переміщення надлишкової його кількості в нових містах за межі зеленого поясу в радіусі 20-30 миль від центру Лондона. Очікувалося, що нові міста будуть внутрішньо збалансованими населеними пунктами з постійним розміром, зможуть прийняти не менше 50% приросту лондонців, які проживають зовні зеленого поясу. Однак виявилось, що вісім нових міст не прийняли на себе і третини цього збільшення. При цьому між ними й центром підвищилася маятникова міграція. Зростаючими темпами стихійно забудовувалася територія замість її концентрації в радіальних напрямках уздовж транспортних ліній.

Другий етап реалізації державної політики щодо розвитку територій починається у другій половині 50-х років ХХ століття. Він характеризується різноманітністю вибору об'єктів і інструментарію впливу держави. Для даного періоду характерне застосування не лише стимулюючих (як у США, Канаді, Швеції, Нідерландах та інших країнах), але і стримуючих механізмів (як у Франції і Великобританії). При цьому використовувались як методи фінансової допомоги та податкового регулювання, так і заборона та контроль будівництва або розширення виробництв.

Прийнятий 1956 року в Японії закон про розвиток району Токіо був також спрямований на обмеження зростання столиці. Він передбачав створення зеленого поясу та нових міст-супутників за прикладом Лондонської агломерації. Були одночасно введені обмеження на нове промислове будівництво в центрі міста. В 1962 році у рамках боротьби з перенаселеністю був задум створення кількох “малих Токіо” – центрів економічного та культурного життя, з метою більш рівномірного поширення переваг урбанізації на всю країну [5].

Проте не зважаючи на ці міри, за останні півстоліття більше 40% приросту населення Японії припадає на Токійську агломерацію. Вона є і залишиться за прогнозами у найближчому майбутньому (38 млн. осіб) однією

із найкрупніших у світі. Тому влада Токіо повністю відмовилась від ідеї зеленого поясу як не вигідного для зростаючого мегаполісу, а нові міста навколо нього перетворилися на додаткові центри для забудови і життєдіяльності.

Прикладом політики розвантаження є досвід Великобританії, де протягом тривалого часу для розміщення нового або розширення існуючого виробництва в Лондонській і Бірмінгемській агломераціях необхідні спеціальні дозволи від влади з обґрунтуванням, що проєкт може бути реалізований тільки тут. Одночасно вагомі “підйомні” пропонувалися тим фірмам і, у меншій мірі, фізичним особам, які були готові мігрувати з обох агломерацій. Значні пільги чекали інвесторів незалежно від їх походження в депресивних районах півночі і заходу країни. В результаті, на північ країни мігрували значні виробничі потужності з півдня, особливо з Великого Лондона і Південно-східного району.

Але незважаючи на застосування цілого ряду інструментів політики стримування росту великих агломерацій, її результативність найчастіше невисока. Факт безперервного розширення великих міст свідчить як про економічну доцільність такого зростання й ефективність концентрації виробничої діяльності у межах агломерації, так і про неминучість проблем, пов’язаних з цим явищем. Переважання приватної форми власності ускладнює проведення регуляторних заходів і здійснення безпосереднього впливу органів публічного управління на суб’єкти господарювання. Підвищення вартості землі у зоні впливу великого міста відбувається за ланцюговою реакцією в результаті застосування певних схем землекористування та планувальних рішень (встановлення зеленого поясу, наприклад, та розвиток інфраструктури) і обмеженості міських земель. У свою чергу їх висока вартість не дозволяє місцевій владі впроваджувати великі та комплексні проєкти.

Із іншого боку, природні тенденції субурбанізації населення і господарської діяльності також мають вплив. Населення покидає найбільші центри, бажаючи жити в комфортабельніших індивідуальних будинках поза

межами міста. Нормальне функціонування багатьох підприємств та установ вимагає значних вільних площ, досить дорогих або просто відсутніх в межах найбільших центрів. Прагнення до малоповерхової забудови “підкорило” одночасно і частину населення, і частину бізнесу. Крім того, розвиток технологій зробив можливою територіальну роз’єднаність різних підрозділів компаній, і частина їх виробничих ланцюжків, особливо масове виробництво, була перенесена на інші території, що дозволяло економити ресурси, не втрачаючи керованості.

Аналізуючи післявоєнну історію державної політики в розвинених країнах, що особливо важливо для України нині, можна прийти до висновку, що вона була здатна уповільнити або прискорити “природні” тенденції територіального розвитку.

Були, наприклад, й негативні наслідки багаторічного розвантаження агломерацій і процесів субурбанізації. Виникали кризові ареали, що отримали назви “внутрішніх”, – “inner areas” (хоча це і не завжди відповідало реальній географії). Вони ставали місцем зосередження маргінальних груп населення, що не мали засобів для існування. В той же час робочі місця, що вимагають не дуже високої кваліфікації, “мігрували”, що привело до зростання безробіття. Значне число іммігрантів в цих ареалах ще більше ускладнило проблеми. Поряд з процвітаючими кварталами виникли вибухонебезпечні “острови” бідності. Неспокій в них відзначався в багатьох країнах – у Великобританії, Франції, Бельгії і ін. [12].

Ці ареали характеризувалися не тільки низькою якістю життя, але й ізоляцією їх жителів від основної маси населення, що обумовило появу терміну “соціальна виключеність” (“social exclusion”). Держава змушена була проводити політику інтеграції, об’єктом якої стали не тільки іммігранти, але й інші компактні маргінальні групи населення. І більш значимими для таких ареалів були зміни в чинниках розміщення виробництв.

Після ревізії державної політики виник і організаційно оформився новий напрям, спрямований на розвиток переважно “внутрішніх” ареалів

найбільших агломерацій. І надалі вони стимулювалися вже і в рамках єдиної регіональної політики ЄС. Заміна політики обмеження розвитку стимулюванням кризових ареалів проходила при посиленні фрагментації соціально-економічного простору. Усередині багатьох районів країн (Італії, Великобританії, Франції) збільшувалися явища, коли поруч існували успішні і кризові території. Не дивлячись на підвищення мобільності, вимоги капіталу до території ставали все більш вибагливішими. Все це викликало адекватну відповідь держави. Територіальні об'єкти державної політики “мініатюризувалися”. Відбувся перехід від політики розвитку значних за площею територій до підтримки окремих центрів і навіть їх частин.

Але на стимулюванні розвитку внутрішніх ареалів ревізія державної політики не закінчилася. Глобалізація сприяла зміні політики держав відносно урбанізованих територій. Глобалізація означала посилення конкуренції між країнами, але основний тягар лягав на плечі найбільших - глобальних міст.

Відбувається перехід до політики підтримки крупних міст – правда, дуже ускладненої обмеженнями, що накладаються Європейським Союзом для забезпечення свободи конкуренції.

Стають активними гравцями урбанізовані укрупнені території: вони здатні продукувати масштабніші проекти; столиці претендують на вищий статус в світовій регіональній ієрархії; схеми розвитку транспортних шляхів, системи розселення стають простішими і зрозумілішими. Недарма Польща напередодні вступу до Євросоюзу здійснила укрупнення своїх воєводств. Замість 49, було створено 16 регіонів (воєводств). У Франції домінує Паризький район, в Італії – Ломбардія (її центр – Мілан), в Іспанії – агломерація Мадрида і Барселони, в Японії – райони Канто (Токіо), Кинки (Осака, Киото) і Токай (Нагоя).

Серед інших інструментів публічного управління - створення асоціацій муніципалітетів. Зокрема, в США і Японії. За поправками 1994 року до Закону Японії “Про місцеву автономію”, було юридично визнано “асоціації обширних районів” із спеціальною системою управління, що створювались з метою

вирішення специфічних завдань спільно декількома префектурами і/або містами.

У Європі ефективною формою прикордонних співтовариств стали єврорегіони. Укрупнення територій як спосіб забезпечити їх конкурентоспроможність і мінімізувати непродуктивні витрати, повною мірою використовувати відомий “ефект масштабу”, є тим процесом, що набирає силу і знаходить все нові форми. Зокрема, після завершення будівництва моста через протоку Ересунн, що сполучає датський Копенгаген і шведський Мальме ці два міста фактично утворили “єдиний муніципалітет”.

Інструментарій державної політики щодо розвитку територій значно диверсифікувався. Якщо раніше акцент робили на наданні прямої фінансової допомоги (іноді оплачувалося понад 50% вартості проєкту), то з початку 80-х ширше використовуються непрямі заходи, направлені на збільшення інвестиційної привабливості обраних територій, особливо в рамках єдиної регіональної політики ЄС. Природно, це стосується і політики заохочення найбільших центрів.

У розвитку останніх акцент робиться на вирішенні двох проблем – по-перше, ліквідації ареалів бідності, включенні їх в нормальне життя міста і країни, по-друге, на розвитку самих центрів, зміцнення їх позицій в глобальній конкуренції. При цьому найбільші центри розглядаються не ізольовано, а як ключові точки, що дають поштовх розвитку всій системі міст, всій території держави. При цьому ареали поза крупними містами набувають функцій їх обслуговування і виробництва доповнюючих товарів та послуг.

Обидві ці цілі прагне поєднувати і загальна регіональна політика ЄС. Слід згадати програму URBAN направлену на розвиток кризових ареалів в містах. Серед цих ареалів було багато кварталів найбільших центрів Західної Європи – Брюсселя, Відня, Берліна, Гренобля, Дубліна, Амстердама, Роттердама і ін.

У 2007 – 2013 рр. відбулись значні зміни у політиці розвитку урбанізованих територій країн ЄС, яка стала розглядатися як суттєва складова політики згуртування ЄС і політики сталого розвитку. Було розроблено і

впроваджено низку операційних програм у європейських містах на основі інтеграційного підходу, а саме - поєднання елементів крос-культурної координації дій, міцного горизонтального партнерства, підвищення рівня відповідальності місцевих органів влади та інвестування коштів у ті галузі економіки, що є ключовими елементами загальної європейської концепції урбанізованого розвитку [17]. Основні цілі політики урбанізованого розвитку у цей період визначено наступним чином: “укріплення економічного процвітання та підвищення рівня зайнятості у малих і великих містах, ліквідація соціальних диспропорцій і регенерація урбанізованих територій, захист і покращення урбанізованого навколишнього середовища з метою досягнення локальної та глобальної сталості, удосконалення рівня управління містами та підвищення ролі місцевих органів влади” [13].

У Стратегії “Європа-2020” уже зазначено, що: “урбанізований розвиток означає комбіновану соціальну, економічну та фізичну трансформацію міст. Під час розробки концепцій розвитку мають бути враховані як переваги економічної активності, інновацій, освіти і культури, так і загрози “урбаністичної лихоманки”, бідності, міграції, раціонального розміщення населення та ін.” [14]. Територіальний порядок денний “ЄС-2020” визначив метрополії та урбанізовані території ключовими драйверами розвитку, які відіграють значну роль на різних рівнях і мають робити більший внесок у розвиток європейських територій.

Сталий та інтегрований розвиток міських територій лишатиметься пріоритетним і в Політиці когезії ЄС на 2021–2027 рр. Під “сталістю” розуміються зусилля щодо проблематики зміни клімату, розвиток зеленої інфраструктури, зменшення викидів в атмосферу тощо. Буде продовжено формування стратегій інтегрованого територіального інвестування та місцевого розвитку керованого громадою, спрощення процесу імплементації фондів ЄС тощо.

Експертами зауважується, що у разі тривалого періоду стабільності в світовій економіці більше уваги приділяється депресивним і кризовим

територіям, у період кризи та післякризовий – найбільшим центрам. В цьому випадку можна говорити про розвиток політики по спіралі: у перші післявоєнні роки у ряді держав Європи особлива увага приділялася розвитку найбільших центрів, а потім основні зусилля були зосереджені на кризових територіях [12].

Звичайно, це тільки загальний висновок, оскільки в кожній з країн державна політика щодо розвитку територій має багато особливостей.

Так, німецькі фахівці, які займаються питаннями економічного розвитку на регіональному рівні, довгий час вірили у конвергенцію регіонального розвитку. Вважалося, що агломерації можуть спричиняти свого роду ланцюгову реакцію: робоча сила та земля у агломераціях були наявні у недостатній кількості і відповідно дорогими. Окрім цього, агломераціям приписували високі рівні забруднення навколишнього середовища та злочинності. Діаметрально протилежною була ситуація на інших територіях. Отже, на думку науковців, економічне зростання повинне було рано чи пізно “перекинутися” на ці території.

Коли було ухвалено перший федеральний закон про регіональне планування, існувала навіть ідея “розпуску” агломерацій. Агломерації часто характеризувалися як “нездорові” або “перевантажені утворення”, а законодавство землі Баварія з питань просторового планування свого часу повинне було містити чітку норму про виключення можливості “негативного планування – заборони поселення у районах агломерації” [9].

Сьогодні уявлення про агломерації докорінно змінилися. Вони вважаються колискою інновацій. Навіть те, що найбільші досягнення інноваційної діяльності у країнах з високим рівнем добробуту не обов’язково прив’язані до території агломерації у широкому сенсі, адже інновації можуть також бути реалізовані у потужних закладах освіти, що знаходяться за їх межами, проте кількісні показники “інновативності” у територіальному розрізі знову-ж таки вказують на агломерації.

Через це не можна послаблювати наявні агломерації, що ефективно

функціонують. Вони не потребують додаткових дотацій, але необхідно забезпечувати, щоб вони були в змозі виконувати свої завдання у повному обсязі [10]. Для цього необхідними, на думку Х. Ціммермана, є кілька елементів. Сучасні агломерації мають бути здатні діяти самостійно. Для цього повинні бути підсилені відповідні “дійові особи” у них, які мають отримати відповідні можливості для дії, у рамках міжбюджетних відносин - власні завдання, а також достатні власні джерела надходжень, необхідні для самостійного виконання цих завдань. Вирішення цих питань є важливим завданням державотворення, якщо існує намір уможливити ефективний територіальний розвиток та отримати від регіонів належний внесок до національного продукту. Ще одним з необхідних елементів є визначення пріоритетів розвитку кожного регіону [10]. Виходячи з вище зазначеного, Київська агломерація, як і Львівська чи навіть Дрогобицька, мають отримати юридичний статус та повноваження, підкріплені фінансово.

Останнім часом набуває дедалі більшого поширення в європейських країнах міжмуніципальне співробітництво як успішна форма політики місцевого і регіонального розвитку. Така практика в Україні має законодавчі підстави і в окремих областях (Полтавська, Вінницька) є вже досить поширеною.

Переважно органи місцевого самоврядування (територіальні громади базового рівня) не є абсолютно самодостатніми, яку б площу чи чисельність населення вони не мали. У зв’язку з цим міжмуніципальне співробітництво є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між органами місцевого самоврядування, недосконалої організації територіальної влади тощо.

Підсумовуючи проведений аналіз слід підкреслити, що в умовах поляризації соціально-економічного простору країни найбільш конструктивними є наступні типи державної політики стосовно розвитку урбанізованих територій:

- стимулююча політика, тобто політика яка використовує інструменти і

засоби для прискорення розвитку, отримання додаткових ефектів, зниження диспропорцій, впровадження нових видів діяльності, як і формування нових економічних відносин, що досягається шляхом розвитку інфраструктури, діджиталізації і цифровізації території;

- компенсуюча політика, що використовує відповідні інструменти для пом'якшення негативних наслідків, зокрема, екологічного і соціального характеру, такими компенсаторами стають штрафи, податки, а також дотації, пільги, фінансування перепідготовки працездатного населення та ін.

- адаптивна політика, що включає заходи з упередження, запобігання небажаного впливу, пристосування до менш керованих і оцінюваних як невідворотні, дій. Прикладом може служити концепція інтегрованого розвитку, адаптивні заходи щодо зміни клімату, що запроваджуються у містах;

- протидіюча політика, де вживаються різноманітні засоби для протидії об'єктивним тенденціям, в діапазоні від певних обмежень до повної заборони.

Інструменти реалізації державної політики можна об'єднати у шість груп:

- адміністративно-управлінські (наприклад, надання особливого статусу північним територіям Канади як ресурсної зони і їх виділення з традиційної сітки адміністративно-територіального устрою);

- засоби заборони розміщення нових підприємств в перенаселених районах (наприклад, у Франції відносно Парижа і його передмість);

- просторовий розподіл економічної діяльності (наприклад, в Італії через розміщення підприємств державного сектора здійснювався вплив на регіональні ринки праці, а також діяла схема переважно державних закупівель у постачальників з певних районів);

- фінансове стимулювання компаній (дотування певних сум інвестицій, що вкладаються в розвиток території, кредити, фінансові пільги, субсидії у зв'язку із створенням нових робочих місць тощо);

- створення фізичної інфраструктури (включаючи механізм концесії, які впроваджені, наприклад, в скандинавських країнах у сфері транспорту);

– “м’які” заходи стимулювання розвитку (створення сприятливого соціального і бізнес-середовища, їх екосистем, інформаційна, консультаційна і навчальна підтримка, маркетинг тощо).

Вибір тієї, або іншої моделі реалізації державної політики стосовно розвитку різних територій в зарубіжних країнах залежить від стратегічних цілей, історичного етапу розвитку, можливостей і обмежень конкретної території.

Використання світового досвіду на теренах України потребує адаптації, врахування національних та регіональних особливостей.

При цьому слід дотримуватися Європейської хартії міст II (Маніфесту нової урбаністики) та прийнятого ООН переліку Цілей сталого розвитку, зокрема, досягнення цілі 11 “Сталий розвиток міст і громад”: “забезпечення сталого розвитку міст, поселень та громад як сприятливих середовищ проживання вимагатиме перенесення акценту з адміністративно затверджуваних планів на стратегування територіального розвитку. Для цього необхідні партнерство, взаємоузгодженість та інклюзивна участь територіальних громад, органів місцевого самоврядування, організацій громадянського суспільства та бізнесу. Стратегії розвитку на локальному рівні мають бути сформовані з дотриманням принципів відкритості, інклюзивності та наукової обґрунтованості з одночасним впровадженням системи показників для подальшого моніторингу та громадського контролю у процесі реалізації” [11, с.88].

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Урбанізація – одна з найважливіших і багатообіцяючих компонент соціально-економічного розвитку територій та країн в цілому. Суттєві ускладнення в устрої міст, урбанізованих територій, наявність агломерацій та мегаполісів, диференціація їх структурно-функціонального змісту, суспільно-владних відносин стають все більш актуальними для вивчення та вимагають якісно нових підходів до розуміння їх місця в загальноцивілізаційних процесах, принципів організації їх життєдіяльності як складноструктурованих

соціально-економічних систем, формування державної політики щодо їх розвитку, розробки ефективних механізмів публічного управління.

Дослідження наукової думки щодо формування державної політики, в тому числі і політики розвитку міст дозволило уточнити її сутність, як засобу і способу, які дозволяють державі досягнути певної мети на конкретній території, використовуючи різноманітні механізми та спираючись на ресурси, які є в її розпорядженні. Стосовно урбанізованих територій, державну політику можна визначати як сукупність заходів державних органів влади правового, економічного і адміністративного характеру, направлених на створення умов для їх розвитку.

Узагальнення досвіду формування та реалізації державної політики розвитку урбанізованих територій в зарубіжних країнах дозволило виявити наявність різних типів і підходів: стимулюючої політики, компенсуючої, адаптивної та протидіючої та об'єднати у шість груп інструменти її реалізації: адміністративно-управлінські; засоби обмеження і заборони; просторового розподілу економічної діяльності; фінансового стимулювання; створення фізичної інфраструктури та “м'яких” заходів стимулювання розвитку.

Подальші дослідження урбанізованих територій передбачають необхідність ідентифікації їх у повоєнний період, проблем, пов'язаних зі зменшенням населення, руйнуванням інфраструктури, релокацією бізнесу. Потребують вирішення питання функціонування і розвитку міських агломерацій, стратегічного і просторового їх планування, інтегрованого розвитку.

Література

1. Бойко-Бойчук О. В. Державне управління розвитком міста: моделі та механізми [Текст] : монографія / О. В. Бойко-Бойчук; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. : Пульсари, 2010. 234 с.
2. Войціцька К. М. Трансформація системи публічного управління урбанізованими територіями. *Держава та регіони*. Серія: Державне

управління, 2021 р., № 1 (71). С. 176-184.

3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 5. Територіальне управління /наук-ред. кол. О. Ю. Амосов (співголова) та ін.; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2011. 408 с.

4. Лендрі Ч. Креативне містотворення: його сила і можливості : Пер. з англ. А.Діамант : Харків : Фоліо, 2020. 252 с.

5. Мамонова В. В. Проблеми унормування інституційних засад управління містом з районним поділом. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”. 2020. Вип. 1 (68). С. 152-160.
URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exeI21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Tpdu_2020_1_21

6. Омельченко Н. В. Вивчення феномена урбанізації в сучасних соціально-географічних дослідженнях. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Географічні науки. Херсон, 2014. № 1. С. 59-62.

7. Сергієнко Л. В. Розвиток публічного управління в контексті урбанізаційних змін. Електронний журнал “Державне управління: удосконалення та розвиток”, 2020. № 1. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2020/36.pdf

8. Флорида Р. Криза урбанізму. Чому міста роблять нас нещасними / пер. з англ. Ірина Бондаренко. Київ : Наш формат, 2019. 320 с.

9. Ціммерман Х. Вирівнювання добробуту регіонів чи зростання – як знайти баланс / Х. Ціммерман / Урядовий консультативний проект з питань реформи регіональної політики в Україні : нім.-укр. проект. К. : [б. в.], 2004.

10. Ціммерман Х. Сприяння економічному розвитку слабких регіонів: основні питання і міжнародний досвід / Х. Ціммерман. / Урядовий консультативний проект з питань реформи регіональної політики в Україні :

нім.-укр. проект. К. : [б.в.], 2004.

11. Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь 2017. К. : Мінекономрозвитку, 2017. 176 с.

12. Artobolevskiy S. S. The capability of the state to solve regional problems. *Geoforum*. 1990. V. 21. № 4. P. 449-454.

13. CITIES of Tomorrow: Investing in Europe. URL.: http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm

14. Europe-2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. URL: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%2007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

15. Harvi Devid. Buntivni mista. Vid prava na misto do mis'koi revoliutsii [from Ukr.: Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution]. Kyiv: Meduza. 2021. 296 p.

16. Regional planning of metropolises and new cities: Meeting of the UN expert group on planning and development of metropolises. Stockholm, September 14-30. 1961. / UN. Department of Economics and social questions. New York: UN, 1969. 670 p.

17. The urban dimension of EU policies - key features of an EU urban agenda URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm

References:

1. Bojko-Bojchuk, O.V. (2010), *Derzhavne upravlinnia rozvytkom mista: modeli ta mekhanizmy* [State management of city development: models and mechanisms], Pul'sary, Kyiv, Ukraine.

2. Vojtsits'ka, K.M. (2021), “Transformation of the system of public administration of urban areas”, *Derzhava ta rehiony. Seriia: Derzhavne upravlinnia*, vol. 1 (71), pp. 176-184.

3. Kovbasiuk, Yu.V. (2011), *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia : u 8 t.* [Encyclopedia of public administration: in 8 volumes], vol. 5, Terytorial'ne

upravlinnia [Territorial administration], Vyd-vo KharRI NADU “Mahistr”, Kharkiv, Ukraine.

4. Lendri, Ch. (2020), *Kreatyvne mistotvorennia: joho syl'a i mozhlyvosti* [Creative urban planning: its strength and possibilities], Folio, Kharkiv, Ukraine.

5. Mamonova, V.V. (2020), “Problems of setting standards for institutional basis of city management with district division”, *Teoriia ta praktyka derzhavnoho*, vol. 1 (68), pp. 152-160, available at: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Tpdu_2020_1_21 (Accessed 05 Dec 2023).

6. Omel'chenko, N.V. (2014), “Study of the phenomenon of urbanization in modern socio-geographical studies”, *Naukovyj visnyk Khersons'koho derzhavnoho universytetu. Seriia: Heohrafichni nauky*, vol. 1, pp. 59-62.

7. Sergienko, L. and Novosiolov, I. (2020), “Development of public administration in the context of urban change”, *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, [Online], vol. 1, available at: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2020/36.pdf (Accessed 05 Dec 2023).

8. Floryda, R. (2019), *Kryza urbanizmu. Chomu mista robliat' nas neschasnymy* [Crisis of urbanism. Why cities make us unhappy], Nash format, Kyiv, Ukraine.

9. Tsimmerman, Kh. (2004), “Equalization of regional welfare or growth - how to find a balance”, *Uriadovyj konsul'tatsijnyj proekt z pytan' reformy rehional'noi polityky v Ukraini* [Government consultation project on regional policy reform in Ukraine], Kyiv, Ukraine.

10. Tsimmerman, Kh. (2004), “Promotion of economic development of weak regions: main issues and international experience”, *Uriadovyj konsul'tatsijnyj proekt z pytan' reformy rehional'noi polityky v Ukraini* [Government consultation project on regional policy reform in Ukraine], Kyiv, Ukraine.

11. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (2017), *Tsili Staloho Rozvytku: Ukraina. Natsional'na dopovid'* [Sustainable Development Goals:

Ukraine. National report], Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

12. Artobolevskiy, S.S. (1990), "The capability of the state to solve regional problems", *Geoforum*, vol. 21, no. 4, pp. 449-454.

13. European Union (2014), "CITIES of Tomorrow: Investing in Europe", available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm (Accessed 05 Dec 2023).

14. European Union (2020), "Europe-2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth", available at: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%2007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (Accessed 05 Dec 2023).

15. Harvi, D. (2021), *Buntivni mista. Vid prava na misto do mis'koi revoliutsii* [Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution], Meduza, Kyiv, Ukraine.

16. UN. Department of Economics and social questions (1961), "", Regional planning of metropolises and new cities: Meeting of the UN expert group on planning and development of metropolises. Stockholm, September 14-30.

17. European Union (2014), "The urban dimension of EU policies - key features of an EU urban agenda", available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm (Accessed 05 Dec 2023).

Стаття надійшла до редакції 11.12.2023 р.