

УДК 352.07:338.24

**Мельникова М.В.**

*доктор економічних наук, доцент,  
провідний науковий співробітник  
відділу економіко-правових проблем містознавства  
Інституту економіко-правових досліджень  
Національної академії наук України*

**Градобоева Є.С.**

*кандидат економічних наук,  
старший науковий співробітник  
відділу економіко-правових проблем містознавства  
Інституту економіко-правових досліджень  
Національної академії наук України*

## ВЕЛИКІ МІСЬКІ АГЛОМЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ТА МОЖЛИВОСТІ РОЗВИТКУ

### LARGE URBAN AGGLOMERATIONS IN UKRAINE: FEATURES OF MANAGEMENT AND OPPORTUNITIES OF DEVELOPMENT

#### АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто проблеми управління та розвитку великих міських агломерацій в економіці України. Виявлено особливості управління великими міськими агломераціями, що обумовлено специфікою об'єкта, суб'єкта, процесу, цілями, завданнями, функціями, принципами управління. Акцентовано увагу на організації взаємодії між територіальними громадами у рамках великої міської агломерації. Визначено передумови, чинники, переваги та перешкоди розвитку великих міських агломерацій. Запропоновано стратегічні напрями підтримки розвитку великих міських агломерацій в Україні з боку законодавчих та виконавчих органів державної влади.

**Ключові слова:** великі міські агломерації, управління, розвиток, взаємодія територіальних громад, передумови, чинники, переваги та перешкоди розвитку.

#### АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены проблемы управления и развития крупных городских агломераций в экономике Украины. Выявлены особенности управления крупными городскими агломерациями, обусловленные спецификой объекта, субъекта, процесса, целями, задачами, функциями, принципами управления. Акцентировано внимание на организации взаимодействия между территориальными громадами в рамках крупной городской агломерации. Определены предпосылки, факторы, преимущества и препятствия развития крупных городских агломераций. Предложены стратегические направления поддержки развития крупных городских агломераций в Украине со стороны законодательных и исполнительных органов государственной власти.

**Ключевые слова:** крупные городские агломерации, управление, развитие, взаимодействие территориальных громад, предпосылки, факторы, преимущества и препятствия развитию.

#### ANNOTATION

The article is devoted to the problems of management and development of large urban agglomerations in the Ukrainian economy. The features of large urban agglomerations management, related to the specific object, subject, process, goals, objectives, functions, management principles have been identified. The value of interaction between territorial communities within large urban agglomerations was emphasized. Preconditions, factors, advantages and barriers to the development of large urban agglomerations have been identified. The authors have proposed strategic directions to support the development of large urban agglomerations in Ukraine by the legislative and executive bodies of state power.

**Keywords:** large urban agglomerations, management, development, interaction between territorial communities, preconditions, factors, advantages and barriers to the development.

**Постановка проблеми.** Сьогодні забезпечення диверсифікації міської економіки з урахуванням нових факторів розвитку, пов'язаних з переходом до інноваційних стратегій і використанням міських агломерацій як центрів управління економічними, соціальними, екологічними та іншими процесами є одним з найбільш складних та дискусійних питань. Воно набуває особливої гостроти та актуальності в умовах системної фінансово-економічної кризи, яка триває в Україні, оскільки агломерації виступають вагомим чинником економічного розвитку і сприятимуть подоланню наслідків кризових явищ та стабілізації ситуації в містах і регіонах країни

Це підтверджується статистичними даними. Так, за даними учасників реалізації проекту USAID ЛІНК, у агломераціях та конурбаціях в Україні проживає щонайменше 30 млн осіб, що становить близько 2/3 населення країни. За їх розрахунками, на території агломерацій, які складають 10% території України, виробляється близько 3/4 ВВП України [1, с. 11]. Відповідно до досліджень О. Тищенко та Н. Просяник, у п'яти найбільших агломераціях України (Київській, Харківській, Донецько-Макіївській, Дніпропетровській та Одеській), площа яких складає 9,3% території України, у 2011 р. проживало 39,4% економічно активного населення України, було сконцентровано 50% основних виробничих фондів, вироблялося 51,1% валового регіонального продукту, було вкладено 61,1% від обсягу інвестицій у основний капітал та отримано 80,2% прямих іноземних інвестицій [2, с. 4]. Таким чином, міські агломерації займають провідне місце в структурі національної економіки України, тому актуальним і своєчасним є забезпечення їх сталого функціонування та поступального розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Надзвичайна актуальність, складність та суперечливість зазначених питань обумовили жва-

Таблиця 1

## Специфіка складових управління великою міською агломерацією

Найменування складових	Зміст складових
Об'єкт управління	Економічний потенціал міст і приміських територій, які входять до складу великої міської агломерації.
Суб'єкт управління	Колегіальний орган створюють на основі добровільного об'єднання або співпраці територіальних громад, що входять до великої міської агломерації.
Процес управління	Обґрунтування, прийняття та реалізація рішень, що забезпечують економічний і соціальний розвиток території великої міської агломерації.
Головна мета	Забезпечення життєдіяльності території і задоволення потреб населення і бізнесу.
Принципи	Комплексності, цілісності, адаптивності, інформативності.

вий дослідницький інтерес до проблематики формування, розвитку міських агломерацій та управління цими процесами. Слід зазначити, що наукові школи з вивчення феномену виникнення та дослідження особливостей розвитку міських агломерацій в Україні існують понад п'ятдесят років поспіль. Ще з радянських часів цю проблематику досліджували такі вчені, як: Д. Богорад, Г. Лаппо [3; 4]. З роками науковий інтерес до дослідження міських агломерацій поживався, що обумовлено, з одного боку, серйозним впливом міст (особливо великих) і агломерацій на загальноекономічний розвиток країни, у забезпеченні її конкурентоспроможності, а з іншого – щорічним зростанням міжрегіональних диспропорцій, що утворилися внаслідок нерівномірності розвитку багатьох територіальних утворень. Так, дослідженню економіко-правових аспектів розвитку міських агломерацій в Україні, сучасних проблем їх правової інституціоналізації присвячено праці І. Булеєва, А. Назарко [5; 6]. У роботах Т. Зінченко, О. Тищенко, Ш. Ібатулліна оцінено сучасний стан ресурсного потенціалу та господарства міських агломерацій і визначено напрями організації ефективного управління ними [2; 7; 8]. Результати наукових досліджень цих вчених і практиків зробили вагомий внесок у вирішення теоретичних та прикладних аспектів проблематики формування та розвитку міських агломерацій і слугують важливою теоретико-методологічною базою щодо подальших досліджень у цьому напрямі.

**Постановка завдання.** Проте, незважаючи на існуючий значний наявний науковий доробок і накопичений досвід з питань формування, функціонування та розвитку міських агломерацій, ця проблематика, внаслідок своєї багатогранності та динамічності, має низку недостатньо визначених аспектів та дискусійних питань. Зокрема, слід зазначити, що нині бракує системних досліджень теоретичних і при-

кладних положень із визначення ролі великих міських агломерацій в структурі національної економіки, організаційно-економічних засад управління ними, а також обґрунтування шляхів їх подальшого розвитку на підставі прийняття відповідних рішень.

**Метою статті** є визначення та узагальнення особливостей управління та можливостей розвитку великих міських агломерацій в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Слід зазначити, що великі міські агломерації є складними динамічними, поліструктурними, багатофункціональними, організаційно-економічними просторовими системами, що самоорганізуються та мають значний потенціал функціонування і розвитку.

Велика міська агломерація має характерні риси, які представлено на рисунку 1.

Управління великою міською агломерацією

як системою має особливості, які пов'язані зі специфікою об'єкта, суб'єкта, процесу, цілями, завданнями, функціями, принципами управління, які представлено у таблиці 1.

Слід зазначити, що функція координації є пріоритетною в управлінні великою міською агломерацією. Це пояснюється відмінністю інтересів міста і приміських територій, які входять до складу великої міської агломерації.

Особливістю міських агломерацій є те, що на їх території діють окремі територіальні громади, які володіють та розпоряджаються відпо-



Рис. 1. Характерні риси великої міської агломерації

відними ресурсами. Саме концентрація зазначених ресурсів на території міської агломерації дозволяє скористатися ефектом масштабу та шляхом мінімізації витрат за рахунок маневрування ресурсами отримувати синергетичний та агломераційний ефект. Однак залучення зазначених ресурсів можливо на підставі встановлення взаємовідносин територіальних громад. Організація економічної взаємодії між територіальними громадами у рамках міських агломерації спрямована на вирішення завдань консолідації економічного потенціалу, підвищення конкурентоспроможності, результативності діяльності, покращення якості надання послуг у сфері життєзабезпечення, що, у свою чергу, є складовими сталого функціонування та розвитку території.

Досвід країн ЄС (Франції, Угорщини, Польщі, Македонії, Португалії, Іспанії) свідчить про успішне співробітництво громад у рамках міських агломерацій [9; 10]. При цьому ознаками міжмуніципального співробітництва є наявність загальної мети щодо задоволення спільних потреб територіальних громад та спроможність органів місцевого самоврядування залучати для реалізації спільних проектів кадрові, фінансові, земельні та майнові ресурси. Міжмуніципальне співробітництво звичайно розглядають як засіб поєднання зусиль великих міст та приміських територій для пошуку вирішення спільних завдань на підставі формування територіальних кластерів або використання механізмів державно-приватного партнерства.

В Україні правове регулювання відносин між територіальними громадами здійснюється відповідно до законодавства, яке включає: ст. 142 Конституції України, Закон України (ЗУ) «Про місцеве самоврядування в Україні», ЗУ «Про асоціації органів місцевого самоврядування», Бюджетний кодекс України, ЗУ «Про співробітництво територіальних громад», ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ЗУ «Про засади державної регіональної політики».

Згідно із законодавством економічна взаємодія між територіальними громадами може здійснюватися у формі співробітництва та партнерства. Передумовами співробітництва (партнерства) територіальних громад у рамках міських агломерацій є спільні інтереси, можливості спільного використання ресурсів, наявність повноважень та можливість їх здійснювати. Економічна взаємодія між територіальними громадами здійснюється за дотриманням принципів: добровільності взаємних стосунків, тривалості у часі та визначеності

у просторі, економічної взаємної вигоди, взаємного обміну ресурсами, можливості делегування повноважень [2; 10].

Співробітництво територіальних громад звичайно здійснюється у таких формах, як: створення консультативного органу, реалізація короткострокового проекту, створення асоціації, підписання договору про постійну співпрацю у відповідній сфері, формування спільних підприємств з передачею їм частини власних повноважень. Предметом партнерства (співробітництва) територіальних громад також може бути спільна реалізація функцій місцевого самоврядування, створення індустріальних парків і реалізація проектів розвитку та модернізації виробничої, інженерної, соціальної інфраструктури.

Управління складною динамічною системою, до яких належать міські агломерації, охоплює управління функціонуванням і управлінням розвитком. Управління функціонуванням міської агломерації спрямовано на забезпечення використання існуючого потенціалу на раніше досягнутому рівні. Управління розвитком міської агломерації як системи передбачає нарощування потенціалу й підвищення рівня його використання.

Розвиток міської агломерації як системи, що самоорганізується, здійснюється у двох формах: еволюційного та ініційованого розвитку. При розробці та реалізації стратегії і тактики розвитку великої міської агломерації як складної динамічної системи визначаються чинники та передумови, які представлено на рисунку 2.

Як свідчить аналіз наукових джерел [2–9], а також оцінка зарубіжного досвіду та вітчизняної практики розвитку великих міських агломерацій, при прийнятті рішень доцільно врахування співвідношення між перевагами та перешкодами, які представлено у таблиці 2.

Отже, нині доцільною та надзвичайно важливою є підтримка на державному рівні агломе-



Рис. 2. Передумови та чинники розвитку великої міської агломерації



раційних процесів в Україні, оскільки розвиток міських агломерацій є ефективним шляхом нівелювання, мінімізації, подолання, недопущення наслідків кризових явищ в економіці.

Окремі кроки в цьому напрямі Уряд вже зробив, і сьогодні помітно певні позитивні зрушення. Україна вже визнала необхідність і важливість сприяння та всебічної підтримки процесів розвитку міських агломерацій, на чому наголошено у положеннях відповідного стратегічного програмного документу – Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 (далі – Державна стратегія) [11].

При цьому серед основних завдань державної політики в цьому напрямі Державною стратегією визначено: формування нормативно-правової бази щодо запровадження дієвих механізмів міжмуниципального співробітництва суміжних громад у стратегічному плануванні та забезпеченні розвитку їхніх територій на рівні міських агломерацій і мікрорегіонів (субрегіонів); впровадження системи стратегічного планування розвитку міських агломерацій. Варто зазначити, що Уряд вживає вичерпні заходи щодо забезпечення реалізації зазначених положень державної політики у сфері розвитку міських агломерацій і в цілому реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Так, із прийняттям Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508–VII створюються передумови для повнішого використання європейського досвіду в організації та стимулюванні співпраці територіальних громад базового рів-

ня. Крім того, Верховна Рада України у другому читанні прийнято надважливі для реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади закони – «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про засади державної регіональної політики», що сприятимуть: формуванню ефективної регіональної політики; вирівнюванню диспропорцій у регіональному розвитку; запровадженню сучасних механізмів і формуванню успішного досвіду в реалізації проектів розвитку територій. Згідно із зазначеним законопроектам, територіальні громади, які вирішили об'єднатися, отримуватимуть інформаційну, організаційну та фінансову підтримку від держави (остання здійснюватиметься шляхом надання субвенцій на формування необхідної інфраструктури згідно з планом соціального й економічного розвитку таких територіальних громад). Крім того, фінансова підтримка проектів щодо добровільного об'єднання громад передбачається також і з Державного фонду регіонального розвитку, у який в 2015 р. закладено 3 млрд грн, а також 1 млрд грн, що виділено бюджетом на підтримку сільських територій [12].

Водночас підтримка розвитку міських агломерацій вимагає подальших стратегічних кроків як від державних органів влади й управління, так і від органів місцевого самоврядування, зокрема, включаючи співпрацю з профільними науково-дослідними установами в питаннях залучення вітчизняних і зарубіжних науковців відповідної спеціалізації, фахівців-практиків, експертів-економістів, юристів, соціологів, містобудівників, представників владних структур всіх рівнів з метою організації і проведення

Таблиця 2

### Переваги великих міських агломерацій та перешкоди їх розвитку

Переваги великих міських агломерацій	Перешкоди розвитку великих міських агломерацій
<p>Забезпечення концентрації ресурсів на стратегічно важливих напрямках господарювання та видах економічної діяльності.</p> <p>Можливості прискореного нарощення та залучення кваліфікованих кадрів, налагодження взаємозв'язків виробництва з наукою та навчальними центрами.</p> <p>Рациональне використання наявної системи виробничої і соціальної інфраструктури за рахунок високого ступеня концентрації та диверсифікації виробництва.</p> <p>Можливість реалізації коштовних інфраструктурних проектів, завдяки максимальній концентрації фінансових, трудових, інноваційних ресурсів і в цілому концентрації економічної активності.</p> <p>Підвищення якості життя та зростання добробуту населення за рахунок надання можливостей жителям різних зон агломерації доступу до трудових, медичних, освітніх, торгових центрів, фінансових послуг тощо.</p> <p>Можливості більш тісної взаємоузгодженої та ефективною координації розробки й реалізації антикризових заходів та стратегії розвитку, завдяки зв'язку просторового та економічного розвитку.</p> <p>Більш широкі можливості для маркетингу територій і, відповідно, підвищення їх інвестиційної привабливості.</p>	<p>Наслідки прискореної урбанізації індустріального типу, що активно стимулювалася в СРСР.</p> <p>Наявність інфраструктурних обмежень, а також обмежень фінансової незалежності місцевої влади при реалізації проектів розвитку території.</p> <p>Відсутність спеціального правового забезпечення щодо утворення та функціонування агломерацій, включаючи законодавчо регламентовану термінологічну єдність щодо поняття «міська агломерація».</p> <p>Слабкість координованості стратегічних планів різних організаційних рівнів управління економікою, включаючи їх «горизонтальну» некоординованість (пов'язану з недостатньою узгодженістю зі стратегіями функціонування та розвитку суміжних територій).</p> <p>Складність організації територіального управління та впровадження системи стратегічного планування внаслідок недосконалості правового поля розвитку міської агломерації, наявності певних протиріч в правовому регулюванні містобудівних, земельних, фінансових відносин.</p> <p>Низька питома вага позабюджетних джерел в загальній сукупності залучених коштів для реалізації пріоритетних проектів розвитку міських агломерацій, зокрема з використанням механізмів державно-приватного партнерства.</p>

відповідних науково-практичних конференцій, круглих столів, семінарів-тренінгів, у форматі яких створити наукову площину для публічного обговорення та дискусії щодо розробки організаційно-економічних напрямів розвитку міських агломерацій, ознайомлення з досвідом кращих практик розвитку міських агломерацій; підготовки науково-обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності системи правових норм, які визначають засади економічного співробітництва територіальних громад, правовий статус міських агломерацій, а також для підвищення рівня кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування та державних службовців зацікавлених установ з проблематики розвитку міських агломерацій тощо.

**Висновки та перспективи подальших наукових розробок.** Великі міські агломерації займають важливе місце в структурі національної економіки України, оскільки на їх території не тільки проживає значна частина економічно активного населення, але й сконцентрована половина основних виробничих фондів та виробляється більш ніж половина ВВП, вкладається більша частина інвестицій у основні виробничі фонди та отримується переважна частка прямих іноземних інвестицій. Стабільне функціонування й розвиток великих міських агломерацій є важливим завданням в умовах системної кризи в економіці України, вирішенню якого сприяє виявлення особливостей управління й оцінка можливостей їх розвитку.

Великі міські агломерації є результатом розвитку процесів урбанізації. Вони характеризуються диверсифікацією виробництва, концентрацією ресурсів, розвиненістю інфраструктури. Великі міські агломерації є складними організаційно-економічними просторовими системами, управління якими має особливості, які пов'язані зі специфікою об'єкта, суб'єкта, процесу, цілей, завдань, функцій, принципів управління.

Розвиток великих міських агломерацій орієнтовано на задоволення їх внутрішніх потреб за рахунок використання власних ресурсів території. Передумовами розвитку великих міських агломерацій є висока концентрація ресурсів, правова самостійність територіальних громад та наявність спільних завдань, які можливо вирішувати за рахунок поєднання ресурсів сумісних зусиль територіальних громад. Чинники розвитку міської агломерації підрозділяються на макроекономічні, мезоекономічні, мікроекономічні. Поряд з чинниками та передумовами слід також враховувати переваги та перешкоди, які впливають на забезпечення розвитку міських агломерацій.

Виявлені властивості великих міських агломерацій доцільно враховувати при обґрунтуванні та прийнятті рішень щодо управління їх функціонуванням та розвитком. Це дозволить підвищити ефективність використання потенціалу великих міських агломерацій для вирішення пріоритетних завдань територіального розвитку в Україні.

Подальших досліджень потребують питання розробки та впровадження механізмів забезпечення ефективної взаємодії територіальних громад у рамках великих міських агломерацій, раціонального використання ресурсів, які залучають до реалізації проектів їх економічного й соціального розвитку.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Територіальний розвиток в Україні розвитку агломерацій та субрегіонів : проект USAID: локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність. – К., 2012. – 183 с.
2. 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.
3. Богорад Д.И. Городские агломерации Украинской ССР. Основные положения и выводы / Д.И. Богорад. – К. : НИИСП Госстроя УССР, 1966. – 73 с.
4. Лаппо Г.М. Развитие городских агломераций в СССР / Г.М. Лаппо. – М. : Наука, 1978. – 152 с.
5. Булеєв І.П. Організаційно-економічне забезпечення розвитку міських агломерацій / І.П. Булеєв, Н.Ю. Брюховецька // Схід. – 2013. – № 6(126). – С. 39–45.
6. Назарко А.Т. Міські агломерації в Україні: проблеми правової інституціоналізації / А.Т. Назарко // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 61. – С. 144–150.
7. Зінченко Т.Є. Економічні засади землекористування міських агломерацій: теорія, методологія, практика / Т.Є. Зінченко. – Житомир : Видавництво «ПП Рута», 2012. – 380 с.
8. Ібатуллін Ш.І. Визначення меж і напрямів розвитку міської агломерації / Ш.І. Ібатуллін // Землеустрій і кадастр. – 2007. – № 2. – С. 25–36.
9. Phelps N. Contrasts in agglomeration: proto-industrial, industrial and post-industrial forms compared / N. Phelps, T. Ozawa. – Progress in Human Geography. – 2003. – 27(5). – P. 583–604.
10. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / за ред. В.В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 361 с.
11. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 70. – С. 1 966.
12. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/index.php?category=tp-stat>.