

ЧУВІКІНА НАТАЛІЯ,

*науковий співробітник відділу економіко-правових проблем містознавства
Інституту економіко-правових досліджень НАН України*

АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ

Стаття присвячена дослідженню зарубіжного досвіду управління розвитком міських агломерацій. Визначено характеристики європейських та світових агломерацій як головних центрів, що акумулюють економічний потенціал країн та дозволяють підвищити рівень їхньої конкурентоспроможності. Встановлено, що відмінності в розвитку агломерацій у світі і в Україні детермінуються різним баченням головних складових системи управління міськими агломераціями. Систематизовано головні моделі управлінських систем агломерацій у зарубіжних країнах, виявлено їхні негативні та позитивні сторони. Наведено приклади європейського та світового досвіду регулювання розвитку агломерацій. На основі виявлених особливостей моделей управління міськими агломераціями за кордоном обґрунтовано пропозиції з формування та впорядкування національної системи управління міськими агломераціями.

Ключові слова: міська агломерація; зарубіжний досвід; розвиток; управління.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку українського суспільства питання економічного зростання є вкрай важливим і болючим. Більше того, економічний стан країни потребує прийняття швидких і рішучих рішень щодо виправлення економічної ситуації на місцях, перш за все, у містах і міських територіях, де здебільшого сконцентровані трудовий, соціальний та освітній потенціал держави. Тому немає особливої потреби ще раз нагадувати, що ускладнення й трансформація українських суспільних відносин, формування ринкової моделі господарювання на різних рівнях її територіальної організації, у тому числі й у містах, вимагає певних системних змін і перетворень в управлінні окресленими процесами. Зокрема, це стосується агломераційних процесів. Звичайно, український досвід ефективного управління агломераційними процесами, на жаль, є доволі малопоказовим і нечітко виписаним як із точки зору втілення та реалізації управлінських практик, так і з точки зору їх нормативно-організаційного супроводу або підтримки. Якісне й ефективне управління розвитком високоурбанізованих (агломерованих) зон повинно вирішувати ці проблеми, бо воно є тією системою, що управляє всіма процесами життєдіяльності та життєзабезпечення на цих територіях і від якої залежить формування в подальшому нових стандартів якості життя міського населення.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Аналіз праць сучасних дослідників з указаної проблематики, зокрема, пов'язаних із різними сторонами управління процесами концентрації господарської діяльності на певних міських територіях, із визначенням функціональних елементів або термінів (етапів) формування та занепаду агломерацій, оцінкою позитивних чи негативних наслідків посилення агломераційних ефектів, розглядом міських агломерацій як потенційних "точок росту" регіональної економіки, із проведенням аналізу практики використання (імплементатії) інструментів чи заходів з ефективного управління ресурсами агломеро-

ваних територій, дозволяє стверджувати, що окреслені проблеми знайшли наукове обґрунтування в роботах багатьох українських учених: І. М. Салія, Ю. Ю. Верланова, О. В. Гладкого, О. П. Тищенко, Н. В. Просяника [1-4]. Також можна виділити наукові роботи зарубіжних учених [5-7]. Зауважимо, що вітчизняний науково-дослідний досвід вирішення цієї проблеми свідчить про вузький підхід до відпрацювання головних складових системи управління міськими агломераціями, а це породжує невизначеність в оцінці можливості досягнення ефективності в управлінні розвитком міських агломерацій.

Огляд публікацій показав, що невідкладною та актуальною потребою є розробка нової системи управління на рівні агломерацій, яка повинна відбуватися не на основі прямого запозичення, але за допомогою здійснення всебічного аналізу агломераційних процесів у Європі й у світі та врахуванні отриманих даних при формуванні вітчизняної системи управління міськими агломераціями.

Метою дослідження є наукове обґрунтування використання зарубіжного (європейського та світового) досвіду щодо формування системних рішень, пов'язаних з управлінням та регулюванням розвитку міських агломерацій.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж звернутися до досвіду регулювання розвитку агломераційних процесів, необхідно зазначити, що зарубіжні міські агломерації, особливо в розвинутих країнах, практично завжди є "локомотивами" розвитку та росту конкурентоспроможності своїх країн. Можна навіть наголосити, що вони є "акумуляторами" економічного потенціалу або доходу, який вони виробляють або продукують. Так, сьогодні саме в агломераціях економічно розвинутих держав зосереджений колосальний економічний потенціал. У них виробляється лівова частка ВВП цих країн світу. Наприклад, у Європі найбільший економічний потенціал мають столичні регіони (агломерації) Франції

(460 млрд дол.) та Великобританії (452 млрд дол.). Слідом за двома містами - лідерами в Європі - з великим відривом ідуть агломерації Іспанії (Мадрид і Барселона), а також Італії (Рим і Мілан). Одночасно треба зазначити, що найбільші міста високорозвинутих країн світу вже перейшли на постіндустріальну стадію свого розвитку, тому зараз і в Лондоні, Парижі, Сан-Франциско частка індустрії в структурі як зайнятого населення, так і вартості ВВП складає менше 6-7 %, хоча ще кілька десятиліть тому складала більше третини [8, с. 11].

Близько двох десятків великих агломерацій в Україні значно поступаються за показниками світовим агломераційним лідерам. У п'яти міських агломераціях (із населенням близько мільйона людей або більше) мешкає приблизно біля третини населення держави, на них припадає понад 80 % усіх залучених прямих іноземних інвестицій, а їхній внесок у сукупний ВВП країни складає понад 51 % [9, с. 285].

Усе це свідчить про декілька важливих речей. З одного боку, можна стверджувати, що саме ці агломерації визначають темпи та перспективи розвитку всієї національної економіки, її конкурентоспроможність в умовах посилення дії глобалізаційних чинників [9, с. 289]. З іншого боку, економічний розвиток агломерацій в Україні відбувається зі значною асиметрією та посиленням тенденцій поглиблення диспропорцій розвитку й подальшого розшарування агломерованих територій за параметрами, які характеризують рівні розвитку та конкурентоспроможності. Головною причиною цього є те, що українські агломерації знаходяться ще в процесі формування, а тому значно поступаються світовим і європейським флагманам конурбації. Так, у дослідженні конкурентоспроможності 120 основних світових агломерацій, яке було проведене *The Economist Intelligence Unit* у 2012 році, було визначено, що тільки одна з українських агломерацій (Київська), зайняла "почесне" 108-е місце в цьому рейтингу, тому що майже всі індекси (складові) конкурентоспроможності Київської агломерації були достатньо низькими, наприклад, показник індексу інвестиційної привабливості Київської агломерації приблизно в 5 разів менший, ніж в інших агломерацій [10].

Іншою, не менш значущою причиною відставання в розвитку українських агломерацій від успішних європейських та світових агломерацій є відсутність визна-

ченого (у сенсі системності) врегульованого підходу до їх розвитку та управління. Розробка й реалізація єдиного плану розвитку території; реалізація спільного територіального планування дозволяє, з одного боку, урахувати завдання розвитку центрального міста, з іншого боку, забезпечити оптимальний розподіл функціонального навантаження між районами агломерації [11, с. 53].

Одним із ключових завдань побудови системи (моделі) управління агломерацією є подолання так званого організаційного відокремлення. Від його вирішення залежить можливість реалізації проектів розвитку агломерації та вирівнювання соціально-економічного розвитку її територій.

Аналогічним чином формується територіальна організація агломерації. Територіальні одиниці (громади), що виникли історично, із часом поглинаються зростаючою агломерацією. Після чого здійснюється територіальна реорганізація з утворенням нової адміністративної одиниці на відповідній території агломерації, або на існуючі одиниці "накладається" агломерація як публічне утворення (тобто територія, на якій реалізується єдина модель управління та соціально-економічний розвиток якої підпорядкований єдиній державній (муниципальній) програмі).

Головні моделі управлінських систем агломерацій у зарубіжних країнах представлено в табл. 1.

Світова практика свідчить, що агломерація майже ніколи не є єдиною громадою (муниципалітетом). Більше того, агломерації мають формалізований статус - утворюються уряди агломерацій (*metro government* - столичний уряд), хоча окрема адміністративно-територіальна одиниця при цьому не створюється. Іноді межі цих утворень не збігаються з адміністративними межами одиниць, що її утворюють. У Франції, Італії особливий статус міських агломерацій навіть установлений законом.

Найчастіше відносини між муниципалітетами в США, Канаді та інших країнах регулюються окремим договором чи окремими угодами в кожній окремій сфері партнерства. Поширена також практика створення спільних комунальних підприємств, які обслуговують кілька громад [8, с. 42].

Європейські країни на своєму прикладі також довели ефективність програм містобудівного, інфраст-

Таблиця 1. - Зарубіжні моделі управління міськими агломераціями [11, с. 54; 12]

Сутність моделі управління	Позитив моделі управління	Негатив моделі управління
1. Створення єдиного публічного утворення, що охоплює всю територію агломерації (з одним рівнем місцевого самоврядування)		
- муниципалітети, що раніше існували на території агломерації, ліквідуються, а їхні території можуть зберегти статус внутрішніх адміністративних одиниць, але без самостійної виборної влади, власності та власного бюджету	- створення простої та зрозумілої системи управління; - формування єдиного центру прийняття рішень і відповідальності за результати життєдіяльності агломерації	- ризик значної централізації системи управління та відриву місцевої влади від населення; - посилення бюрократизації, зниження якості тих послуг, які вимагають плюралізму в системі їх надання та управління цим процесом; - потрібен регулярний перегляд адміністративних меж; - висока конфліктність; - зниження адміністративної ефективності; - не повністю зрозумілий механізм включення до складу агломерації територій, які вона «експансує»; - постійна необхідність досягнення домовленостей з іншими сусідніми муниципалітетами

Продовження табл. 1

Сутність моделі управління	Позитив моделі управління	Негатив моделі управління
2. Створення в межах агломерації публічного утворення «другого рівня» при збереженні існуючого місцевого самоврядування		
- частину муніципальних послуг продовжують надавати муніципалітети низового рівня, а частина функцій передається новому агломеративному утворенню, варіанти:	- забезпечення та ефективно надання муніципальних послуг, розвиток демократії на місцевому рівні, варіативність (делегування органам агломерації тільки виконавчо-розпорядчих функцій стосовно центрального міста);	- є ризики бюрократизації й відриву влади від населення; - недостатньо зрозуміла для мешканців;
- агломерація з директивним розподілом повноважень між рівнями самоврядування;	- гнучкість та ефективний поділ муніципальних послуг на надані агломерацією в цілому й локальними муніципалітетами;	- розмивання єдиного центру прийняття рішень; - виникнення організаційного конфлікту між рівнями самоврядування;
- агломерація з договірним розподілом повноважень між рівнями самоврядування	- створення найбільш гнучкого механізму розподілу функцій і розширення масштабів співробітництва (із варіантів, у яких агломерація стає суб'єктом права)	- можливі «перекося» в розподілі владних ресурсів на користь «низового рівня самоврядування (і тоді суб'єкт стратегії розвитку агломерації в цілому, по суті, зникає) або на користь найсильнішої муніципальної одиниці («ядра») агломерації зі шкодою інтересам інших територій
3. «Фрагментована» агломерація (узгодження стратегій, співпраця в реалізації інфраструктурних проєктів та наданні послуг окремими самостійними одиницями агломерації), або договірна агломерація		
- формування агломерації відбувається шляхом поєднання в її складі на основі укладених договорів та угод різних територій, які можуть мати як регіональний (державний) статус, так і статус міст (селищ), а частіше статус декількох видів.	- високий потенціал розвитку завдяки своїй гнучкості; - відсутність необхідності прийняття спеціальних законодавчих рішень про створення агломерації, пошуку для неї адекватного правового статусу з тих, що передбачені законами; - рівність вимог входу до складу агломерації територій (у разі міжмуніципального партнерства однакових за статусом територій); - використання найбільш широкого спектру форм співпраці; - договірна агломерація може набувати рис будь-якої іншої моделі управління агломераціями: моделі єдиного публічного утворення (для цього потрібна уніфікація системи управління), моделі дворівневого публічного утворення (у ролі системи управління «верхнього» рівня виступає регіон)	- відсутність єдиної суб'єктності агломерації; - відсутність гарантованої стабільності управління агломерацією у зв'язку з наявністю в її складі численних автономних компонентів, внутрішня ситуація в яких мало контролюється управлінським центром агломерації; - потенційна конфліктність між компонентами агломерації, особливо, якщо в її складі опиняються території різних видів і статусів у питанні розподілу повноважень і публічної власності, контролю за ресурсами агломерації, напрямків її розширення тощо; - труднощі в побудові системи управління у зв'язку з необхідністю формування спільних адміністрацій, побудованих не на принципах «єдиноначальності», а на договірній (у цьому випадку – колегіальній) основі; - складність побудови єдиного правового простору (правотворчої й правозастосовчої діяльності) агломерації; - необхідність побудови адекватної системи збору й розподілу фінансових коштів в умовах нерівного економічного та фінансового становища територій, які входять до складу агломерації, і нерівномірного розподілу бази оподаткування
4. Агломерація, управління якою здійснюється регіональною владою		
- агломерація займає значну частину території регіону, а надання багатьох послуг на загальноагломеративному рівні входить до компетенції регіональної влади	- домінування регіональної влади в системі управління агломерацією; - агломерація може перерости в договірну	- агломерація не має власної правосуб'єктності

руктурного (у першу чергу транспортного) та соціально-економічного розвитку, що реалізовані у 1980-х роках у рамках проєктів "Великий Париж" і "Великий Лондон" [13].

У США значне поширення отримує модель управління, заснована на розподілі спеціальних округів (органів, що створюються для надання послуг) для управління системами каналізації та водопостачання, гро-

мадського транспорту, забезпечення роботи об'єктів охорони здоров'я та дорожньої інфраструктури. Інший варіант, що був реалізований, наприклад, у Лос-Анджелесі, передбачає, що базові послуги муніципалітетам, які входять у міську агломерацію, надаються центральним містом.

Ці приклади управління розвитком міських агломерацій за кордоном свідчать, що базою цього успіху ста-

ло формування так званого "агломерційного мислення". Це мислення передбачає погляд на територію агломерації як на єдиний об'єкт, а не суму частин і, відповідно, розвиток агломерації в цілому; а також узгодження всіх інтересів місцевої влади в особі органів самоврядування, бізнесу, жителів.

Аналіз світової практики управління міськими агломерациями дозволяє зробити такі загальні **висновки**:

- розвиток міських агломераций України й зарубіжних країн дуже відрізняється один від одного, він залежить від історичних характеристик перебігу агломерційних процесів та системи інституційного закріплення відповідної моделі управління цими процесами в кожній країні;

- формування національної системи (моделі) управління міськими агломерациями повинно ґрунтуватися на засадах організаційної єдності, добровільності, урахування та паритетності інтересів усіх сторін агломерційних об'єднань; варіативності форм міжміського співробітництва та ін.;

- існує гостра необхідність у подальших дослідженнях у сфері належного нормативного забезпечення агломерційних процесів в Україні, зокрема, розробки наукового забезпечення "вбудовування" цих процесів у систему сучасних реформ місцевого самоврядування та децентралізації влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Салій І. М. Урбанізація в Україні: соціальний та управлінський аспекти / І. М. Салій. - К. : Наук. думка, 2005. - 304 с.
2. Верланов Ю. Ю. Агломерация в Україні та економічне зростання / Ю. Ю. Верланов, О. Ю. Верланов // Наукові праці Чорноморського державного університету ім. П. Могили. Серія Економіка. - 2010. - Том № 133. - Вип. 20. - С. 116-124.
3. Гладкий О. В. Формування та розвиток Київської промислової агломерации в ринкових умовах / О. В. Гладкий //

Київський географічний щорічник. Наук. зб. - 2014. - Вип. 9. - С. 90-109.

4. Тищенко О. П. Ресурсний потенціал та господарство міських агломераций: проблеми ефективного управління / О. П. Тищенко, Н. В. Просяник // Економічний часопис-XXI. - 2013. - № 9-10(2). - С. 3-6.

5. Слука Н. А. Градоцентрическая модель мирового хозяйства : [монография] / Н. А. Слука. - М. : Пресс-Соло, 2005. - 167 с.

6. Blasio G. Do Workers Benefit From Industrial Agglomeration? / G. Blasio, S. Di Addario // Journal of Regional Science. - 2005. - №. 4. - Vol. 45. - Pp. 797-827.

7. Ottaviano G. Agglomeration in the global economy: A survey of the "new economic geography. CEPR / G. Ottaviano, D. Puga / Discussion Paper. - August 1997. - № 356. -33 p.

8. Територіальний розвиток в Україні: розвиток агломераций та субрегіонів : [посібник] / Проект "Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність" (USAID ЛІНК). - К., 2012. - 183 с.

9. Осипов В. М. Конкурентоспроможність міських агломераций: світові тренди та перспективи формування в Україні / В. М. Осипов, М. С. Кукош // Економічні інновації. - 2014. - Вип. 57. - С. 283-296.

10. Hot spots: Benchmarking global city competitiveness: analytic report [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.citigroup.com/citi/citiforcities/pdfs/eiu_hotspots_2012.pdf.

11. Миронов Н. М. Городские агломерации: зарубежный опыт / Н. М. Миронов // Местное право. - 2009. - № 5-6. - С. 53-80.

12. Шевилева Е. Е. Система регулирования агломерационных процессов: Россия и Западная Европа / Е. Е. Шевилева // Проблемы современной экономики. - 2012. - № 2 (42). - С. 364-367.

13. Орлова Е. "Когда 1+1=3" [Електронний ресурс] / Е. Орлова // Интернет журнал для эффективного управления городом "Сити менеджер". - 2012.- Август. - Режим доступу : <http://city-manager.org/>.

Чувикина Наталья,

*научный сотрудник отдела экономико-правовых проблем градостроения
Института экономико-правовых исследований НАН Украины*

АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

Статья посвящена исследованию зарубежного опыта управления развитием городских агломераций. Определены характеристики европейских и мировых агломераций как центров, аккумулирующих экономический потенциал стран и позволяющих повысить уровень их конкурентоспособности. Установлено, что отличия в развитии агломераций в мире и в Украине детерминируются разным видением главных составляющих системы управления городскими агломерациями. Систематизированы главные модели управленческих систем агломераций за рубежом, выявлены их негативные и позитивные стороны. Приведены примеры европейского и мирового опыта регулирования развития агломераций. На основе выявленных особенностей моделей управления городскими агломерациями за рубежом обоснованы предложения по формированию и совершенствованию национальной системы управления городскими агломерациями

Ключевые слова: городская агломерация; зарубежный опыт; развитие; управление.

Chuvikina Nataliya,

*Research officer of Department of Economic and Legal Problems in City-study,
Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine*

ANALYSIS OF FOREIGN EXPERIENCE OF DEVELOPMENT MANAGEMENT OF URBAN AGGLOMERATIONS

Article is devoted to the foreign experience of development management of urban agglomerations. The work is characterized European and world agglomerations as major centers that are able to accumulate the economic potential of countries and increase their competitiveness. The differences in the development of urban

agglomerations in the world and in Ukraine are determined by different vision of the main components of the system management of urban agglomerations. The management systems agglomerations in foreign countries are classified. The main four management models agglomerations abroad are identified. There are agglomeration in the form of public formation with one level of local government; agglomeration in the form of public formation "second tier" with preservation of the existing local government; "fragmented" or contracted agglomeration; agglomeration governed by regional authorities. Their negative and positive sides are revealed. The examples of European and international experience in regulating the development of agglomerations. On the basis of the identified features of models management of urban agglomerations abroad proposals for the construction of a national system of management of urban agglomerations are substantiated. It is concluded that the formation of Ukrainian management model agglomerations should be based on the implementation of the policy of a common organizational thinking, voluntary and parity of the parties involved in the process, diversity of forms of their interaction.

Keywords: urban agglomerations; foreign experience; development; management.

REFERENCES

1. Saliy I. M. (2005), Urbanization in Ukraine: social and managerial aspects, Naukova dymka, Kyiv, 304 p. (ukr).
2. Verlanov Yu.Yu., Verlanov O. Yu. (2010), Agglomeration in Ukraine and economic growth, *Scientific papers of Petro Mohyla Black Sea State University. Series Economics*, Vol. 133, issue 120, pp. 116-124 (ukr).
3. Hladkyi O. V.(2014), The formation and development of the Kyiv industrial agglomeration in market conditions, *Kyiv geographical Yearbook*, issue 9, pp. 90-109 (ukr).
4. Tyshchenko O. P., Prosiyanuk N. V (2013), Resource potential of urban agglomerations: problems of effective management, *Ekonomichnyi chasopys-XXI*, 9/10 (2), pp. 3-6 (ukr).
5. Sluka N.A. (2005), Urban centric model of the world economy, Moscow, 167 p. (rus).
6. Blasio G., Addario S. Di (2005), Do Workers Benefit From Industrial Agglomeration?, *Journal of Regional Science*, 4, Vol. 45, pp. 797-827 (engl).
7. Ottaviano G., Puga D. (1997), Agglomeration in the global economy: a survey of the "new economic geography". CEPR, *Discussion Paper*, № 356, 33 p. (engl).
8. Territorial Development in Ukraine: development of agglomerations and subregions (2012), U.S. Agency for International Development (USAID) under the "Local Investment and National Competitiveness", Kyiv, 183 p. (ukr).
9. Osypov V. M., Kukosh M. S. (2014), The competitiveness of urban agglomerations: global trends and prospects formation in Ukraine, *Economic innovation*, 57, pp. 283-296 (ukr).
10. Hot spots: Benchmarking global city competitiveness: analytic report, available at: [http:// www.citigroup.com/citi/citiforcities/pdfs/eiu_hotspots_2012.pdf](http://www.citigroup.com/citi/citiforcities/pdfs/eiu_hotspots_2012.pdf) (engl).
11. Mironov N. M. (2009), Urban agglomerations: foreign experience, *Mestnoye pravo*, 5-6, pp. 53-80 (rus).
12. Shevileva E. E. (2012), The system of regulation of agglomeration: Russia and Western Europe, *Problems of the modern economy*, 2 (42), pp. 364-367 (rus).
13. Orlova Ye. (2012), "When 1 + 1 = 3", available at: <http://city-manager.org> (rus).

© Чувікіна Наталія

Надійшла до редакції 30.04.2015