

БОГАЧОВ СЕРГІЙ,

*доктор економічних наук, професор, завідувач відділу економіко-правових проблем містознавства
Інституту економіко-правових досліджень НАН України*

УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ В УКРАЇНІ: ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ

У статті розглянуто економічні та правові проблеми управління розвитком міських агломерацій в Україні. Охарактеризовані склад, структура, причини формування міських агломерацій. Систематизовано етапи, чинники й економіко-правові умови розвитку міської агломерації. Виявлено відмінності між управлінням-функціонуванням та управлінням-розвитком міської агломерації. Розглянуто взаємодію територіальних громад щодо розвитку агломерації та її правове забезпечення. Сформульовано комплекс завдань, вирішення яких дозволить подолати економічні, організаційні та правові проблеми управління розвитком міських агломерацій.

Ключові слова: міські агломерації; управління розвитком; взаємодія територіальних громад; правове регулювання.

Постановка проблеми. Об'єктивна реальність свідчить про продовження процесу урбанізації, який проявляється не тільки в зростанні міського населення, але й у концентрації матеріальних, фінансових, інформаційних ресурсів та виробництв у великих містах та міських агломераціях. Під міською агломерацією розуміється група близько розташованих міст, селищ та інших населених пунктів із тісними трудовими, культурно-побутовими, виробничими зв'язками. Відповідно до українського законодавства міська агломерація - це не нова адміністративно-територіальна одиниця, а організаційне утворення, яке складається з кількох територіальних громад, що мають на меті спільну реалізацію функцій місцевого самоврядування. Як об'єкт управління міські агломерації є складними динамічними системами, що самоорганізуються, концентрують значні обсяги ресурсів, серйозно впливають на розвиток регіонів та економіки країни в цілому, а тому потребують розробки особливих підходів до вирішення проблем управління їх функціонуванням та розвитком, що підкреслює актуальність та визначає мету дослідження.

Аналіз основних досліджень. На сьогодні можна говорити про значний науковий доробок з проблем формування, функціонування та розвитку міських агломерацій [1-7]. Фахівцями розглянуто причини виникнення міських агломерацій та визначено їхню роль у розвитку регіонів і країни в цілому. Істотний внесок зроблено у визначення поняття "міська агломерація", розуміння її складу, структури, закономірностей. Значну увагу приділено аналізу розвитку агломерацій як центрів територіально-організованих соціально-економічних систем. Як свідчить аналіз вітчизняного доробку з досліджуваної проблематики [8-12], українськими науковцями визначено закономірності формування та функціонування міських агломерацій, їхній вплив на регіональний економічний розвиток, використання окремих складових потенціалу. Проте існує потреба в подальшому опрацюванні питань управління розвитком міських агломерацій в організаційному, економічному та правовому аспектах.

Метою статті є виявлення й узагальнення економіко-правових проблем управління розвитком міських агломерацій в Україні та визначення шляхів їх подолання.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні в Україні виділяють 19 великих міських агломерацій, у яких проживає близько 36 % населення. У складі цих 19 агломерацій особливе місце посідають п'ять найбільших міських агломерацій. За регіональним розподілом вони розташовані в центрі (Київська, Дніпропетровська), на сході (Харківська, Донецько-Макіївська) та півдні (Одеська) країни. За наявністю центру-ядра більшість із них моноцентричні, тобто мають одне місто-ядро, що впливає на інші поселення, розташовані в приміській зоні та значно перевищує їх за розміром та економічним потенціалом (Одеська, Харківська, Дніпропетровська), але Донецько-Макіївська агломерація є поліцентричною та має взаємопов'язані міста-центри. У цих п'яти найбільших агломераціях у 2011 р. проживало 39,4 % економічно активного населення, було вироблено 51,1 % валового регіонального продукту, знаходилося 50 % основних виробничих фондів та було освоєно 61,1 % від загального обсягу інвестицій в основний капітал та 80,2 % прямих іноземних інвестицій [12, с. 4]. Зазначені обставини підкреслюють необхідність забезпечення подальшого розвитку міських агломерацій на підставі виявлення та подолання проблем управління цим процесом, а також запобігання цим проблемам.

Розвиток великої міської агломерації як динамічної системи, що самоорганізується, здійснюється у двох формах: еволюційний та ініційований розвиток. У процесі еволюційного розвитку здійснюється рух від індустріальної до розвинутої постіндустріальної агломерації [3, 10]. Агломерація при цьому проходить етапи від переважання базової функції промислового виробництва через зростання сектора послуг, поєднання торговельної, житлової та виробничої нерухомості до активного вбудування в глобальну ієрархію міських центрів.

Ініційований розвиток включає обґрунтування, прийняття та реалізацію управлінських рішень щодо зміни

кількісних та якісних параметрів агломерації та її складових. При цьому враховуються такі чинники розвитку: наявність природних ресурсів; зручне географічне положення; чисельність населення; культурні, моральні цінності населення; розміри інвестицій; участь у міжнародній торгівлі; людський капітал і його накопичення; науково-технічний прогрес [7, с. 765]. Одним із найважливіших чинників соціально-економічного розвитку міської агломерації є виробнича, соціальна, інституційна інфраструктура. Найважливіша роль належить виробничій інфраструктурі - транспорту, зв'язку, матеріально-технічному постачанню, об'єктам електроенергетики.

Таким чином, управління ініційованим розвитком міської агломерації має здійснюватися з урахуванням певних закономірностей щодо забезпечення ефективного розміщення виробництва; ринкової спеціалізації й комплексного використання потенціалу; раціонального розподілу праці [5, 9]. При цьому слід урахувати, що управління складною динамічною системою, до якої відносяться міські агломерації, включає управління функціонуванням і управління розвитком. Відмінності та умови цього процесу визначено та представлено на рис. 1.



Рис. 1. Відмінності та умови управління функціонуванням і розвитком міської агломерації.

При формуванні основи економічного розвитку міських агломерацій визначальну роль відіграє оптимальне поєднання ресурсів, процесів їх перетворення та отримання результатів. Ресурси розвитку міських агломерацій включають матеріальні та нематеріальні показники території, які можуть бути використані в господарській діяльності [12, с. 5]. Зокрема, це природні ресурси, виробничий потенціал та виробничі потужності, що розташовані на певній території. Потенціал складається з ресурсних можливостей та організаційних дій із використання можливостей, які вживаються на основі інформації про ресурси. При цьому потрібна інформація про наявність ресурсів, їхню вартість, способи використання, а також про умови економічної діяльності.

Ураховуючи вищевикладене, вирішення основного завдання органів місцевого самоврядування щодо підвищення рівня і якості життя має бути спрямоване на формування умов економічного розвитку території та організацію процесу спільного управління ресурсами, що територіально знаходяться в межах міських агломерацій, із власниками цих ресурсів.

При цьому управління розвитком міської агломерації є частиною управлінської діяльності, що здійснюється за допомогою планування, організації, координації й контролю та забезпечує цілеспрямованість й організованість діяльності нарощування потенціалу системи, підвищення рівня його використання та отримання якісно нових результатів.

Слід зазначити, що функція координації є пріоритетною в управлінні міською агломерацією. Це пояснюється тим, що для вирішення спільних проблем роз-

витку агломерації необхідне забезпечення взаємодії територіальних громад, які складають агломерацію [9, 11].

Правове регулювання відносин між територіальними громадами здійснюється відповідно до законодавства, яке включає ст. 142 Конституції України, Бюджетний кодекс України, також закони України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про засади державної регіональної політики", "Про асоціації органів місцевого самоврядування", "Про співробітництво територіальних громад", "Про добровільне об'єднання територіальних громад".

Проте існує нагальна потреба в подальшій розробці нормативно-правового забезпечення регулювання економічної взаємодії між територіальними громадами, особливо при реалізації цінних інвестиційних проектів розвитку виробничої та соціальної інфраструктури з використанням механізмів державно-приватного партнерства (ДПП).

Крім того, доцільним є уточнення та вдосконалення інституційного та нормативно-правового забезпечення використання механізмів ДПП, зокрема це стосується визначення конкретних форм здійснення ДПП, правил об'єднання ресурсів, порядку прийняття рішень, створення та функціонування координаційних органів.

Узагальнюючи розглянуті складові управління розвитком міських агломерацій, доцільно сформулювати комплекс завдань, спрямованих на подолання організаційних, економічних та правових проблем та на запобігання їм (табл. 1).

Вирішення представленого комплексу завдань щодо управління розвитком міських агломерацій дозво-

Таблиця 1. - Комплекс завдань щодо подолання організаційних, економічних та правових проблем розвитку міських агломерацій та запобігання таким проблемам

| Вид проблем | Завдання, що потрібно виконати для подолання | Результат |
|---------------|--|---|
| Організаційні | Виявити особливості міських агломерацій; проаналізувати процес управління їхнім розвитком й оцінити умови та чинники його здійснення; обґрунтувати принципи й пріоритети управління розвитком міських агломерацій | Загальні методичні положення щодо управління розвитком міських агломерацій, що передбачають обґрунтування стратегічних пріоритетів й оцінку наявного потенціалу їх реалізації, визначення шляхів залучення додаткових ресурсів, поліпшення підприємницького та інвестиційного клімату, сприяння зайнятості населення, формування умов подальшого економічного зростання |
| Правові | Визначити правовий статус міської агломерації, оцінити стан правового регулювання її функціонування й розвитку. Розробити пропозиції з визначенням правових форм спільної діяльності органів місцевого самоврядування на території міської агломерації | Удосконалене правове забезпечення управління розвитком міської агломерації з метою сумісної реалізації функцій місцевого самоврядування, яке сприятиме результативності реалізації організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування |
| Економічні | Проаналізувати склад, структуру, особливості ресурсів розвитку міських агломерацій, оцінити можливості адаптації досвіду використання технологій бюджетування для управління ними; сформувати модель раціонального управління ресурсами розвитку міських агломерацій | Модель раціонального управління ресурсами розвитку міської агломерації, що дозволяє ухвалювати рішення, спрямовані на реалізацію стратегічних пріоритетів за рахунок упровадження інновацій, залучення інвестицій, реструктуризації та диверсифікації, підтримки МСБ, забезпечення соціального й екологічного захисту |

литель удосконалити як організаційно-економічне, так і правове забезпечення, використання якого сприятиме подальшому економічному зростанню та підвищенню якості населення - територіальних громад, що входять до агломерації.

Висновки

Реформування системи місцевого самоврядування в Україні та розвитку ринкових умов господарювання потребують певних змін і перетворень щодо управління функціонуванням та розвитком міських агломерацій. Це передбачає подолання протиріччя між зовнішнім економічним середовищем функціонування міських агломерацій і внутрішнім наповненням системи управління їхнім розвитком.

Існує необхідність формування нових підходів до управління розвитком міських агломерацій, які були б орієнтовані на поточні та майбутні потреби населення й бізнесу. При цьому доцільним є врахування складності міських агломерацій як об'єктів управління та забезпечення узгодженої взаємодії між усіма складовими системами в процесі функціонування й розвитку. Особливо це стосується взаємодії між територіальними громадами в рамках агломерації.

У процесі управління розвитком міських агломерацій необхідними є обґрунтування, прийняття та реалізація відповідних рішень на підставі узагальнення попереднього досвіду та формування нових організаційних, економічних і правових підходів. Використання зазначених підходів сприятиме виявленню та подоланню проблем управління розвитком міських агломерацій, а також запобігання цим проблемам.

Подальших досліджень потребують питання вибору методів та інструментів реалізації завдань щодо подолання економічних проблем розвитку міських агломерацій, пов'язаних із необхідністю згладжування диспропорцій у розвитку території, подолання обмеженості територіальних ресурсів, поліпшення якості навколишнього середовища, реалізацією інфраструктурних проектів та забезпеченням зайнятості населення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Mc Donald J. F. Fundamentals of urban economics / J. F. Mc Donald. - New York : Upper Saddle River, 1997. - 545 p.
2. Fujita M. Economics of agglomeration: cities, industrial location, and regional growth / Masahisa Fujita, Jacques-Francois Thisse. - Cambridge, JK; New York : Cambridge University Press, 2002. - 466 p.
3. Phelps N. Contrasts in agglomeration: proto-industrial, industrial and post-industrial forms compared / N. Phelps, T. Ozawa // Progress in Human Geography. - 2003. - 27 (5). - Pp. 583-604.
4. Ижгузина Н. Р. Концептуальные аспекты понятия "городская агломерация": актуальные тенденции / Н. Р. Ижгузина // Перспективы науки. - 2014. - № 6 (57). - С. 25-34.
5. Перцик Е. Н. Крупные городские агломерации: развитие, проблемы проектирования / Е. Н. Перцик // Проблемы развития агломераций в России : сб. статей. - М. : КРАСАНД, 2009. - С. 34-47.
6. Яновский В. В. Методологические проблемы управления конкурентоспособностью городских агломераций в постиндустриальной экономике / В. В. Яновский // Региональная экономика: теория и практика. - 2009. - № 17 (110). - С. 8-15.
7. Шейна С. Г. Основные факторы, влияющие на развитие агломераций / С. Г. Шейна, Т. В. Рязанцева // Инженерный вестник Дона. - РГСУ "Ростов-на-Дону". - 2012. - № 3. - С. 761-764.
8. Територіальний розвиток в Україні: розвиток агломерацій та субрегіонів / Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках Проекту "Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність" (USAID ЛІНК). - К., 2012. - 132 с.
9. Зінченко Т. Є. Концептуальні основи формування міських агломерацій [Електронний ресурс] / Т. Є. Зінченко // Ефективна економіка. - Режим доступу : www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1204.
10. Сиройч Здислав. Эволюционное развитие городских агломераций / Здислав Сиройч. - К. : Объединенный ин-т экономики НАН Украины, 2005. - 209 с.
11. Назарко А. Т. Міські агломерації в Україні: проблеми правової інституціоналізації / А. Т. Назарко // Актуальні проблеми держави і права. - 2011. - Вип. 61. - С. 144-150.
12. Тищенко О. П. Ресурсний потенціал міських агломерацій: проблеми ефективного управління / О. П. Тищенко, Н. В. Присяжнюк // Економічний часопис-XXI. - 2013. - № 9/10 (2). - С. 3-6.

Богачев Сергей,

*доктор экономических наук, профессор, заведующий отделом экономико-правовых проблем градостроения
Института экономико-правовых исследований НАН Украины*

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ В УКРАИНЕ: ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

В статье рассмотрены экономические и правовые проблемы управления развитием городских агломераций в Украине. Охарактеризованы состав, структура, причины формирования городских агломераций. Систематизированы основные этапы, факторы и экономико-правовые условия развития городских агломераций. Выявлены отличия между управлением-функционированием и управлением - развитием городской агломерации. Рассмотрено взаимодействие территориальных громад в процессе развития агломерации и его правовое обеспечение. Сформулирован комплекс задач, решение которых позволит преодолеть экономические, организационные и правовые проблемы управления развитием городских агломераций.

Ключевые слова: городские агломерации; управление развитием; взаимодействие территориальных громад; правовое регулирование.

Bogachov Sergei,

Doctor of Economic Sciences, professor, the acting head of the Department of Economic and Legal problems in Cities of the Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine

MANAGING THE DEVELOPMENT OF URBAN AGGLOMERATIONS IN UKRAINE: ECONOMIC AND LEGAL PROBLEMS

The article describes the economic and legal problems of management of development of urban agglomerations in Ukraine. Composition, structure, causes the formation of urban agglomerations have been characterized. Types of urban agglomerations were considered. The main stages of development of urban agglomerations have been identified. Factors and the economic and legal conditions for the development of urban agglomerations were systematized. Features resources and potential of the urban agglomeration have been identified. Resources include: natural resources, manufacturing capacity, production capacity. The development potential of the urban agglomeration includes: resource potential agglomeration, organizational actions to use these features. The role of infrastructure for the development of the urban agglomeration was determined. The need to manage the operation and development of the urban agglomeration was justified. Were identified differences between the functioning and development of the urban agglomeration. Management functions for urban agglomerations were identified. They include: planning, organizing, coordinating, monitoring. Coordination function provides the interaction of local communities, which are included in the urban agglomeration. The interaction of local communities is based on the rule of law. Complex tasks was formed. With it will be addressed economic, organizational and legal problems of management of the development of urban agglomerations.

Keywords: urban agglomerations; development management; the interaction of local communities; the legal regulation.

REFERENCES

1. Mc Donald J. F. (1997), *Fundamentals of urban economics*, New York, 545 p. (engl).
2. Fujita M., & Thisse, J.-F. (2002), *Economics of agglomeration: cities, industrial location, and regional growth*, Cambridge, UK, New York, Cambridge University Press (engl).
3. Phelps N., Ozawa T. (2003), Contrasts in agglomeration: proto-industrial, industrial and post-industrial forms compared, in: *Progress in Human Geography*, 27(5), pp. 583-604 (engl).
4. Izhguzina N.R. (2014), Conceptual aspects of the definition of "urban agglomeration": current trends, in: *Prospects of sciences*, 6(57), pp. 25-34 (rus).
5. Pertsik E. N. (2009), Large conurbations: the development, design problems, KRASAND, in: *Problems of agglomerations - Russia*, Moscow, pp. 34-47 (rus).
6. Yanovskiy V. V. (2009), Methodological problems of competitiveness management of urban agglomerations in the post-industrial economy, in: *Regional Economics: theory and practice*, 17(110), pp. 8-15 (rus).
7. Sheina S. G., Ryazantseva T. V. (2012), The main factors affecting the development of agglomerations, in: *Journal of Engineering 2 ON, RSSU «Rostov-on-Don»*, pp. 761-764 (rus).
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, 132 p. (ukr).
9. Zinchenko T. Ye., Conceptual bases of formation of urban agglomerations, in: *Efektivna ekonomika [Effective Economics]*, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1204> (ukr).
10. Siroych Z. (2005), Evolutionary development of urban agglomerations, United Institute of Industrial Economics of NAS of Ukraine, Kyiv, 209 p. (rus).
11. Nazarko A. T. (2011), Urban agglomerations in Ukraine: problems of legal institutionalization, in: *Actual problems of state and law*, vol. 61, pp. 144-150 (ukr).
12. Tyshchenko O. P., Prysiazhniuk N. V (2013), Resource potential of urban agglomerations: problems of effective management, in: *Ekonomichniy chasopys-XXI*, 9/10 (2), pp. 3-6 (ukr).

© Богачов Сергій

Надійшла до редакції 30.04.2015