

**О. П. Тищенко**

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, докторант кафедри макроекономіки та державного управління ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені В. Гетьмана», Україна
alex_tyshchenko@ukr.net

УДК 332.1(477)

**Н. В. Присяник**

аспірант кафедри макроекономіки та державного управління, ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені В. Гетьмана», Україна
natalya_prosyaniuk@ukr.net

РЕСУРСНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ТА ГОСПОДАРСТВО МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ: ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті розкрито роль міських агломерацій у регіональному розвитку України. Проаналізовано причини та наслідки неефективного використання спільних агломераційних ресурсів. Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення механізму державного управління господарством агломерації.

Ключові слова: регіональний розвиток, національна економіка, міська агломерація, ресурсний потенціал, господарство, державне управління.

А. П. Тищенко

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, докторант кафедри макроекономіки та державного управління, Київський національний економічний університет імені В. Гетьмана, Україна

Н. В. Присяник

аспірант кафедри макроекономіки та державного управління, Київський національний економічний університет імені В. Гетьмана, Україна

РЕСУРСНИЙ ПОТЕНЦІАЛ І ХОЗЯЙСТВО ГОРОДСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ:**ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Анотація. В статті раскрыта роль городских агломераций в региональном развитии Украины. Проанализированы причины и последствия неэффективного использования общих агломерационных ресурсов. Обоснованы предложения по совершенствованию механизма государственного управления хозяйством агломерации.

Ключевые слова: региональное развитие, национальная экономика, городская агломерация, ресурсный потенциал, хозяйство, государственное управление.

Oleksandr Tyshchenko

PhD in Economics, Senior Scientific Researcher, Doc. Sc. (Econ.) Degree Seeker, Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman, Ukraine
54/1 Peremogy Ave., Kyiv, 03680, Ukraine

Natalia Prosyaniuk

Post-Graduate Student, Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman, Ukraine
54/1 Peremogy Ave., Kyiv, 03680, Ukraine

RESOURCE POTENTIAL AND ECONOMY OF URBAN AGGLOMERATIONS: PROBLEMS OF EFFECTIVE MANAGEMENT

Abstract. Introduction. The research is mainly devoted to finding the effective mechanisms to manage the development of the urban agglomerations economy and increase its efficiency. *The purpose* of the article is to evaluate the role of urban agglomerations in the regional development of the national economy, to analyze economic and social impacts of their resources inefficient usage, to identify gaps in existing mechanism of urban agglomerations state economic management, and to reason directions of its improvement. *Results.* In the article the role of urban agglomerations in the regional development of Ukraine is revealed and the parts of urban agglomerations management mechanism as a single economic complex are shown. Also, the causes and effects of common resources inefficient usage are analyzed. The proposals to improve the state management of the metropolitan area economy are justified. *Conclusion.* As far as urban agglomerations realize consolidative economic, social and technological functions in the state, it is important to manage their cumulative resources and potential in a special way. State regulations should be directed on solving main municipal problems of big cities in order to strengthen their growth potential and reduce negative impacts on environment. Common priorities to each agglomeration's development should also be defined in further studies.

Keywords: regional development; national economy; urban agglomeration; resource potential; economy; state management.

JEL Classification: O18, R12

Постановка проблеми. В умовах глобального світового розвитку провідною формою організації життєдіяльності суспільства стають агломерації, у яких нині проживає близько 70% населення планети і створюється переважна частка сукупного ВВП. З кожним роком зростає не лише кількість нових агломерацій, а й територія та чисельність населення вже існуючих. Аналогічні тенденції спостерігаються і в Україні. Однак формування та розвиток міських агломерацій у нашій країні відбувається за відсутності діє-

вих важелів державного впливу, що значно знижує «агломераційний ефект», призводить до нерационального використання ресурсного потенціалу і поглиблює нерівномірність регіонального розвитку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вивченню закономірностей формування та функціонування агломерацій, їх впливу на регіональний економічний розвиток, використанню окремих складових ресурсного потенціалу присвячено праці багатьох іноземних, у тому числі ро-

сійських, науковців, а саме Е. Глейзера (Glaeser, 2009) [1], П. Кругмана (Krugman, 1995) [2], А. Махрової (Makhrova, 2008) [3], Н. Слуки (Sluka, 2005) [4], М. Фуджити (Fujita, 2004) [5], Є. Перцика (Pertsik, 1999) [6], А. Угрюмової (Ugrumova, 2005) [7], а також українських учених – С. Іщука [8], І. Парасюка [9] та ін.

Огляд публікацій показав, що питанням створення і функціонування механізму управління господарством міських агломерацій та раціоналізації використання їх ресурсного потенціалу приділяється невиваждано мало уваги, що й зумовило мету і зміст нашої статті.

Метою статті є оцінка ролі міських агломерацій у регіональному розвитку національної економіки, аналіз економічних та соціальних наслідків неефективного використання їх ресурсного потенціалу, виявлення недоліків чинного механізму державного управління господарством міських агломерацій, обґрунтування напрямів його вдосконалення.

Основні результати дослідження. Міська агломерація, за визначенням більшості науковців, являє собою багатокomпонентну динамічну систему організації економічного простору країни – компактне скупчення міст, поселень та інших населених пунктів, що об'єднані трудовими, культурно-побутовими, виробничими, іншими зв'язками, а також спільними інтересами, соціальною і технічною інфраструктурою (Pertsik, 1999; Ugrumova, 2005). Зазвичай міська агломерація створюється на базі одного великого міста (найчастіше – мегаполіса), для ідентифікації якого прийнято використовувати термін «ядро».

Незважаючи на відсутність офіційно визнаного статусу як адміністративно-територіального утворення й об'єкта управління, міські агломерації де-факто нині перетворилися на провідні «гравці» національної економіки, у яких на обмеженій території сконцентровано потужний ресурсний, виробничий, фінансовий, культурний потенціали, об'єкти виробничої і соціальної інфраструктури, проживає значна частина населення країни. Аналіз лише деяких показників розвитку найбільших міських агломерацій України (табл.) дає всі підстави стверджувати, що саме вони визначають регіональні пропорції, темпи та перспективи розвою всієї національної економіки, її конкурентоспроможність в умовах посилення дії глобалізаційних чинників. На додаток до наведених у табл. даних, що характеризують масштаби і рівень розвитку найбільших п'яти міських агломерацій України, зазначимо, що за сукупною площею та чисельністю населення вони перевищують аналогічні показники таких європейських країн, як Бельгія, Данія, Естонія, Словаччина, Швейцарія, і цілком порівнянні із Латвією, Литвою, Нідерландами, Хорватією, Чехією. За умови збереження темпів розвитку вітчизняних агломерацій за декілька років кожна із них за територією та чисельністю населення не відрізнятиметься від невеликої європейської країни.

Крім того, у розпорядженні органів місцевої влади, що здійснюють діяльність у межах агломерацій, зосереджені значні фінансові ресурси. Зокрема, фактичні видатки тільки місцевих бюджетів центральних міст вищенаведених агломерацій у 2012 р. становили 16,7% загального обсягу видатків місцевих бюджетів України, а разом із прилеглими містами та районами – 41,7% [11].

Змістовний аналіз суті міграційних рухів населення, виробничих зв'язків і процесів, які відбуваються в межах агломерацій, свідчить про формування територіально-господарських утворень, об'єднаних спільним використанням різних складових соціально-економічного потенціалу, що забезпечує додатковий «агломеративний ефект» та відповідає сучасним парадигмам регіону – як «квазідержави», «квазікорпорації», «ринку», «соціуму». За таких умов цілком доречною є постановка питання про виділення, як самостійних регіональних об'єктів дослідження, понять «господарський комплекс агломерації» і «ресурсний потенціал агломерації». Під останнім пропонується розуміти сукупність людських, природних, фінансових, виробничих ресурсів та підприємницьких здібностей і капіталу, що забезпечують підтримання життєдіяльності та функціонування агломерації як єдиного господарського комплексу, її стійкість й конкурентоспроможність і створюють сприятливе середовище для всебічного людського розвитку.

Зрозуміло, що ефективність функціонування та «віддача» агломерації як об'єкта національної економіки знаходиться у прямій залежності від рівня використання всіх складових потенціалу і ресурсів, що перебувають у її розпорядженні. Це актуалізує питання про створення адекватного механізму управління використанням ресурсного потенціалу агломерацій та витратами його окремих елементів.

Механізм управління економічними процесами, як відомо, являє собою сукупність дій, що приводять у рух певну господарську систему. Для регіонального рівня, у тому числі для агломерацій, такі дії можуть забезпечуватися переважно за допомогою низки складових механізму управління – нормативно-правової, інституційної, організаційної, фінансової, науково-методичної (рис.). Нині використання державою інструментів зазначених складових для забезпечення розвитку міських агломерацій знаходиться на вкрай низькому рівні, що спричиняє неефективне використання їх ресурсного потенціалу, породжує нові проблеми та гальмує перетворення вітчизняних агломерацій на «локомотиви», здатні вивести національну економіку на траєкторію стійкого економічного зростання і суттєво покращити рівень життя населення.

У вітчизняному законодавстві досі чітко не визначено поняття «агломерація», не встановлено її меж. Як наслідок, відбувається стихійне встановлення територій міських агломерацій, а також збільшення щільності забудови,

особливо на прилеглих до ядра територіях. Кордони наявних агломерацій визначаються умовно – до них можуть включатися як території міст, сіл, селищ, районів повністю, так і їх окремі частини. Асиметрія регіонального розвитку посилюється через його неоднорідність та відсутність правових підстав для втручання у цей процес державних структур. Варто зазначити, що сьогодні не існує єдиної методології виділення ані міських меж, ані меж агломерацій. Відсутність

Деякі показники розвитку найбільших агломерацій України, 2012 р.

Найменування агломерації	Площа, тис. кв. км	Населення, тис. осіб	Чисельність економічно активного населення, тис. осіб	Вартість основних виробничих фондів, млн. грн.	Обсяг валового регіонального продукту*, млн. грн.	Інвестиції в основний капітал, млн. грн.	Прямі іноземні інвестиції, млн. грн.
Київська	13,5	5206,0	2113,5	810870,0	282928,0	83927,8	28519,8
Харківська	11,8	2157,5	1286,9	73960,0	76900,0	13516,1	2170,4
Донецько-Макіївська	8,1	2009,7	2033,0	301171,0	161020,0	30068,8	2981,6
Дніпровська	12,9	1859,5	1553,8	263677,0	140020,0	20456,2	8351,8
Одеська	9,8	1546,6	1045,4	123955,0	53880,0	13230,0	1629,5
Разом	56,1	12779,3	8032,6	1573633,0	714748,0	161198,9	43653,1
Україна загалом	603,6	45560,3	20393,5	3149627,0	1400000,0	263727,7	54462,4
Частка агломерацій, %	9,3	28,0	39,4	50,0	51,1	61,1	80,2

* 2011 рік.

Джерело: Складено та розраховано авторами за даними [10]

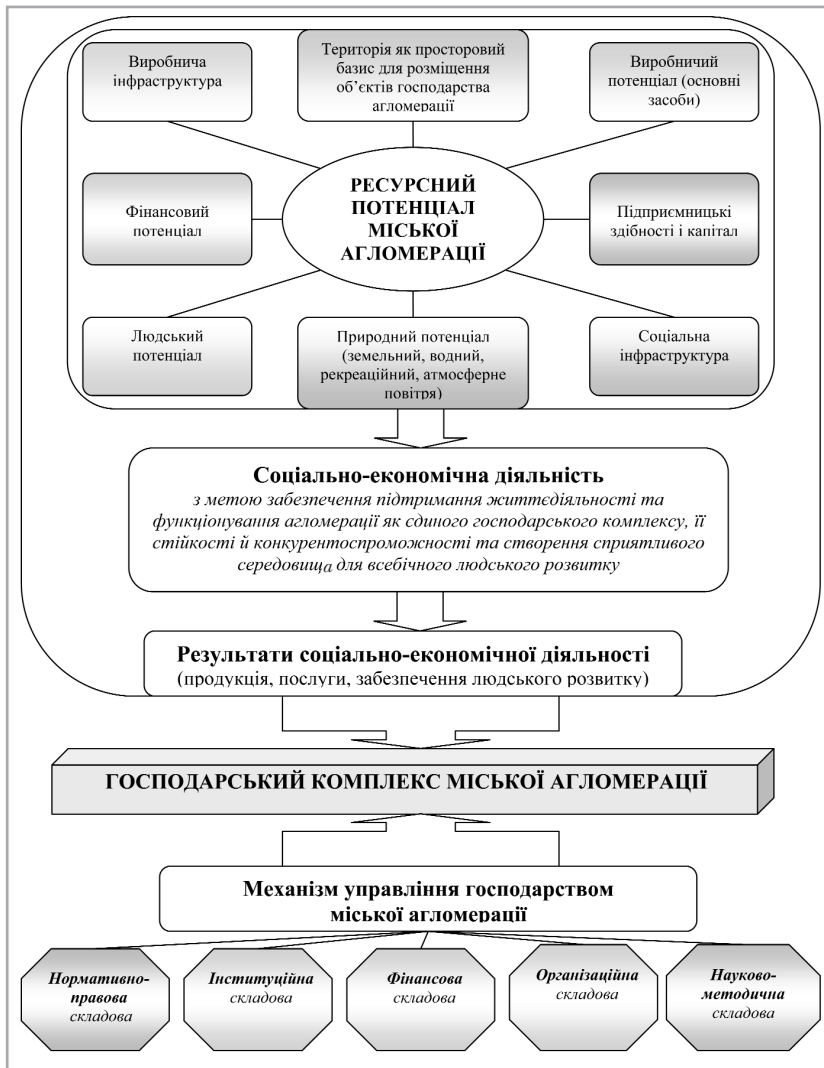


Рис. Механізм управління господарством міської агломерації

Джерело: Складено авторами

узгодженого механізму виділення земельних ділянок призводить до нестачі вільних від забудови ділянок несільськогосподарського призначення, що перешкоджає подальшому промислому розвитку агломерації, будівництву транспортних магістралей, погіршення загального стану і зменшення площі міських та приміських зелених насаджень.

Серйозною і такою, що продовжує загострюватися, залишається в межах агломерацій проблема «маятникової міграції» працюючого населення. Попри наміри частини суспільства розв'язати цю проблему за допомогою власного автомобіля у цілому ситуація лише погіршується. Концентрація великої кількості транспортних засобів на території однієї міської агломерації істотно впливає на стан забруднення довкілля. Населенню міських агломерацій, яке проживає у віддалених районах, доводиться щодня долати десятки кілометрів, аби потрапити на роботу. Це призводить до ускладнень на дорогах, скупчення автомобілів, транспортних заторів. Чимало часу люди проводять у дорожніх корках, що негативно відбивається на стані їх здоров'я та знижує продуктивність праці.

Відсутність належного механізму управління фінансовими ресурсами агломерацій поглиблює поляризацію соціально-економічного розвитку території у межах однієї міської агломерації. Причиною цього є те, що переважна більшість населення сконцентрована у великих містах, а відтак соціально-побутова сфера розвинена найкраще саме в «ядрах» агломерацій. Такі фактори, як велика чисельність населення, що фактично проживає у головних

містах агломерацій, і зосередження в них фінансових ресурсів негативно впливають на соціально-економічний розвиток невеликих населених пунктів, які розташовані на значній відстані від «ядер» міських агломерацій. Одним із найбільшійших у розвитку міських агломерацій залишається питання перероблення та утилізації твердих побутових і промислових відходів. Їх нагромадження на сміттєзвалищах у великих обсягах створює не лише екологічну, а й фінансову небезпеку, оскільки нейтралізація такої кількості відходів потребує значних витрат бюджетних коштів, яких хронічно не вистачає.

Чинний у країні механізм адміністративно-територіального регулювання розвитку територій не передбачає і не забезпечує узгодженого прийняття управлінських рішень щодо розв'язання вищезазначених проблем. Регулювання всіх соціальних та економічних процесів, які відбуваються в межах однієї міської агломерації, здійснюється незалежно один від одного представниками різних рівнів і гілок влади. Наприклад, на території Київської агломерації управлінські рішення з питань розвитку економічної, соціальної та інших сфер, окрім центральних, приймаються відповідними органами влади й управління адміністративно-територіальних одиниць, що входять до її складу, внаслідок чого періодично виникають непорозуміння. Підтвердженням цьому може бути недавній конфлікт між селищем Коцюбинське Київської області та містом Києвом, що виник через виділення селищною радою 100 га лісових угідь під забудову, хоч вона не мала на це права, адже ліс належить Святошинському лісопарковому господарству, тобто фактично є територією Києва. Депутати Київської міської ради, своєю чергою, прийняли рішення щодо збільшення території міста більш ніж на 1000 га, поглинувши при цьому селище Коцюбинське.

Відсутність налагодженої системи регулювання соціально-економічним розвитком регіону (агломерації) спричиняє неузгодженість планування розвитку міста і приміської зони, створює ризик дублювання функцій у системі органів виконавчої влади. Аналізуючи зарубіжний досвід, варто зауважити, що у високорозвинених країнах світу, наприклад у Японії, владні повноваження здійснюють представники держави чи делеговані громадяни на території агломерації координовано, на підставі відповідних законодавчих актів. У США та Канаді утворюються уряди агломерацій, хоч агломерація там також не є окремою адміністративно-територіальною одиницею. В Україні, на жаль, подібна практика не застосовується.

Створення ефективного механізму управління ресурсним потенціалом та господарством міських агломерацій, на нашу думку, потребує:

- формування дієвої нормативно-правової бази, здатної створити реальні умови для соціально-економічного розвитку міських агломерацій в Україні. Зокрема назріла необхідність прийняття Закону України «Про міські агломерації», у якому офіційно має бути закріплено поняття «міська агломерація», принципи її створення та функціонування, органи управління (координаційні центри) ресурсною базою і засади взаємовідносин із державними органами влади. Законодавче закріплення поняття «міська

агломерація» дасть змогу здійснювати узгоджений облік ресурсів, контролювати їх використання, проводити моніторинг та визначати економічний ефект від управління ними;

- розроблення і затвердження генеральних планів розвитку всіх міських агломерацій у країні з урахуванням нормативно-правової та законодавчої бази і особливостей ресурсної бази кожної агломерації. Прогнозування розвитку міської агломерації варто здійснювати розглядаючи її як єдиний господарський комплекс, у якому взаємодіють усі елементи ресурсного потенціалу населених пунктів, що входять до складу агломерації. Окрім того, розробка генеральних планів розвитку агломерацій дасть змогу визначити їх кордони, спроектувати транспортні зв'язки та дороги, беручи до уваги при цьому найбільш завантажені автомобільні ділянки і щільність розселення населення, виділити нові ділянки, придатні для розміщення промислових підприємств, тощо. Головним завданням розробки генерального плану розвитку агломерацій має бути узгоджене управління спільними агломеративними ресурсами – трудовими, природними, фінансовими, об'єктами інфраструктури тощо – з метою підвищення ефективності їх використання та забезпечення кількісних і якісних показників розвитку агломерацій;

- застосування програмно-цільового методу планування розвитку агломерацій, який успішно впроваджується на рівні держави та міста. Подібне планування варто здійснювати шляхом розробки цільових програм розвитку як агломерацій, так і окремих видів діяльності. Наприклад, потребує реалізації цільова програма земельних відносин у межах Київської агломерації, виконання заходів якої дасть змогу створити сприятливі умови для сталого розвитку землекористування міських і сільських територій у межах однієї міської агломерації. А цільова програма розвитку зеленої зони на території міської агломерації дозволить озеленити території загального користування та зберегти рослинні насадження від знищення. При координаційних центрах агломерації доцільно створити контролюючі управління, на які покласти функцію контролю за ефективним використанням коштів міської агломерації, спрямованих на виконання цільових програм;

- запровадження узгодженого планування фінансових витрат міської агломерації як єдиного господарського комплексу відповідно до розроблених цільових програм. Це дасть змогу послідовно згладжувати нерівномірність економічного і соціального розвитку поселень у межах однієї агломерації та оптимізувати розміщення продуктивних сил на її території. Узгоджене використання фінансових ресурсів агломерації також позитивно впливатиме на проведення ефективної інвестиційно-інноваційної політики регіону, сприятиме модернізації його економіки, підвищенню ефективності виробництва, вирішенню проблем охорони довкілля;

- удосконалення науково-методичного забезпечення розвитку міських агломерацій в Україні. Першим кроком у цьому напрямі має стати створення при координаційних центрах агломерації управління статистики, до функцій якого входить формування необхідної статистичної бази для аналізу функціонування міської агломерації, порівняння її з аналогічними утвореннями країни та світу, підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності діяльності тощо. Потребує покращення інформаційне, аналітичне, матеріальне й технічне забезпечення органів влади віддалених від «ядра» населених пунктів. Важливим при цьому є підготовка кваліфікованих кадрів, здатних приймати обґрунтовані управлінські рішення, що забезпечать належне використання наявного ресурсного потенціалу міської агломерації.

Висновки. Міські агломерації здійснюють об'єднуючу функцію в державі, будучи осередками проведення регіональних обмінних процесів, забезпечуючи формування регіональних економічних, культурних, наукових та інформаційних просторів. Водночас, ефективному функ-

ціонуванню господарства міських агломерацій перешкоджає брак адекватного механізму управління спільними агломеративними ресурсами, що спричиняє негативні наслідки: зниження якості робочої сили, ускладнення транспортних зв'язків і затори, відсутність чітких кордонів агломерацій, дефіцит ділянок, придатних для розміщення промислових підприємств, зменшення території зелених насаджень, поглиблення диференціації в рівнях розвитку окремих територій однієї агломерації, зростання витрат на утилізацію та нейтралізацію відходів тощо. Вирішення окреслених проблем потребує вдосконалення й комплексного застосування всіх складових механізму управління господарством міських агломерацій – нормативно-правової, інституційної, організаційної, фінансової, науково-методичної.

Перспективи подальших досліджень полягатимуть в обґрунтуванні напрямів розширення фінансової бази господарства міських агломерацій і вдосконаленні механізму узгодження витрат фінансових та інших ресурсів відповідно до сформованих пріоритетів розвитку агломерації як єдиного господарського комплексу.

Література

1. Glaeser E. *The Wealth of Cities: Agglomeration Economies and Spatial Equilibrium in the United States* / E. Glaeser, J. Gottlieb [Electronic resource]. – 2009. – Accessed mode : <http://scholar.harvard.edu/glaeser/publications/>
2. Krugman P. *Development, geography and economic theory* / P. Krugman. – Cambridge : MIT Press, 1995. – 117 p.
3. Махрова А. Г. Московская область сегодня и завтра: тенденции и перспективы пространственного развития / А. Г. Махрова, Т. Г. Нефедова, А. И. Трейвиш. – М. : Новый хронограф, 2008. – 344 с.
4. Слукан Н. А. Градоцентрическая модель мирового хозяйства : монография / Н. А. Слукан. – М. : Пресс-Соло, 2005. – 167 с.
5. Fujita M. *Economics of agglomeration: cities, industrial location, and regional growth* / Masahisa Fujita, Jacques-Francois Thisse. – Cambridge, UK; New York : Cambridge University Press, 2002. – 466 p.
6. Перчик Е. Н. Города мира. География мировой урбанизации / Е. Н. Перчик. – М. : Международные отношения, 1999. – 382 с.
7. Угрюмова А. А. Управление экономическим ростом агломераций на примере Московской агломерации : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / А. А. Угрюмова. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 284 с.
8. Ішук С. І. Київська господарська агломерація: досвід регіонального менеджменту / С. І. Ішук, О. В. Гладкий ; Київський національний університет Тараса Шевченка. – К. : КНУ, 2005. – 240 с.
9. Парасюк І. Л. Економіко-правові аспекти поняття «агломерація» та «міська агломерація» в українському законодавстві / І. Л. Парасюк // *Економіка та держава*. – 2010. – № 9. – С. 12–16.
10. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
11. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua/>

Стаття надійшла до редакції 01.08.2013

References

1. Glaeser, E. (2009). *The Wealth of Cities: Agglomeration Economies and Spatial Equilibrium in the United States*. Retrieved from <http://scholar.harvard.edu/glaeser/publications/>
2. Krugman, P. (1995). *Development, Geography and Economic Theory*. Cambridge: MIT Press.
3. Makhrova, A. G. (2008). *The Moscow Region Today and Tomorrow: Trends and Spatial Development Perspective*. Moscow: New Chronograph (in Russ.).
4. Slukan, N. A. (2005). *The City-Centric Model of the World Economy*. Moscow: Solo Press (in Russ.).
5. Fujita, M., & Thisse, J.-F. (2002). *Economics of agglomeration: cities, industrial location, and regional growth*. Cambridge, UK, New York: Cambridge University Press.
6. Pertsik, E. N. (1999). *The Cities of the World. Geography of World Urbanization*. Moscow: International Relations (in Russ.).
7. Ugrumova, A. A. (2005). *The Management of Agglomerations Economic Growth by the Example of Moscow Agglomeration*. Moscow: INFRA-M (in Russ.).
8. Ishchuk, S. I. (2005). *Kyiv Economic Agglomeration: Regional Management Experience*. Kyiv: KNU (in Ukr.).
9. Parasiuk, I. L. (2010). Economic and Legal Aspects of the Terms «Metropolitan» and «Urban Agglomeration» in Ukrainian Legislation. *Ekonomika ta derzhava (Economics and State)*, 9, 12-16 (in Ukr.).
10. Official website of the State Statistics Service of Ukraine. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/>
11. Official website of the State Treasury Service of Ukraine. Retrieved from <http://treasury.gov.ua/>

Received 01.08.2013