

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

**ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ
МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ**

Монографія

**Київ
2017**

УДК 352.07: 338.24

ББК У042:2

Т33

*Рекомендовано до друку вченою радою
Інституту економіко-правових досліджень НАН України
(протокол №4 від 27 березня 2017 р.)*

Науковий редактор: д-р екон. наук С.В. Богачов

Рецензенти: д-р екон. наук Ю.С. Залознова

д-р екон. наук І.Л. Сазонець

Т33 Теорія і практика управління розвитком міських агломерацій:
монографія / С.В. Богачов, М.В. Мельникова, В.А. Устименко та ін. / НАН
України, Ін-т економіко-правових досліджень.— Харків:ТОВ «Водний
спектр Дж-Ем-Пи», 2017. – 209 с.

ISBN 978-617-7445-32-5

Розглянуто теоретичні та прикладні проблеми управління розвитком міських агломерацій, включаючи виявлення особливостей вітчизняних міських агломерацій, вибір пріоритетів їх розвитку, систематизацію принципів управління для досягнення обраних пріоритетів, вдосконалення правового та ресурсного забезпечення, адаптацію зарубіжного досвіду, використання можливостей промислового сектору, поліпшення функціонування сфери життєзабезпечення, реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування.

Рассмотрены теоретические и прикладные проблемы управления развитием городских агломераций, включая выявление особенностей отечественных городских агломераций, выбор приоритетов их развития, систематизацию принципов управления для достижения выбранных приоритетов, совершенствование правового и ресурсного обеспечения, адаптацию зарубежного опыта, использование возможностей промышленного сектора, улучшение функционирования сферы жизнеобеспечения, реализацию полномочий органов местного самоуправления.

Для працівників науково-дослідних установ, центральних, галузевих і місцевих органів управління, підприємств, викладачів і студентів ВНЗ.

Для работников научно-исследовательских организаций, центральных, отраслевых и местных органов управления, предприятий, преподавателей и студентов ВУЗов.

УДК 352.07: 338.24

ББК У042:2

ISBN 978-617-7445-32-5

© Богачов С.В., Мельникова М.В.,
Устименко В.А. та ін., 2017

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	5
РОЗДІЛ 1. МІСЬКІ АГЛОМЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ, ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ ТА ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ.....	7
1.1. Міські агломерації та процес управління їх розвитком.....	7
1.2. Вибір пріоритетів розвитку міських агломерацій.....	16
1.3. Систематизація принципів управління для досягнення обраних пріоритетів розвитку.....	25
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ.....	34
2.1. Правові засади функціонування міських агломерацій.....	34
2.2. Територіальна громада як базова одиниця функціонування міських агломерацій.....	40
2.3. Комунальна власність як основа розвитку міських агломерацій	46
РОЗДІЛ 3. УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМИ РЕСУРСАМИ У ПРОЦЕСІ РОЗВИТКУ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ.....	56
3.1. Економічні ресурси міських агломерацій як об'єкт управління.....	56
3.2. Використання технологій бюджетування, програмування та проектування для управління економічними ресурсами.....	64
3.3. Прийняття раціональних рішень з управління ресурсами у проектах розвитку міських агломерацій.....	73
РОЗДІЛ 4. АНАЛІЗ ДОСВІДУ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ ЗА КОРДОНОМ.....	82
4.1. Зарубіжний досвід розвитку міських агломерацій для України.....	82
4.2. Моделі управління розвитком міських агломерацій у розвинутих країнах.....	91
4.3. Практика співробітництва у рамках крос-кордонних міських агломерацій.....	100
РОЗДІЛ 5. УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПРОМИСЛОВОГО СЕКТОРУ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ.....	108
5.1. Ринкові важелі управління розвитком промислових агломерацій.....	108
5.2. Правова сутність та структура енергопростору агломерацій.....	119
5.3. Економіко-правові підходи до управління технологічними ризиками у гірничодобувному секторі міських агломерацій.....	127
РОЗДІЛ 6. УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПІДПРИЄМСТВ СФЕРИ ЖИТТЄЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ.....	136
6.1. Особливості фінансування розвитку інфраструктури сфери життєзабезпечення міських агломерацій.....	136
6.2. Політика тарифоутворення і тарифорегулювання у сфері життєзабезпечення міських агломерацій.....	143
6.3. Управління інноваційним розвитком підприємств житлово-комунального сектору міських агломерацій.....	153

РОЗДІЛ 7. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РАМКАХ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ.....	164
7.1. Формування об'єднаних територіальних громад як чинник розвитку міських агломерацій.....	164
7.2. Управління комунальними службами міст та агломерацій з урахуванням повноважень органів місцевого самоврядування.....	170
7.3. Шляхи регулювання земельних відносин у процесі розвитку міських агломерацій.....	180
ПІСЛЯМОВА.....	187
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	189

ПЕРЕДМОВА

Розвиток міських агломерацій в Україні є результатом процесу урбанізації, який проявляється у зростанні міського населення, концентрації матеріальних, фінансових, інформаційних ресурсів і виробництв на певних територіях. На сьогодні в Україні наявні сімнадцять великих міських агломерацій, в яких мешкає близько третини населення країни, та зосереджена значна частина економічного потенціалу національно господарства. Зокрема, у п'яти найбільших міських агломераціях, розташованих у центрі (Київська, Дніпропетровська), на сході (Харківська, Донецько-Макіївська) та півдні (Одеська) країни, на початок 2014 р. мешкало сорок відсотків економічно активного населення, знаходилося половина основних виробничих фондів, на яких вироблялося більш половини валового регіонального продукту, освоювалося шістдесят відсотків інвестицій в основний капітал та вісімдесят відсотків прямих іноземних інвестицій.

Найважливішими завданнями управління високо урбанізованими територіями, до яких належать міські агломерації, є забезпечення їх сталого розвитку на підставі ефективного використання економічного потенціалу, підтримки якісних умов життєдіяльності населення та зміцнення екологічної безпеки. Це потребує прийняття та реалізації відповідних рішень з урахуванням організаційних особливостей та економічних можливостей вітчизняних міських агломерацій. Організаційні особливості полягають у тому, що, відповідно до українського законодавства, міська агломерація не є новою адміністративно-територіальною одиницею, а розглядається як організаційне утворення, що поєднує зусилля територіальних громад, які розташовані на території агломерації та мають на меті спільну реалізацію функцій органів місцевого самоврядування щодо забезпечення життєдіяльності населення. Економічні можливості пов'язано з отриманням агломераційного ефекту шляхом концентрації ресурсів, їх залучення та маневрування при реалізації спільних функцій органами місцевого самоврядування, зокрема при реалізації проектів у сфері життєзабезпечення.

На сьогодні можна відзначити значний науковий доробок із проблем формування, функціонування та розвитку міських агломерацій. Фахівцями розглянуто причини виникнення міських агломерацій і 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 міських агломерацій як центрів територіально-організованих соціально-економічних систем, визначено закономірності формування та функціонування міських агломерацій, вплив на регіональний економічний розвиток, використання окремих складових потенціалу. Проте, існує потреба у подальшому опрацюванні питань щодо управління розвитком міських агломерацій в організаційному, економічному та правовому аспектах, що передбачає вирішення комплексу таких завдань:

виявлення особливостей міських агломерацій, вибір пріоритетів їх розвитку й систематизація принципів управління задля досягнення обраних пріоритетів розвитку;

розгляд правових засад функціонування міських агломерацій, територіальної громади як базової одиниці функціонування міських агломерацій, комунальної власності як основи господарювання великих міст і агломерацій;

визначення складових економічних ресурсів міських агломерацій, можливостей використання технології бюджетування, програмування, проектування для управління ресурсами, а також прийняття раціональних рішень з управління ресурсами у проектах розвитку міських агломерацій;

адаптація зарубіжного досвіду розвитку міських агломерацій, моделей управління ними та практики крос-кордонного співробітництва в рамках агломерацій;

визначення ринкових важелів управління розвитком промислових агломерацій, правової сутності та структури енергопростору агломерацій, а також економіко-правових підходів до управління технологічними ризиками у гірничодобувному секторі міських агломерацій;

розробка пропозицій щодо управління розвитком сфери життєзабезпечення в міських агломераціях, включаючи фінансування інфраструктури, політику тарифоутворення та тарифорегулювання, управління інноваційним розвитком підприємств житлово-комунального сектору;

встановлення особливостей реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в рамках міських агломерацій, включаючи формування об'єднаних територіальних громад, розподіл повноважень в управлінні комунальними службами, шляхи регулювання земельних відносин.

У монографії досліджено комплекс питань теоретико-методичного та прикладного характеру, пов'язаних з економіко-правовим забезпеченням управління розвитком міських агломерацій, і визначено шляхи вирішення зазначеного комплексу питань.

Монографію підготовлено авторським колективом у складі:

С.В. Богачов – передмова, розділ 1, підрозділи 3.1, 4.2, 6.1, післямова;
М.В. Мельникова – розділи 1, 3, підрозділи 4.3, 5.3; В.А. Устименко – розділ 2;
Р.А. Джабраїлов – розділ 2; П.В. Гудзь – підрозділ 4.1; М.В. Гудзь – підрозділ 4.1; О.В. Гладкий – підрозділ 5.1; Г.Д. Джумагельдієва – підрозділ 5.2;
Є.С. Градобоева – підрозділи 3.2, 6.2; О.В. Тарасевич – підрозділ 7.2;
Р.В. Дегтяр – підрозділ 5.3; Т.В. Мірзодаєва – підрозділ 5.1; Н.В. Чувікіна – підрозділ 4.2; Е.Г. Мороз – підрозділ 6.3; Г.Г. Нестеров – розділ 7;
А.О. Волкова – підрозділи 7.1, 7.3.

РОЗДІЛ 1

МІСЬКІ АГЛОМЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ, ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ ТА ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ

1.1. Міські агломерації та процес управління їх розвитком

В середині ХХ ст. французьким географом М. Руже було введено термін агломерація, яким Руже визначив процес, що в результаті індустріалізації призводить до формування промислових і житлових зон за межами території міста шляхом природного розростання та злиття населених пунктів, високої концентрації міських видів діяльності на значних територіях внаслідок встановлення зв'язків між ними.

Передумовами виникнення, формування та розвитку міських агломерацій виступають: урбанізаційні процеси, подолання кризових явищ великих міст, вирішення задач диверсифікації їх економіки з урахуванням нових факторів розвитку. Однак, слід погодитися з авторами [1, с. 5], які наголошують, що найцікавішим в агломераціях є не характер адміністративних структур, які забезпечують надання соціальних й інших послуг населенню, а те, що ці різноманітні громади у складі агломерації об'єднані інтегрованою економічною системою, яка дозволяє їм ділитися чинниками виробництва та споживання у спосіб, що сприяє економічному зростанню.

У процесі еволюції агломерації проходять чотири стадії: урбанізації (концентрація і зростання населення та робочих місць у місті-ядрі); субурбанізації (зростання населення та рівня зайнятості у приміській зоні); деурбанізації (характерна для промислових мономіст: зменшення чисельності населення та робочих місць на всьому агломераційному просторі); реурбанізації (відносно зростання населення в місті-ядрі) [2].

В результаті з'являється міська агломерація як компактне просторове угруповання поселень, об'єднаних інтенсивними виробничими та культурними зв'язками у складну багатокомпонентну динамічну систему [3, с. 8].

Дослідники називають п'ять типів розвитку агломерації в залежності від коефіцієнта розвиненості та класу складності. Ця градація в основному використовується для делімітації кордонів агломерацій, оскільки коефіцієнт розвиненості включає показники чисельності населення та кількості міст і селищ міського типу [4].

.В економічній науці наявні різні підходи до визначення та трактування тлумачення терміну «міська агломерація» (табл. 1.1).

Узагальнюючи підходи [5-15], представлені в табл. 1.1, для цілей даного дослідження під міською агломерацією слід розуміти сукупність поселень (територіальних громад) міського типу, які здійснюють економічну взаємодію з метою реалізації спільних проектів розвитку шляхом об'єднання зусиль і мають можливості залучення відповідних ресурсів.

Таблиця 1.1

Визначення та трактування поняття «агломерація», «міська агломерація»
в економічній літературі

Визначення	Трактування
1	2
Экономическая энциклопедия. Агломерация – компактное расположение городских поселений, объединенных в определенную целостность развитыми производственными (в т.ч. трудовыми), культурно-бытовыми и рекреационными связями; форма территориальной концентрации промышленного производства и различных ресурсов (трудовых, научных, инвестиционных, информационных) [5, с. 325].	Економічна агломерація відповідає тенденціям поглиблення концентрації, комбінування і кооперування виробництва; посилення взаємодії виробництва і науки; залучення в народне господарство трудових ресурсів; використання розвиненої транспортної, інженерної, комунальної та інформаційної інфраструктури.
Большой энциклопедический словарь 2012. Городская агломерация – компактная пространственная группировка поселений (главным образом городских), объединенных в одно целое интенсивными производственными, трудовыми, культурно-бытовыми и рекреационными связями [6].	Як правило, міська агломерація виникає на базі функціонального і просторового розвитку великого міста-ядра у велику зону урбанізації з поглинанням суміжних населених пунктів.
Оксфордский словарь. Городская агломерация – это концентрация экономической активности в смежных отраслях на географической территории, вызванная особенностями внешней экономической политики, количеством и качеством квалифицированной рабочей силы, возрастающим эффектом масштаба, особенностями системы планирования на местном уровне, а также случайными факторами [7].	В агломерації є передумови для об'єднання фінансових коштів, матеріальних й інших ресурсів територіальних утворень із метою прискорення темпів їх соціально-економічного розвитку та вирішення питань місцевого значення.
В. Гаабе. Городская агломерация – урбанизированная территория с городом-ядром и прилегающей зоной, определенной протяженности и с определенной минимальной численностью населения [8, с. 4].	Класичне для європейської урбаністики визначення міської агломерації.

1	2
<p>Коллектив авторів (Вікіпедія) [9]. Міська агломерація – це форма розселення, територіальне скупчення населених пунктів (переважно міст), які об'єктивно об'єднані в єдине ціле (складну багатокомпонентну динамічну систему) інтенсивними функціональними, у тому числі економічними, трудовими та соціальними, культурно-побутовими, рекреаційними та іншими зв'язками, а також екологічними інтересами.</p>	<p>Агломерація визначається як система. Відрізняється високим ступенем територіальної концентрації виробництв, інфраструктурних об'єктів, наукових навчальних закладів, а також значною чисельністю населення, чинить вплив на навколишнє середовище, змінюючи економічну структуру території та соціальні аспекти життя населення; має високий рівень комплексності держави та територіальну інтеграцію його елементів.</p>
<p>Г.А. Малоян. Городская агломерация – социально-функциональное целостное пространство, внутри которого наиболее устойчивые повторяющиеся связи (социальные, трудовые, культурно-бытовые, рекреационные) подчинены регулярным циклам жизнедеятельности проживающего в его пределах населения [10, с. 49].</p>	<p>Агломерація – об'єкт, максимально наближений до «стану відповідності» між характером просторового розподілу щоденних функціонально-зв'язкових циклів життєдіяльності населення та соціально-територіальним контуром.</p>
<p>Г. Лаппо Агломерация – компактная территориальная группировка городских и сельских поселений, объединенных в динамичную систему многообразными связями. Фундаментальные свойства таких группировок – сближенность составляющих ее поселений и их функциональная взаимодополняемость [4, с. 15].</p>	<p>Формування агломерацій має вважатися важливим державним завданням, за успішне виконання якого відповідає влада всіх рівнів. Воно повинно бути цілеспрямованим і здійснюватися на підставі ретельно розробленого плану. Доцільно створити відповідний фонд розвитку.</p>
<p>Ю.Л. Пивоваров Агломерация – компактная территориальная группировка городских и сельских поселений, объединённая в сложную локальную систему многообразными интенсивными связями – трудовыми, производственными, коммунально-хозяйственными, культурно-бытовыми, рекреационными, природоохранными, совместным использованием разнообразных ресурсов данного ареала [11, с. 53].</p>	<p>Забезпечує співпрацю територіальних утворень у різних сферах (політичній, економічній, соціальній, екологічній та ін.), засновану на її об'єктивній необхідності.</p>

1	2
<p>А.В.Колодин. Городская агломерация выступает как система территориально сближенных и экономически взаимосвязанных поселений, объединенных устойчивыми трудовыми, культурно-бытовыми и производственными связями, общей социальной и технической инфраструктурой [12, с. 262].</p>	<p>Агломерування сприяє утворенню взаємоузгоджених і взаємопов'язаних систем поселень, задіяних в економічних, культурно-побутових та інших зв'язках, які формуються на основі оптимального демографічного виробничого, земельно-ресурсного та інших потенціалів, що забезпечує стійкий і самостійний розвиток територій.</p>
<p>А.Т. Назарко. Під міськими агломераціями розуміють групу інтенсивно взаємодіючих міських і сільських поселень, розташованих у безпосередній близькості одне від одного, тобто це комплекси населених пунктів, що складаються з пов'язаних між собою численними функціями міст і містечок і мають тенденцію до інтеграції. Міські агломерації – це цілісні територіальні соціально-економічні утворення, в яких поселення поєднані інтенсивними економічними, трудовими та соціально-культурними зв'язками; вони є розвинутою формою розселення та територіальної організації виробництва [13, с. 146].</p>	<p>Незважаючи на природний шлях виникнення агломерацій, які не можна створити штучно, а можна фактично «визнати» з боку відповідних державних структур і виробити інструменти їх ефективного розвитку, проблеми виявлення та правової інституціоналізації міських агломерацій, їх критерії та кількість є значною мірою дискусійними.</p>
<p>Е.В. Паршутю. Городская агломерация – целостная совокупность муниципальных образований городского типа, объединенных в единую кооперирующуюся систему с интенсивными и многообразными внутренними связями и общей инфраструктурой, позволяющую эффективно использовать имеющиеся ресурсы [14, с. 25].</p>	<p>Розвиток міської агломерації визначають територіальний, людський, правовий та інфраструктурний фактори.</p>
<p>А. Нецадин. Городская агломерация, конурбация – компактное скопление населённых пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединённых в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями [15, с. 24].</p>	<p>Особливою відзнакою агломератцій є маятникові трудові та культурно-побутові поїздки, що передбачає зростаючий розвиток в межах агломерації різних видів пасажирського транспорту.</p>

В якості критеріїв ідентифікації міських агломерацій використовуються: щільність міського населення та безперервність міської забудови; наявність великого міста-центру та певної кількості міст-супутників; інтенсивність і дальність трудових і культурно-побутових зв'язків.

Головними ознаками сучасних міських агломерацій, на думку А.Нещадіна [15], є: компактність у розташуванні населених пунктів, головним чином, – міських; наявність транспортних коридорів, що дозволяють об'єднуватись і взаємодіяти, а також забезпечувати спільність засобів доставки населення та вантажів; доступність, яка за наявності розвиненої системи транспортних коридорів дозволяє розширити межі агломерації (з урахуванням факторів економічної доцільності); концентрація промислового виробництва та трудових ресурсів; висока щільність населення; тісні економічні, трудові, культурно-побутові, рекреаційні, адміністративно-політичні й організаційно-господарські зв'язки між територіальними громадами, що входять в агломерації; високий рівень функціональної зв'язаності і взаємодоповнюваності складових міської агломерації; цілісність ринків праці, нерухомості та землі; правова самостійність територіальних громад, що входять до міської агломерації; багатокомпонентність і динамічність.

Міські агломерації розрізняються: за розміром: найбільші, великі, середні; за видом: моноцентричні, поліцентричні; за розташуванням на території держави: столичні, у промислово-розвинених регіонах, портові, крос-граничні.

Структура моноцентричної агломерації включає три зони:

центральну – місто-ядро, розташоване в адміністративних межах міста, та прилегла зона, що охоплює поселення, прилеглі до міста, подібні до міста-ядра за характером розселення, у структурному та функціональному аспектах;

урбанізовану, що відрізняється меншою щільністю населення, яке пов'язане з містом, де воно працює;

приміську, в якій населення зайнято переважно в сільському господарстві та яка має транспортні зв'язки з містом (маятниковий рух).

В управлінні міськими агломераціями використовується шість основних моделей [16, с. 34-40, 46-58]: унітарна (централізована) модель, договірна модель, дворівнева модель із наданням агломерації самостійного статусу при збереженні вже існуючих муніципалітетів, які утворюють агломерацію, модель «спільної адміністрації», модель «регіональна агломерація», державно-муніципальна система управління агломерацією.

Найважливішою особливістю міської агломерації є можливість отримання агломераційного ефекту. Агломераційний ефект – це економічна вигода від територіальної концентрації виробництв й інших економічних об'єктів. Його можна визначити як просторову синергію, що сформувалася в межах території міста та його приміської зони на основі використання специфічного потенціалу земельних й інших природних ресурсів, урбанізованої концентрованої системи розселення та щільної мережі комунікацій. Промислові підприємства агломерації отримують суттєві соціально-економічні вигоди для свого функціонування, які полягають у створенні додаткового комерційного прибутку від використання позитивних властивостей агломування.

Динаміка агломераційного ефекту залежить від ступеню розвитку агломераційного процесу, що дозволяє класифікувати агломерації таким чином: такі, що формуються, такі, що зростають (прогресують), такі, що затухають (регресують) і такі, що деградують. Зазначені характеристики відносяться не до складових агломерації, а лише до самої агломерації та її можливостей генерувати агломераційний ефект.

Досвід розвитку агломеративних систем в Україні та за кордоном дозволяє виділити головні позитивні та негативні ефекти агломерування [15; 17]. До позитивних ефектів агломерування відносяться:

формування численного та диференційованого ринку праці, що сприяє зростанню інвестиційної привабливості, оскільки знижує витрати інвестора з пошуку фахівців необхідної кваліфікації;

зростання привабливості території як ринку збуту товарів і послуг;

створення «інфраструктурного ефекту» – можливої реалізації більших проектів у галузі будівництва нових енергопотужностей, транспортних комплексів, інформаційних комунікацій, освітньої й інноваційної інфраструктури;

надання жителям всієї агломерації доступу до трудових, освітніх, торгових, культурних й інших можливостей різних зон агломерації в повному масштабі;

економічне зростання, підвищення добробуту населення, підвищення можливостей освіти та професійної самореалізації при збереженні можливості проживання в малому та середньому міському просторі дозволяють зменшити міграційний відтік населення.

Ризики агломеративного розвитку переважно пов'язані з вибором некоректних механізмів впливу на розвиток даної системи:

недостатній рівень координації між зацікавленими у формуванні агломерації сторонами, що пов'язано з організаційною складністю механізму управління територією;

реалізація не в повному обсязі державою зобов'язань із первісного інфраструктурного облаштування території агломерації: будівництва ліній швидкісного транспорту, інженерного облаштування потенційних майданчиків активного будівництва. Без державного фінансування не вдасться створити базову основу для приватних інвестицій і вплинути на швидкість процесів розвитку;

неточний вибір базових функцій для територій активного зростання в межах агломерації може спровокувати як низький рівень прибутковості таких дій, так і неконтрольований розвиток процесів майнової та національної сегрегації населення містобудівної системи.

Можливості використання агломераційного потенціалу, а також позитивні ефекти та ризики агломерування доповнюють критерії ідентифікації й ознаки міських агломерацій.

Міські агломерації є складними динамічними, поліструктурними, функціональними, соціально-економічними просторовими системами що само організуються та мають значний потенціал розвитку.

Управління будь-якою організацією як економічною системою є діяльністю, в якій її суб'єкти за допомогою планування, організації, керівництва та контролю забезпечують організованість спільної діяльності персоналу та її спрямованість на досягнення цілей організації.

В управлінні організацією розрізняють управління її функціонуванням і управління розвитком.

Управління функціонуванням організації покликане забезпечувати використання наявного потенціалу на раніше досягнутому рівні. Його об'єктом є процес простого відтворення та матеріально-технічне, кадрове, фінансове й інше забезпечення цього процесу.

Управління розвитком організації спрямоване на забезпечення нарощування потенціалу організації та підвищення рівня його використання за рахунок освоєння будь-яких нововведень. Його об'єктом виступають процес перетворення та процеси забезпечення цього перетворення.

Найбільш загальними функціями управління розвитком організації є: планування розвитку, організація розвитку, керівництво розвитком, контроль розвитку.

Загальна структура функцій управління розвитком містить: зміст діяльності, технологію й організацію її здійснення, матеріально-технічну базу, інформаційне забезпечення.

Розвиток в економіці розглядається в чотирьох взаємопов'язаних аспектах: економічний, соціальний, екологічний, інноваційний розвиток.

Економічний, соціальний і екологічний види розвитку безпосередньо пов'язані між собою і взаємообумовлені. Цей комплексний підхід до усвідомлення трансформацій у всіх сферах життя отримав назву «сталий розвиток». Він розглядається як здатність системи не відхилятися від заданої траєкторії та залишатися відносно незмінною протягом тривалого часу, при цьому забезпечувати оптимальне використання доступних ресурсів.

Сталий розвиток є процесом гармонізації продуктивних сил, забезпечення задоволення необхідних потреб всіх членів суспільства за умови збереження та поетапного відновлення цілісності природного середовища, створення можливостей для рівноваги між її потенціалом і потребами населення. При цьому враховується взаємозв'язок екологічних, економічних і соціальних проблем, які можна вирішити лише комплексно, за умови тісної співпраці та координації зусиль усіх учасників взаємодії.

Інноваційний напрямок розвитку сприяє ефективному використанню виробничих фондів і трудових ресурсів, а також відображає рівень розвитку продуктивних сил.

На думку фахівців, у рамках агломерацій формується значний соціально-економічний ефект господарювання, який містить скорочення витрат часу та різних матеріальних засобів на виробничий процес, поліпшення сервісу й інфраструктурного обслуговування, широкого застосування інформаційних ресурсів й інновацій, ефективного використання ринкових механізмів розвитку. Від соціального розвитку агломерацій залежить процес підвищення соціального добробуту населення територіальної громади на підставі забезпечення

соціальних стандартів життя, гарантованих державою (тривалість життя, стан здоров'я, освітній потенціал людини). А економічний розвиток агломерацій слід розглядати як процес поліпшення кількісних і якісних характеристик економічної системи шляхом використання виробничих, природних, трудових, фінансових ресурсів.

Головна мета розвитку агломерацій, як і будь-якої соціально-економічної системи, полягає в підвищенні рівня та якості життя населення, створенні необхідних умов для розвитку соціальної й економічної сфери життєзабезпечення на шляхом підвищення ефективності функціонування комунального господарства, медицини, освіти, культури й інших видів діяльності в межах міських агломерацій.

Завдання розвитку агломерацій полягають у забезпеченні рівних можливостей розвитку економіки всіх територій, що входять до складу міської агломерації, за рахунок створення єдиного ринку праці, споживчого ринку, точок росту, реалізації сумісних проектів.

Розвиток агломерацій характеризується процесом, у якому взаємодіють населення та влада, бізнес-структури та наукові організації, територіальні громади та різні об'єднання з метою поліпшення економічних, соціальних і культурних умов життєдіяльності. Тому агломераційний процес можна розглядати як динамічний процес розвитку територій, що мають значний соціально-економічний потенціал, розвинену інфраструктуру, сприятливі умови розвитку бізнесу. При цьому потрібно врахування дії факторів, що впливають на розвиток міської агломерації та її складових.

Управління розвитком агломерацією спрямовано на досягнення стратегічних цілей і завдань, адаптацію економіки до змін, що відбуваються в зовнішньому та внутрішньому середовищі, забезпечення реалізації пріоритетних проектів розвитку. У процесі ініційованого розвитку агломерації об'єктом управління виступають соціально-економічна сфера й інфраструктура. Суб'єктами управління є органи місцевого самоврядування.

Процес управління ініційованим розвитком міських агломерацій представлено на рис. 1.1.

Таким чином, управління розвитком міською агломерацією має особливості, пов'язані зі специфікою об'єкта, суб'єкта, процесу, а також із цілями, завданнями, функціями управління.

Головна мета управління розвитком міської агломерації полягає в забезпеченні життєдіяльності території та задоволенні потреб населення та бізнесу. Економічний потенціал міст і приміських територій, що входять до складу міської агломерації, є об'єктом управління. Суб'єкт управління – колегіальний орган, який створюється на засадах добровільного об'єднання або співпраці територіальних громад, що входять у міську агломерацію.

Процес управління містить обґрунтування, прийняття та реалізацію рішень, що забезпечують розвиток території міської агломерації в економічному, соціальному, екологічному або інноваційному аспекті. Він здійснюється з дотриманням принципів комплексності, цілісності, адаптивності, інформативності.

Етап 1.
*Аналіз стану,
визначення
мети та завдань
розвитку*

- 1.1. Індикативний аналіз стану агломерації в цілому та поселень, які її складають
- 1.2. Виявлення чинників, які впливають на стан та розвиток міської агломерації за результатами експертної оцінки
- 1.3. Визначення мети і завдань функціонування та розвитку міської агломерації

Етап 2.
*Формування
стратегічних
планів розвитку
агломерації*

- 2.1. Розробка стратегії соціально-економічного розвитку агломерації та стратегій розвитку окремих секторів її економіки з урахуванням діючих стратегій розвитку поселень агломерації
- 2.2. Погодження генеральних планів та схеми планування території агломерації на підставі містобудівного проектування та схеми територіального планування

Етап 3.
*Розробка заходів
на основі
документів
стратегічного
планування*

- 3.1. Вибір пріоритетних напрямів розвитку агломерації, обґрунтування принципів їх реалізації
- 3.2. Формування програм соціально-економічного розвитку та проектів розвитку в різних секторах і сферах економіки агломерації

Етап 4.
*Оцінка та
затвердження
програмних
заходів*

Оцінка витрат на реалізацію програмних заходів та їх очікуваної результативності

Етап 5.
*Реалізація
програмних
заходів*

В процесі реалізації управлінських рішень проводиться впровадження комплексних програм розвитку агломерації в рамках обраного напрямку розвитку

Етап 6.
*Моніторинг
реалізації
програмних
заходів*

- 6.1. Отримання інформації про виконання програмних заходів за допомогою спостереження, аналізу, оцінки, прогнозу, контролю
- 6.2. Виявлення чинників, що перешкоджають досягненню поставлених цілей, обґрунтування заходів щодо їх усунення, включаючи корекцію показників, критеріїв, стандартів, організаційних заходів, управлінського процесу

Етап 7.
*Оцінка
результатів
реалізації
програмних
заходів*

- 7.1. Визначення фінансово-економічного ефекту, тобто ступеня реалізації бюджетних, фінансових, економічних і виробничих відносин
- 7.2. Визначення екологічного ефекту, тобто ступеня підвищення екологічної безпеки
- 7.3. Визначення соціального ефекту, тобто підвищення якості життя населення агломерації, поліпшення демографічної ситуації

Рис. 1.1. Процес управління ініційованим розвитком міських агломерацій

На розвиток міських агломерацій впливає сукупність факторів, систематизованих у дев'ять груп, включаючи нормативно-правові, економічні, соціальні, інноваційні, інвестиційні, екологічні, демографічні, інфраструктурні, майнові.

Необхідно враховувати, що у процесі прийняття рішень із розвитку міської агломерації беруть участь органи місцевого самоврядування, населення, бізнес, громадські організації, зацікавлені в забезпеченні якісних умов життєдіяльності за рахунок реалізації відповідних стратегій, програм і проектів.

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

Функція координації є пріоритетною в управлінні міською агломерацією. Це пояснюється тим, що для вирішення спільних проблем розвитку агломерації необхідне забезпечення взаємодії територіальних громад, що становлять агломерацію.

Управління складною динамічною системою – міською агломерацією, містить управління функціонуванням (забезпечення використання наявного потенціалу на раніше досягнутому рівні) й управління розвитком (нарощування потенціалу та підвищення рівня ефективності його використання).

Управління функціонуванням міських агломерацій орієнтовано на сьогоднішній день, а управління її розвитком – на майбутнє. При цьому необхідно адекватне розуміння потреб і можливостей розвитку, визначення реалістичних цілей, вибір раціональних способів їх досягнення, зацікавленість виконавців у досягненні цілей розвитку, надійний контроль за процесом перетворювальної діяльності та своєчасне прийняття рішень.

1.2. Вибір пріоритетів розвитку міських агломерацій

Під пріоритетом (від лат. Prior – перший, старший) розуміється переважне, головне за часом значення, положення, право.

В умовах стабільності соціально-економічних систем пріоритети розвитку міських агломерацій встановлюються, виходячи з мети підвищення якості життя населення та максимізації агломераційного ефекту. Їх спрямовано на надання можливостей жителям різних населених пунктів агломерації доступу до трудових, медичних освітніх, торгових, культурних центрів; забезпечення концентрації кваліфікованих кадрів і більш широкого спектра вибору місця роботи; надання можливості реалізації масштабних інфраструктурних проектів.

Агломераційний потенціал – умови та можливості, які сприятимуть розвитку агломераційних процесів. До них відносяться як сукупний соціально-економічний потенціал поселень, що входять в агломерацію, так і рівень диференціації потенціалів поселень. Відмінності в потенціалах виступають передумовою інтенсивності взаємодії між поселеннями, фактично являють

собою обмін різноманітними ресурсами для досягнення агломераційного ефекту.

До показників, які характеризують агломераційний потенціал, зазвичай відносять: демографічну ємність (чисельність населення, внутрішньо- та зовнішньоміграційне сальдо, щільність населення, частка економічно активного населення, площа території), економіко-логістичний потенціал (питома вага у ВВП країни, ВРП на душу населення, балансова вартість основних засобів, інвестиції в основний капітал, сальдо експорту-імпорту), адміністративний статус міста-ядра [11].

Просторове зростання передбачає приєднання нових територій до агломерації. Потенціалом просторового зростання агломерації постають умови та можливості приєднання до агломерації нових поселень. Економічне зростання спрямовано на збільшення абсолютних і відносних показників функціонування агломерації в рамках існуючих кордонів агломерації за рахунок інтенсифікації використання економічного потенціалу.

Існує величезний потенціал економічного зростання агломерації – це умови та можливості зростання основних показників економічного та соціального розвитку території агломерації, включаючи підвищення якості життя населення та підтримку екологічної рівноваги. Потенціал розвитку міської агломерації поділяється на: природоресурсний, людський, господарський (майновий, фінансовий, інвестиційний, технологічний, інформаційний, інтелектуальний, інфраструктурний), організаційно-правовий. Крім того, до потенціалу можна віднести також інституційні умови, підприємницькі здібності, адаптаційні можливості поселень, які входять до складу агломерації.

При цьому завдання полягає в оцінці можливості отримання агломераційного ефекту за рахунок використання наявного природоресурсного, людського, господарського, організаційно-правового потенціалу, представлених у відповідних матрицях (рис. 1.2).

Оскільки ініційований розвиток відбувається на певній стадії, реалізація стратегій, програм і проектів потребує залучення господарського та людського потенціалу, а успішна їх реалізація дозволить у подальшому забезпечити отримання агломераційного ефекту. Найбільш яскравим прикладом є реалізація проектів розвитку транспортної інфраструктури агломерацій, які, у свою чергу, сприяють маятниковій міграції, розвитку ринку праці, сфери послуг, переведення виробництв із центру на периферію, виконання комплексних функцій.

Наведені на рис. 1.2. матриці можуть бути формалізовані, включаючи алгоритми отримання абсолютних показників потенціалу, а потім їх слід ранжувати відповідно до впливу на можливості отримання агломераційного ефекту з урахуванням взаємодоповнюваності потенціалів поселень, що становлять агломерацію, що також призводить до збільшення агломераційного ефекту.

Розподіл впливу різних видів потенціалу на отримання агломераційного ефекту за етапами агломераційного процесу (класичний підхід)

Агломерації, що формуються	зростають (прогресують)	затухають (регресують)	деградують
Потенціал			
Природо-ресурсний	високий	високий	низький
Людський	високий	високий	низький
Господарський	низький	високий	високий
Організаційно-правовий	низький	високий	високий

Розподіл впливу різних видів потенціалу на отримання агломераційного ефекту при переході від індустріальної до постіндустріальної стадії

Стадії	Індустріальна	Трансформаційна	Динамічна	Пост-індустріальна
Потенціал				
Природо-ресурсний	високий	високий	високий	високий
Людський	низький	високий	високий	високий
Господарський	низький	низький	високий	високий
Організаційно-правовий	низький	низький	низький	високий

Розподіл впливу різних видів потенціалу на отримання агломераційного ефекту на певних етапах саморозвитку

Етапи	Формування	Зростання	Зрілість	Перехід до нової якості
Потенціал				
Природо-ресурсний	низький	низький	низький	низький
Людський	високий	високий	високий	високий
Господарський	високий	високий	високий	високий
Організаційно-правовий	низький	низький	низький	низький

Рис.1.2. Оцінка можливості отримання агломераційного ефекту за рахунок використання відповідного потенціалу

В умовах високої динаміки техніко-технологічних і суспільних процесів, нестабільності соціально-економічних систем зазначені пріоритетні напрямки значно розширюються.

Як відзначають Ю.І. Трещевській і К.Є. Гринфельд, вибір стратегічних пріоритетів є центральним завданням формування політики соціально-

економічного розвитку території, що забезпечує зв'язок між політикою та стратегією [18, с. 26]. Надто актуальними ці завдання стають в умовах високої динаміки техніко-технологічних і суспільних процесів, нестабільності соціально-економічних систем. А вибір стратегічних пріоритетів і тренда соціально-економічного розвитку є поетапною, ітераційною процедурою. У процесі її вибору необхідно враховувати не тільки віддалену, а й середньо- та короткострокову перспективи.

Довгостроковість є компонентом стратегії в значенні взаємної ув'язки найближчих, середньострокових і довгострокових цілей і завдань. Вектор розвитку великої соціально-економічної системи не можна змінити миттєво. Це може призвести до її руйнування. Тому політика соціально-економічного розвитку повинна передбачати поетапну зміну тренда, що базується на вже досягнутих результатах і тенденціях, які розвиваються природно. Їх необхідно ретельно аналізувати з точки зору перспективності, можливостей і доцільності організаційної й економічної підтримки [18, с. 29].

Для вибору локальних пріоритетів на рівні певної агломерації доцільно використання відповідних методик і алгоритмів.

Пропонована М.А. Ісакіним методика визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку території на підставі аналізу проблемності та значущості факторів якості життя [19, с. 35] полягає в такому. Визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку є відправною точкою при розробці середньострокової соціально-економічної політики території.

При цьому під пріоритетами розуміють набір стратегічних цілей, спрямованих на поліпшення якості життя населення. З точки зору підвищення якості життя населення, найбільш очевидним критерієм вибору пріоритетів соціально-економічного розвитку є виявлення так званих проблемних сфер суспільного життя та сфер, що найсуттєвіше впливають на якість життя населення.

Процес визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку містить три етапи: визначення проблемних чинників якості життя населення; визначення значущих чинників, тобто чинників, що чинять найбільш вплив на якість життя населення території; визначення переліку пріоритетів діяльності органів місцевого самоврядування. Визначення проблемних сфер суспільного життя здійснюється на підставі динаміки власного розвитку та порівняльного аналізу з розвитком аналогічних територій. Результати аналізу доповнюються оцінкою впливу факторів із точки зору їхньої значущості для соціально-економічного розвитку з точки зору якості життя населення.

Таким чином, визначається перелік факторів, які є одночасно проблемними і значущими. Цей перелік є основою для визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку регіону. Визначення пріоритетів на підставі проблемних і значущих чинників є в загальному випадку творчим і складно формалізованим процесом. Водночас, у низці випадків задля виявлення пріоритетів розвитку слід провести додаткові дослідження. Тривіальним підходом є формулювання пріоритетів у термінах поліпшення якості виявлених пріоритетних чинників.

На думку С.П. Балашової, стратегічні пріоритети розвитку території – найбільш значущі напрямки соціально-економічного розвитку, реалізація яких сприяє досягненню стратегічної мети розвитку муніципального утворення [20, с. 115]. Помилка у формулюванні основних стратегічних ідей розвитку муніципального утворення, відсутність формалізованого консенсусу інтересів населення, бізнес-структур і органів влади щодо основних стратегічних цілей і пріоритетів розвитку району, міста роблять всі наступні етапи планування неефективними.

В даний час розробка та реалізація комплексних програм соціально-економічного розвитку здійснюється з позиції регіональної посередності, заснованої на схожості інтеграторів (трудових, природних, наукових, фінансових, виробничих), які утворюють економіко-соціо-географічний потенціал території. Кожен із ресурсів надає характеристику певного аспекту розвитку території, а в сукупності – можливість досягнення певних стратегічних цілей.

Комплекс інтеграторів наявний на кожному рівні територіальних одиниць, але масштаб (рівень, обсяг) їх використання у процесі розвитку істотно відрізняється від рівня до рівня, що, в свою чергу, призводить до синергетичного ефекту і зміни пріоритетів.

Реалізація пріоритетів повинна забезпечити прискорений перехід до інноваційної економіки, зростання виробництва конкурентоспроможної продукції, здійснення цільових заходів щодо значного збільшення обсягу валового внутрішнього продукту і підвищення на цій основі добробуту населення, якості охорони здоров'я й освіти, створення гідних умов життя.

В результаті пропонується алгоритм визначення й обґрунтування стратегічних пріоритетів розвитку території (рис. 1.3). Запропонований алгоритм дозволяє комплексно, з позиції системного підходу визначити стратегічні пріоритети соціально-економічного розвитку території.

Слід ураховувати те, що при розгляді агломерації як єдиного соціально-економічного інвестиційного простору із загальною системою соціального, транспортного й інженерного обслуговування, вдосконалення природно-екологічного каркасу пріоритетами виступають: зростання кількості поселень, що володіють найбільш привабливим середовищем у соціальному відношенні; можливість всіх її мешканців користуватися послугами, збільшення можливостей освіти та професійної самореалізації при збереженні місця проживання в малому і середньому міському просторі.

Це дозволяє зменшити міграційний відтік населення; можливість тіснішої й ефективної координації стратегій розвитку; велика обґрунтованість запитів фінансування; розширення можливостей для маркетингу своїх територій [15].

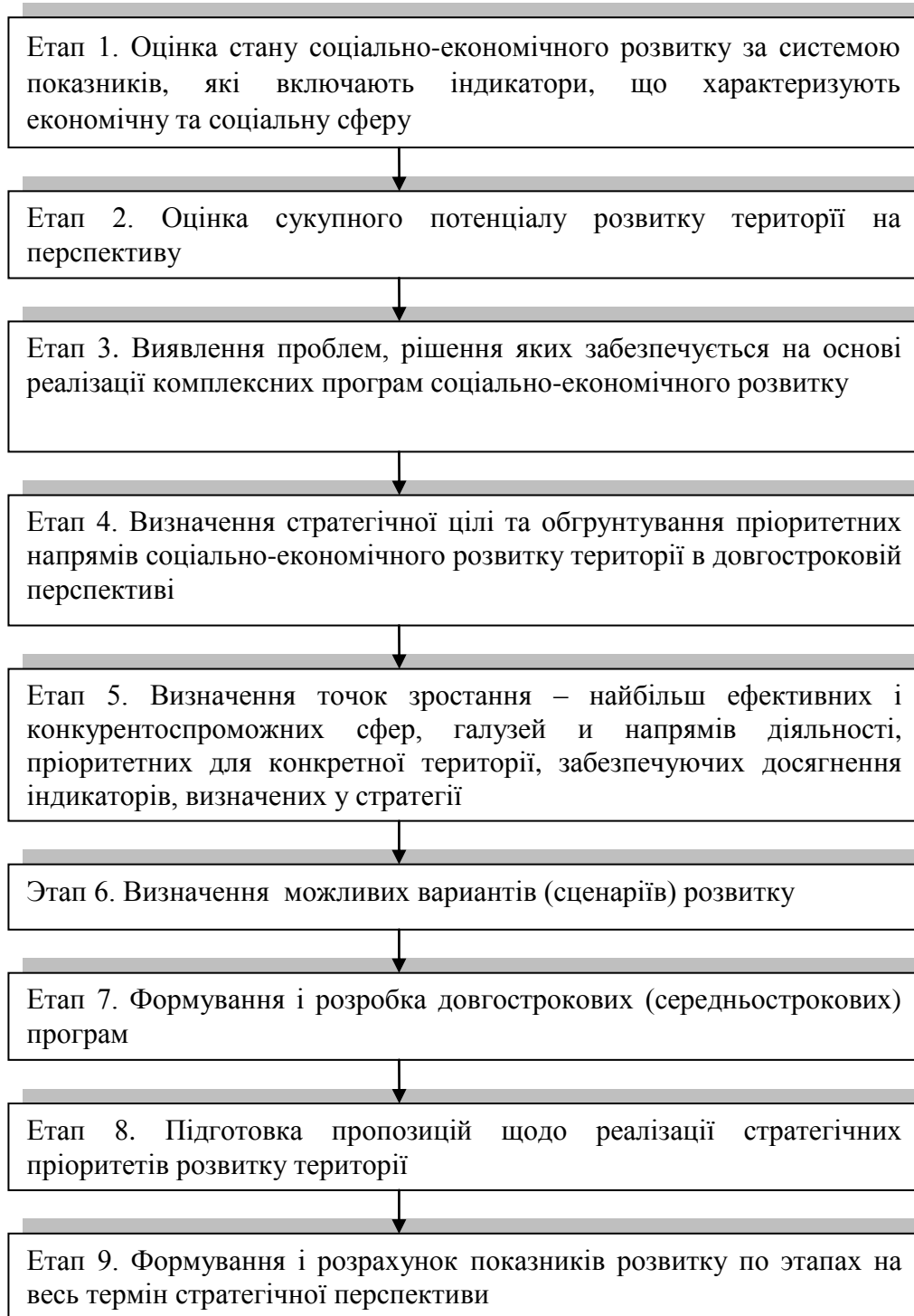


Рис. 1.3. Алгоритм визначення та обґрунтування стратегічних пріоритетів розвитку території

У свою чергу А.Ю. Кузьмін пропонує визначати пріоритети соціально-економічного розвитку території з урахуванням наявного ресурсного потенціалу (рис. 1.4) [21, с. 67]. Заходи та механізми реалізації намічених пріоритетів забезпечать приріст місцевого бюджету, при цьому оцінка впливу й ефективність цих заходів буде здійснюватися за допомогою економіко-статистичної моделі.

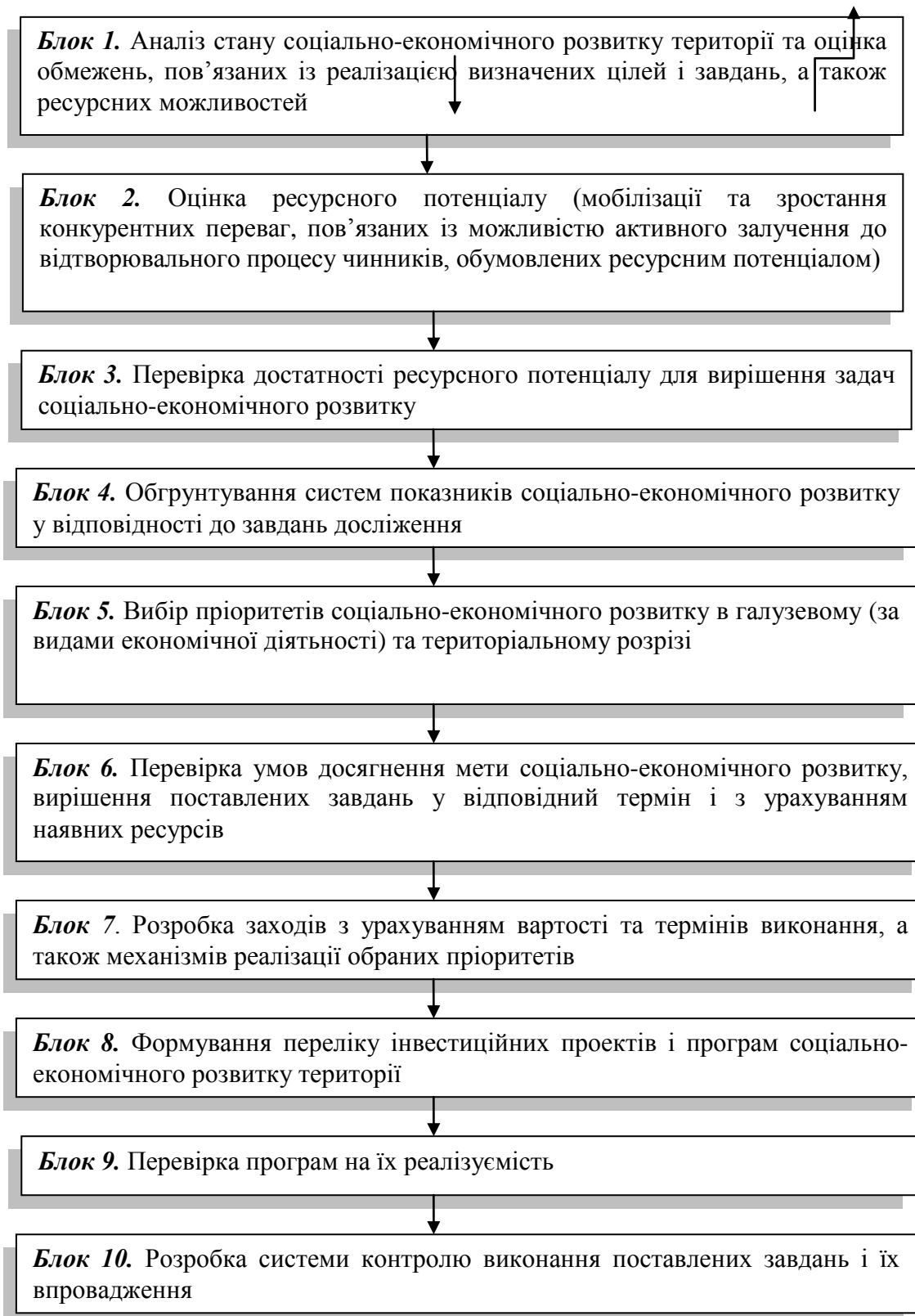


Рис. 1.4. Алгоритм вибору пріоритетів соціально-економічного розвитку території з урахуванням ресурсного потенціалу

Для адаптації зазначених алгоритмів і використання їх у практиці розвитку міських агломерацій в Україні необхідне виконання низки умов.

Досвід показує, що існуючі підходи до визначення пріоритетів розвитку міських агломерацій в Україні можна розділити на дві групи: функціональні та секторальні. Зупинимося на деяких із них. Так, вважаючи міські агломерації потенційними точками зростання та спираючись на твердження законодавства, про те, що вони можуть грати роль полюсів зростання, Г.В. Васильченко та І.Л. Парасюк визначають, що стратегічні плани для агломерацій і субрегіонів не повинні бути простими сумами стратегій територіальних громад, які формують агломерацію або субрегіон, а також частиною стратегії регіону. [22, с. 225].

Це повинна бути система спільних проектів, які є взаємовигідними для кожної з територіальних громад, що належать до агломерації або субрегіону, й оформлені як загальна стратегія.

Найбільш результативними стратегії для агломерацій і субрегіонів можуть бути тільки тоді, коли ініціатива їх створення йде «знизу», тобто належить громадам, але при цьому існує реальна зацікавленість інших прилеглих громад і органів місцевої виконавчої влади, що безпосередньо межують із ними. Тобто, доцільно використовувати відомий підхід «влада-бізнес-громада» й елементи сучасних принципів форсайта. Основою для розробки та впровадження стратегічних планів субрегіонів і агломерацій повинні стати принципи міжмуніципального та субрегіонального партнерства територіальних громад, які дозволяють органічно поєднати інтереси різних громад території.

На думку В. Осипова і М. Кукош, агломерація – це стратегічний інструмент комплексного розвитку території, від якого виграє і міський центр – за рахунок створення об'єктів транспортної та комунально-господарської інфраструктури, розвитку рекреаційних баз, і оточення – за рахунок більш високого рівня інженерно-технічного, соціально-культурного обслуговування та якості життя [23, с. 285]. Вони відзначають, що низка агломерацій України (зокрема Центрально-Волинська, Одеська) вже сформували та затвердили плани стратегічного розвитку. Стратегічний план економічного розвитку та підвищення конкурентоспроможності Центрально-Волинської агломерації містить такі напрямки: розвиток галузей спільної діяльності (агропромисловий комплекс, транспортна система й інфраструктура); розвиток малого та середнього підприємництва й інфраструктури бізнесу; залучення інвестицій; інновації та розвиток людського потенціалу. Згідно зі стратегією економічного розвитку Одеської агломерації, головними напрямками її розвитку є: агропромисловий комплекс; транспорт і логістика; туризм і рекреація; залучення інвестицій; розвиток людського та інноваційного потенціалу.

Л. Шевчук та Г. Комарницька стверджують, що, незважаючи на триваючий процес утворення агломерацій, який виражається в посиленні зв'язків між найбільшими містами і прилеглої до них територіями на підставі трудових міграцій, спільних ринків праці, землі, фінансових ресурсів, епоха старого, індустріального агломерування йде в минуле, змінюючись новим, постіндустріальним агломеруванням [24, с. 37]. При цьому злиття поселень відбувається у зв'язку з розвитком нових функцій – житлової, туристичної,

освітньої і т.д. Субурбанізаційний відтік заможного населення у приміську зону, будівництво котеджних містечок і реорганізація прилеглих до міста сіл сприяють виникненню агломеративних форм навіть у набагато менших міст у традиційно сільських регіонах (Вінниця, Тернопіль, Житомир), хоча повноцінними міськими агломераціями в класичному розумінні цього поняття вони не є. В індустріальних регіонах сходу зачатки нового постіндустріального агломерування поєднуються із традиційним промисловим агломеруванням [25]. Агломерування, урбокластеризація та метрополізація – це взаємопроникаючі стадії, складові одного і того ж урбанізаційного процесу. Агломерація – це просторове утворення, яке формується спонтанно в результаті зближення матеріальних об'єктів, завершується появою нової просторової урбанізованої форми. Урбокластер – це інноваційний організаційно-адміністративно-територіальний об'єкт з управлінською структурою. Метрополія – соціально-економіко-політико-адміністративна структура, особливістю якої є просторова концентрація функцій, керованість їх розвитку та дифузії в метрополійній зоні для забезпечення високої якості життя населення.

Інфраструктура являє собою громадську складову загального основного капіталу, що необхідно для економічного зростання та сталого розвитку, зокрема на регіональному та муніципальному рівні. У свою чергу інші ресурси, зокрема географічне положення регіону, структура заселення, галузева структура, впливають на регіональну продуктивність, дохід і зайнятість населення [26, с. 106]. Тобто модернізація та розвиток міської комунальної інфраструктури, підвищення ефективності підприємств житлово-комунальної сфери та розвиток міських агломерацій є взаємопов'язаними та взаємозалежними явищами.

Необхідною умовою подальшого розвитку міських агломерацій, на думку Д.В. Булішевої, є екологізація містобудівної діяльності [27, с. 16]. Основою для формування збалансованої містобудівної політики є система взаємоурегульованих нормативно-законодавчих актів щодо забезпечення норм і правил раціонального планування та прогнозування розвитку територій з урахуванням соціальних, географічних, екологічних й економічних особливостей територій; забезпечення необхідного рівня ведення містобудівного кадастру; вдосконалення методик розробки та формування містобудівної документації з урахуванням екологічного чинника; впровадження екологоорієнтованих принципів ведення містобудівної політики для зменшення руйнівного техногенного й антропогенного впливу на території та забезпечення збалансованого розвитку міст і приміських територій; розвиток меж агломераційних інфраструктурних систем, що забезпечують територіальний і економічний зв'язок між мегаполісами; формування містобудівних документів, що регламентують функціональне зонування території відповідно до еколого-економічних принципів розвитку земель.

Виходячи з вищевикладеного, можна стверджувати, що для адекватного вибору пріоритетів розвитку міськими агломераціями в Україні необхідне формування таких економіко-правових умов:

введення у правове поле поняття «міська агломерація», інститутів розвитку, територіального планування на основі інвестиційної привабливості; формування комплексу організаційних, нормативно-правових, інституційних заходів, що забезпечують розвиток міських агломерацій; підтримка агломераційних процесів незалежно від видів і масштабів: столичних, регіональних, міжрегіональних, міждержавних; розробка заходів щодо зниження диспропорцій у розвитку наявних агломерацій, співпраці територіальних громад і розширення повноважень органів місцевого самоврядування; реалізація місцевого самоврядування та співпраці територіальних громад у рамках міських агломерацій; розподіл і перерозподіл повноважень між органами влади та місцевого самоврядування у зв'язку з розвитком міських агломерацій; вдосконалення нормативно-правового забезпечення з урахуванням використання різних моделей розвитку міських агломерацій, залежно від їх виду і типу; внесення змін до принципів формування бюджетів міст і приміських територій, що входять до агломерації, у процесі реалізації довгострокових проектів розвитку; створення умов для реальної участі жителів у процесах розвитку міських агломерацій; визначення порядку розроблення, погодження та затвердження документів територіального планування, містобудівного зонування, землекористування та забудови території міських агломерацій.

Виконання зазначених умов дозволить повною мірою використовувати запропоновані методики й алгоритми вибору пріоритетів розвитку міськими агломераціями в Україні.

1.3. Систематизація принципів управління для досягнення обраних пріоритетів розвитку

Під принципами розуміють вихідні положення будь-якої теорії, головні правила діяльності, що встановлені, укорінені, загальноприйняті, поширені правила господарських дій і властивості економічних процесів. Методологічними засадами оцінки можливості досягнення пріоритетів розвитку на підставі використання відповідних принципів управління є уявлення про міську агломерацію як складну соціально-економічну систему, що самоорганізується.

Розвиток міської агломерації як системи, що самоорганізується, здійснюється у двох формах: еволюційного й ініційованого розвитку. З позиції теорії систем, що самоорганізуються, ситуацію в сфері управління розвитком міста та міської агломерації можна визначити таким чином: розвиток відбувається у складній системі, що самоорганізується та має внутрішньо властиву здатність і прагнення до динаміки; всередині системи і поза нею є

потреба управляти процесом розвитку та відсутній суб'єкт, який володів би ресурсами, достатніми для монопольного управління розвитком системи [28].

Розвиток будь-якої системи, що самоорганізується, може здійснюватися у двох різних із точки зору управління формах. Перша форма – еволюційний розвиток, що не потребує будь-якого управління. Система спонтанно змінюється (розвивається) під впливом поєднання зовнішніх умов і внутрішніх тенденцій. Друга форма – ініційований розвиток, що здійснюється у випадках, коли система повинна суттєво змінити свій стан за волею зовнішнього суб'єкта, під впливом значних змін зовнішнього середовища або в результаті накопичених еволюційних змін, також вимагає суттєвих (якісних) змін стану системи. Ця форма розвитку потребує прийняття та реалізації управлінських рішень. Оскільки стосовно міської агломерації перша форма характерна на початкових етапах розвитку, доцільно проаналізувати процес ініційованого керованого розвитку.

При цьому розглядаються два варіанти управління: класичний (домінування суб'єкта над об'єктом), внутрішньосистемний (із виділенням підсистем суб'єкта й об'єкта).

У разі наявності зовнішнього домінуючого суб'єкта (керівника суб'єкта), відповідно до класичної теорії, система стає об'єктом управління, а для алгоритму прийняття рішень використовується класичний контур управління, весь понятійний апарат і всі методичні напрацювання.

Другий випадок, коли зовнішнього суб'єкта немає, а ідея (потреба, мета) розвитку формується всередині системи. Прийнятним у даній ситуації є варіант штучного виділення суб'єкта всередині системи. В системі, яка передбачає розвиток, виділяються дві підсистеми. Одна з них виконує функції суб'єкта управління, а інша – функції об'єкта. У цій ситуації теорія управління цілком застосовна з усім її понятійним апаратом і набором прийомів. Це означає, що роль ініціатора та керівника в різних процесах або проектах можуть грати різні учасники, і ця роль може переходити від одного учасника до іншого у процесі реалізації конкретного проекту. При використанні операцій, що входять у контур управління, необхідно вводити додаткову операцію самовизначення суб'єкта та його цілей.

Близьким до варіанту перехідного суб'єкта є варіант віртуального суб'єкта управління. Таким суб'єктом для території може стати певний нормативний документ, що визначає процес розвитку, зокрема стратегія або програма комплексного соціально-економічного розвитку [28].

Міська агломерація як природним чином сформований особливий соціально-територіальний об'єкт, передбачає, що регулювання у сфері формування міських агломерацій доцільно й ефективно в тих випадках, коли для цього є відповідні передумови. Тому необхідна оцінка передумов формування міських агломерацій і перешкод їх розвитку. Джерелами інформації при цьому виступають статистичні дані, експертні оцінки, а також дані соціологічних опитувань населення [29].

Передумови формування міських агломерацій містять як основний соціально-економічний потенціал поселень, що входять в агломерацію, так і

рівень диференціації потенціалів цих поселень. Відмінності в потенціалах породжують інтенсивні взаємовідносини між поселеннями, фактично являють собою обмін різноманітними ресурсами для досягнення агломераційного ефекту. В той же час можуть існувати обставини, що перешкоджають розвитку агломераційних процесів. Для їх діагностики виявляються проблеми території, які є факторами, гальмуючими агломераційні процеси. Крім того, враховується нереалізований потенціал взаємодій між поселеннями та можливі напрямки подальшого розвитку зв'язків.

І.М. Дроздов визначає, що підходи до управління розвитком розрізняються за суб'єктом управління розвитком, орієнтацією управління, інтегрованістю управління, типом реагування управління на зміни [30].

Суб'єкт управління розвитком дозволяє встановити – чи роль суб'єкта грають тільки органи місцевого самоврядування (адміністративний підхід) чи в розробці планів, обговоренні ходу робіт, виробленні рішень активну участь бере територіальна громада (партисипативний підхід).

За орієнтацією управління може бути орієнтоване на процес або на досягнення мети (результат). При управлінні, орієнтованому на процес, суб'єкт, забезпечуючи освоєння будь-яких нововведень, не уявляє собі чітко сподіваного кінцевого результату. Для нього важливий сам процес освоєння нововведень. При цільовому управлінні спочатку визначається бажаний результат, а потім вже розробляється те нововведення, яке дозволить його досягти. Кожне нововведення оцінюється, перш за все, з точки зору того, який корисний ефект воно може забезпечити.

За інтегрованістю розрізняють управління, орієнтоване на автономне, взаємно незалежне освоєння нововведень і управління, орієнтоване на реалізацію всієї сукупності нововведень як цілісного комплексу (системне управління). Автономне управління передбачає, що кожне з нововведень освоюється в організації однією людиною або групою, а цілісного проекту майбутнього організації не існує. Системне управління передбачає розробку проекту майбутнього організації та програми його реалізації, в якому кожне окреме нововведення сприяє реалізації загального задуму.

За типом реагування на зміни, що вимагають рішень, розрізняють випереджаюче та реактивне управління. Випереджаюче управління спрямоване на визначення реально досяжних цілей (результатів), передбачення дії факторів, що заважають їх досягненню, та реагування на них до того, як їх дія призведе до негативних наслідків, шляхом розробки детальних планів дій і прогнозування зміни умов діяльності. Реактивне управління – реагування та вироблення рішень для подолання негативних явищ в керованому об'єкті.

Умови ініційованого розвитку міських агломерацій містять:

економічні – наявність потенціалу для вирішення завдань ініційованого розвитку;

організаційні – структуру управління агломерацією та її складовими;

правові – законодавче забезпечення взаємодії складових міської агломерації для вирішення завдань ініційованого розвитку;

інституційні – наявність інвестиційних, фінансових, інноваційних інститутів, що дозволяють вирішувати завдання ініційованого розвитку.

Стратегія ініційованого розвитку (формування, функціонування та зростання) агломерації, як визначено в пункті 1.2, формується на підставі загальних підходів до розробки стратегій з урахуванням моделі управління агломерацією та наявних стратегій і програм економічного та соціального розвитку міст, що входять до агломерації.

При розробці стратегії ініційованого розвитку необхідно враховувати положення Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. [31]. Триваючий в Україні процес децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування сприяє залученню потенціалу взаємодії та розвитку зв'язків між громадами, що проявляється в такому. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 5 лютого 2015 р. дозволяє укрупнення громад, що відповідає основним положенням Концепції реформування місцевого самоврядування, прийнятої Урядом в 2014 р. [32, с. 26]. Цей Закон України спрямовано на децентралізацію публічної влади з реальним забезпеченням загально визнаних європейських принципів організаційної, правової та фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Для практичної реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України й експерти Асоціації міст України розробили Методику формування спроможних громад (далі – Методика), яка була схвалена Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. Цим же рішенням Уряд затвердив Форму паспорта спроможної територіальної громади.

В даний час в Україні створено 159 добровільних об'єднань територіальних громад, і цей процес триває. В цілому об'єднання ініційовано більш ніж у 6 тисячах місцевих рад (понад половини з існуючих) [33]. Принципи, умови та порядок добровільного об'єднання територіальних громад задекларовано у відповідності до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [34]. Розробку перспективних планів формування громад здійснюють облдержадміністрації. У процесі формування перспективного плану вивчаються параметри кожної з можливих об'єднаних громад. При цьому враховується, що в кожній області є чимало складних конфігурацій у розміщенні сіл, селищ, міст, їх агломерацій, особливостей інфраструктури, традицій, рельєфу, для яких підходи, рекомендовані в Методиці, застосувати не можна, тому доцільно додатково провести всебічний аналіз пропозицій.

Загальними пріоритетами розвитку агломерацій, як тих, що з'явилися природним шляхом, так і сформованих на підставі договору, постають підвищення якості життя населення та можливості скористатися агломераційним ефектом. Слід погодитися з фахівцями [35-39], що для досягнення загальних і локальних пріоритетів розвитку міських агломерацій доцільно використання принципів управління, які узагальнено на рис. 1.5.

Міське самоврядування функціонує на засадах певних принципів загального та спеціального характеру. Загальні принципи характерні як для

системи державної влади, так і системи місцевого самоврядування. Це принципи народовладдя, демократії, законності, гласності [37, с.182].



Рис. 1.5. Система принципів управління для досягнення пріоритетів розвитку міських агломерацій

Принцип законності передбачає загальну обов'язковість виконання законів, їх верховенство над правовими актами управління; однакове розуміння та виконання законів; неприпустимість протиставлення законності та доцільності.

Принцип гласності вимагає забезпечення інформування громадян про рішення органів місцевого самоврядування, доступності обговорення найважливіших питань місцевого значення, вивчення й урахування громадської думки.

Що стосується спеціальних принципів, то принцип самостійності забезпечує організаційну, економічну, структурну, фінансову незалежність у вирішенні питань місцевого значення.

Принцип відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування передбачає їх підконтрольність перед населенням міста, державою та юридичними особами.

Розглянемо сутність принципів взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування.

Принцип цілеспрямованості полягає в необхідності визначення цілей і завдань управління, а також критеріїв його ефективності.

Принцип інформованості – у володінні інформацією про реальний стан об'єкта, а також у розробці стратегічного плану розвитку територіальної громади.

Принцип оптимізації прийняття рішень полягає в тому, що суб'єкти управління згідно чинного законодавства, повинні вибрати оптимальні управлінські рішення, з огляду на принципи варіативності, пріоритетності, узгодженості інтересів, а також внутрішні та зовнішні чинники, які впливають на об'єкт. Особливістю процесу прийняття рішень для міської агломерації є те, що до неї входять кілька суб'єктів (органів місцевого самоврядування різного рівня), які приймають рішення. З огляду на це, визначається провідний суб'єкт управління (як правило, це міська рада міста-ядра агломерації, яка виконує функцію обґрунтування рішень з урахуванням кожної територіальної громади, що входить до складу міської агломерації). Процес розробки та реалізації стратегії розвитку може здійснюватися на двох рівнях – міста в цілому й окремих зон стратегічної відповідальності (окремих інститутів і спеціальних локальних сфер діяльності міської влади щодо задоволення певного комплексу однорідних потреб суспільства) [39, с. 86].

Принцип ресурсозабезпеченості передбачає, що провідний суб'єкт управління, як і решта учасників цього процесу, для здійснення своїх повноважень і компетенції повинні мати ресурси (фінансові, матеріальні, трудові, інформаційні). Принцип відкритості – полягає в тому, що управління повинне здійснюватися відкрито, цілеспрямовано та постійно, створюючи передумови отримання суспільно-корисного результату для населення міської агломерації.

Зміст принципів управління міською агломерацією, як складною організаційною системою, розкрито у табл. 1.2.

Принципи, пов'язані з управлінням розвитком у різних секторах економіки міської агломерації, засновані на системному підході, який орієнтує дослідження на розкриття цілісності об'єкта та механізмів, виявлення різних типів зв'язків складного об'єкта й узагальнення їх у систему зв'язків.

Принцип самозабезпеченості містить вимогу наявності необхідного обсягу ресурсів, що включаються у процес господарювання та доходів, які забезпечують покриття витрат.

Принцип багатоваріантності та багатофункціональності означає, що будь-який сектор у рамках агломерації є багатофункціональною системою, в якій різні функції підсистем мають різне призначення, змінюється з часом; розвиток при цьому досягається тільки при узгодженні найважливіших функцій підсистем.

Принципи управління міською агломерацією як складною організаційною системою

Принцип	Характеристика	Примітки
Науковості	Використання наукових досягнень в управлінні, пізнання та використання об'єктивних законів розвитку природи та суспільства	Система управління заснована на знаннях і досягненнях у сфері економіки, управління, права, екології, соціології
Ціле-спрямованості	Управління окремими підсистемами, процесами та явищами з урахуванням цільових орієнтирів, заданих для кожної підсистеми	Визначається як обґрунтування цілей (або системи цілей) розвитку
Системності	Можливість і необхідність декомпозиції проблем і цілей розвитку, завдань і ресурсів для їх досягнення	Визначає підхід до дослідження об'єкта як сукупності підсистем
Комплексності	Всебічне охоплення керованої системи, врахування всіх її сторін, напрямків, властивостей	Тісно пов'язаний із принципом системності
Адаптованості	Формування концепції розвитку необхідно здійснювати з урахуванням можливих змін зовнішнього середовища	Зміни зовнішнього середовища можуть викликати коригування цілей управління, пріоритетів і механізмів їх реалізації
Єдності функціонування і розвитку	Передбачає розв'язання суперечностей між сьогоденням і майбутнім	Одночасне функціонування та розвиток будь-якої системи як єдиного процесу, що має внутрішні протиріччя
Узгодження цілей та інтересів	Рациональне поєднання централізованих і децентралізованих засад в управлінні	Орієнтує на максимальне узгодження цілей та інтересів, пошук компромісу на основі врахування взаємних інтересів
Ефективності використання ресурсів	Отримання максимальних результатів із мінімальними витратами	Для досягнення основної мети необхідно забезпечити раціональне використання всіх видів ресурсів
Збалансованості	Попорційність економічного та соціального розвитку, гармонізація інтересів, дотримання балансу між різними видами ресурсів	Необхідність урахування принципу збалансованості як всередині системи, так і у взаємодії із зовнішнім середовищем

Принцип збалансованості – забезпечення збалансованого співвідношення бюджетів підприємств сфери життєзабезпечення міста та міського бюджету, за якого доходи та витрати врівноважено, дорівнюють один одному.

Принцип самодостатності – автономності по відношенню до зовнішнього оточення, пов'язано із внутрішньою активністю, що характеризує якісну своєрідність, обумовлену специфічними закономірностями.

Таким чином, міські агломерації виникають і розвиваються, як наслідок урбанізаційного процесу. Вони мають об'єктивні передумови до виникнення, проходять стадії урбанізації, субурбанізації, дезурбанізації та реурбанізації у процесі формування, розрізняються за ступенем розвиненості та класом складності, для їх ідентифікації потрібне використання відповідних критеріїв, вони мають сукупність властивостей і функціональних особливостей. В управлінні міськими агломераціями використовуються моделі, які відрізняються за ступенем централізації управління та механізмами прийняття рішень.

Можливість отримання агломераційного ефекту є найважливішою властивістю міської агломерації. Агломераційний ефект постає в результаті використання ресурсів, які концентруються на певній території та дозволяють отримувати додаткову економічну вигоду за рахунок зниження витрат. Динаміка агломераційного ефекту залежить від ступеня розвитку агломераційного процесу на основі наявного потенціалу. Потенціал агломерації забезпечує просторовий розвиток і економічне зростання. У процесі агломерування проявляються позитивні та негативні властивості. До позитивних належать: зростання ринку праці, збільшення інвестиційної привабливості території, можливості отримання інфраструктурного ефекту, зниження диференціації населення щодо отримання різних послуг. Негативними наслідками агломерування є: недостатній рівень координації всередині агломерації, нерозвиненість інфраструктури, нечіткість визначення територій для активізації економічного зростання.

Розвиток міської агломерації як соціально-економічної системи містить чотири взаємопов'язані напрями: економічний, соціальний, екологічний та інноваційний. Перші три напрями забезпечують сталий розвиток на основі комплексного вирішення проблем за умови взаємодії територіальних громад і координації зусиль. Інноваційний напрям створює передумови якісного економічного зростання за рахунок ефективного використання продуктивних сил. Фактори розвитку міських агломерацій містять дев'ять груп: нормативно-правові, економічні, соціальні, інноваційні, інвестиційні, екологічні, демографічні, інфраструктурні, майнові.

Процес управління ініційованим розвитком міської агломерації містить сім послідовних стадій: аналіз стану, визначення мети та завдань розвитку агломерації; формування документів стратегічного планування розвитку агломерації; розробка заходів на підставі документів стратегічного планування; оцінка та затвердження програмних заходів, реалізація програмних заходів із розвитку агломерації; моніторинг реалізації програмних заходів; оцінка результатів реалізації програмних заходів.

В умовах стабільності соціально-економічних систем пріоритети розвитку міських агломерацій полягають у підвищенні якості життя населення та максимізації агломераційного ефекту. Динамічність соціально-економічних процесів, нестабільність і рухливість зовнішнього економічного середовища розширює перелік можливих пріоритетів, що спричиняє необхідність вибору найбільш важливих із них і визначення тренду соціально-економічного розвитку. Вибір локальних пріоритетів розвитку здійснюється за допомогою відповідних методик і алгоритмів, які містять аналіз показників проблемності та значущості якості життя, використання комплексу інтеграторів із позиції регіональної посередності, концепцію єдиного соціально-економічного інвестиційного простору, порівняння мети та наявного ресурсного потенціалу. Використання методик і алгоритмів вибору локальних пріоритетів розвитку міських агломерацій в Україні потребує відповідної адаптації.

Практика визначення локальних пріоритетів розвитку міських агломерацій в Україні свідчить про використання функціонального та секторального підходів. Функціональний підхід засновано на визначенні пріоритетів у процесі та за результатами стратегічного планування. Секторальний підхід передбачає розробку пріоритетів у різних секторах економіки міських агломерацій відповідно до галузевих особливостей і з урахуванням можливостей скористатися перевагами концентрації ресурсів у рамках агломерації. Крім того, необхідне формування умов, пов'язаних з удосконаленням законодавчої бази про агломерації, повноваження органів місцевого самоврядування, екологічної безпеки, місторегулювання та залучення населення до вирішення питань місцевого значення.

Принципи управління для досягнення обраних пріоритетів розвитку є принципами обґрунтування та реалізації відповідних рішень. Система принципів управління для досягнення пріоритетів розвитку міських агломерацій містить чотири блоки. При цьому необхідно врахування особливостей агломерації, як складної соціально-економічної просторової системи, наявності потенціалу функціонування та розвитку, можливостей його залучення та використання. Це пов'язано з тим, що міські агломерації в Україні існують де-факто, а де-юре управління їх розвитком здійснюється шляхом взаємодії територіальних громад, які складають агломерацію, на засадах співпраці або партнерства. Крім того, слід враховувати те, що в даний час в Україні відбувається процес об'єднання територіальних громад, який можна вважати в певній мірі процесом агломерування, що може в подальшому призвести до формування розвинутої агломерації, здатної генерувати агломераційний ефект.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ

2.1. Правові засади функціонування міських агломерацій

На даний час у нормативно-правових актах України досить нечасто можна зустріти згадування про агломерації в цілому та міські, зокрема. Зазначена форма функціонування та співробітництва територіальних громад отримала значне поширення в зарубіжних країнах із високим рівнем децентралізації.

Насамперед, слід зазначити, що розвиток міських агломерацій як перспективних форм взаємодії територіальних громад суміжних населених пунктів, постає наразі пріоритетом державної регіональної політики. Так, у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 (далі – Державна стратегія), зазначається, що процес формування та реалізації державної політики регіонального розвитку повинен базуватися на засадах формування механізму деконцентрації та децентралізації державних повноважень. У свою чергу, як зауважено у Державній стратегії, концентрація економічної активності в містах України вимагає від органів місцевого самоврядування прийняття рішень, спрямованих на відповідну та швидку реакцію на процеси міської агломерації [31].

Втім положення Державної стратегії не розкривають значення поняття «міська агломерація». Додатково лише акцентовано увагу на те, що міська агломерація є одиницею європейської системи статистичної звітності на регіональному рівні у форматі NUTS, зокрема, у межах групи NUTS 3.

Розумінню економіко-правової сутності міської агломерації сприяє аналіз інших актів законодавства України. Зокрема, у Загальнодержавній програмі розвитку малих міст, затвердженій Законом України від 04.03.2004 р. № 1580-IV, зазначається, що для категорії малих міст-супутників, населення яких має змогу користуватися розвинутою сферою соціальних послуг великого міста – центра цієї міської агломерації, розвиватимуться, у контексті виконання завдання розвитку соціальної сфери окремих малих міст, об'єкти повсякденного та невідкладного попиту: станції швидкої допомоги, аптеки, відділення соціального забезпечення, дитячі садки, школи, магазини із продажу товарів першої необхідності [41].

Отже, положення наведеного Закону дають можливість з'ясувати первинні ознаки міської агломерації як сукупності міських населених пунктів, яка охоплює велике місто – центр агломерації та міста-супутники (як правило, невеликі міста, що економічно пов'язані із системоутворюючим великим містом). Крім того, це означає, що у правовій площині вказані взаємовідносини прямо не зумовлюють позбавлення міст – членів міської агломерації їх правового статусу як окремої адміністративно-територіальної одиниці зі своїми органами управління.

Аналогічного висновку можна дійти з контексту міжнародно-правових актів, положення яких відіграють важливу роль у формуванні та розвитку

вітчизняного правового поля у досліджуваній сфері. Зокрема, привертає увагу Декларація про міста й інші населені пункти в новому тисячолітті, прийнята резолюцією S-25/2 спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН від 09.06.2001 р. У п. 21 вказаної Декларації підкреслюється, що процес урбанізації у світі призвів до концентрації населення в міських агломераціях, які виходять за межі адміністративних кордонів первинних міст, охоплюють дві адміністративні одиниці або більше, мають місцеві органи влади з різними можливостями та пріоритетами [42]. Як можна побачити, наводяться ознаки міської агломерації, які міжнародне співтовариство використовує для характеристики такого роду об'єднань.

Враховуючи обраний Україною вектор щодо наближення вітчизняного законодавства до права ЄС, додатково слід зупинитися на висвітленні положень Директиви № 2008/50/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про якість атмосферного повітря та заходи щодо його очищення» від 21.05.2008 р. Зокрема, у п. 17 ст. 2 наголошується на тому, що «агломерація» – це зона, яка представляє собою конурбацію з населенням більше 250 000 жителів, або зона з певною щільністю населення на квадратний кілометр у разі, якщо населення становить 250 000 жителів або менше. При цьому вказана норма містить тлумачення поняття «конурбація», під яким пропонується розуміти групу зближених і тісно пов'язаних між собою самостійних міст, що утворюють єдність завдяки інтенсивним економічним і культурно-побутовим зв'язкам між ними, спільним великим інженерним спорудам (транспорт, водопостачання) й ін. [43].

Таким чином, оперування у законодавстві України близькими за змістом термінами, що отримали поширення у міжнародно-правових актах, слід визнати закономірністю сучасних світових інтеграційних процесів.

Слід зазначити, що у наукових джерелах також відсутня єдність у підходах до визначення поняття «міська агломерація». Переважно домінують інтерпретації, сформульовані вченими – представниками економічної науки.

Так, міська агломерація визначається як компактне просторове угруповання поселень, об'єднаних інтенсивними виробничими та культурними зв'язками у складну багатокomпонентну динамічну систему [3, с. 8]. Г.А. Малоян розглядає агломерацію, насамперед, як територію життєдіяльності населення і звідси визначає агломерацію як соціально-функціональний цілісний простір, всередині якого найбільш стійкі повторювані зв'язки – соціальні, трудові, культурно-побутові, рекреаційні – підпорядковані регулярним циклам життєдіяльності населення, яке проживає в його межах [44, с. 16]. Є.М. Перцик акцентує увагу на типах муніципальних утворень, що входять до складу агломерації, межах агломерації (кінцевих пунктах маятникових міграцій) і визначає термін як групу близько розташованих міст, селищ й інших населених пунктів із тісними трудовими, культурно-побутовими та виробничими зв'язками й інтенсивними маятниковими пересуваннями [45, с. 35]. На думку О.М. Корольової, агломерація являє собою єдність ознак близькості та віддаленості по відношенню до міста-ядра [46, с. 35].

У науковій літературі можна зустріти посилання на європейський досвід

визначення категоріального апарату в досліджуваній сфері [47]. Зокрема, наголошується на тому, що термін «міська агломерація» розглядається, як:

концентрація економічної активності в суміжних галузях на географічній території, спричинена, зокрема, особливостями зовнішньої економічної політики, тобто кількістю та якістю кваліфікованої робочої сили, зростаючим ефектом масштабу, кумулятивною причинністю, особливостями системи планування на місцевому рівні, а також випадковими факторами;

об'єднання міст; територія, що безперервно урбанізується.

Отже, слід визнати відсутність у теоретичній площині загальноприйнятого підходу до визначення терміна «міська агломерація». Можна погодитися з окремими науковцями, які вважають, що це призводить до складності виділення ключових компонентів інституту агломерування, визначення системи регулювання агломераційних процесів. Зазначена система, на думку Є.Є. Шевілевої, включає в себе ряд елементів: правовий, економічний, соціально-управлінський, організаційний, методичний та ін. Нормативно-правове регулювання визнається дослідницею найбільш значущим серед інших [47].

Із цим слід погодитися, адже на сьогодні досить активно розвивається законодавство України, яке визначає відправні засади розвитку територіальних громад як базової одиниці функціонування міських агломерацій.

Зокрема, необхідно визнати, що функціонування міських агломерацій нерозривно пов'язане з розвитком інституту місцевого самоврядування, розширенням матеріально-фінансової й організаційної самостійності органів місцевого самоврядування. У зв'язку із цим важливого значення набуває Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. (далі – Хартія). Відповідно до ч. 1 ст. 10 Хартії органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати й у межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес [48]. Хоч Хартія використовує іншу термінологію, втім це не заважає ідентифікувати консорціум як одну з форм практичного впровадження переваг міської агломерації.

Можливості, які надаються Хартією в частині розвитку різних форм агломерації, було використано під час розробки Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. Зокрема, відповідні договірні інструменти співробітництва територіальних громад передбачені у сфері бюджету, фінансів і цін. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає можливість об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету й інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ і організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад (підпункт 6 п. «а» ст. 28) [49].

Потенціал міських агломерацій може бути значно розвинено завдяки поглибленню співробітництва між територіальними громадами зі створенням для цього відповідної правової бази. Серед актів новітнього законодавства з

питань місцевого самоврядування особливого значення набули Закони України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. [50] і «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. [34].

Саме ці нормативно-правові акти покликані закласти підвалини для розвитку нових форм агломерацій, у тому числі міських. Слід зазначити, що норми Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» спрямовано на значно глибший рівень інтеграції з об'єднанням виборних органів влади, місцевих бюджетів і майнових ресурсів, що, відповідно, потребує часу для того, щоб територіальні громади зважилися на прийняття досить важливого рішення.

При цьому важливо враховувати правові вимоги, які стосуються формування *спроможних територіальних громад*. У Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214, під останніми пропонується розуміти територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [51].

Формування спроможних територіальних громад здійснюється шляхом:

- розроблення Радою міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрацією проекту перспективного плану;
- схвалення проекту перспективного плану Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою;
- затвердження Кабінетом Міністрів України перспективних планів;
- добровільного об'єднання територіальних громад;
- формування органів місцевого самоврядування спроможних територіальних громад.

Слід наголосити на послідовності здійснення заходів із формування спроможних територіальних громад, а саме:

1) визначення потенційними адміністративними центрами міст обласного значення та населених пунктів, що мають статус районних центрів, і зон їх доступності.

Зони доступності таких потенційних адміністративних центрів визначаються на відстані не більш як 20 кілометрів дорогами із твердим покриттям. Відстань може бути збільшена до 25 кілометрів у разі, коли чисельність населення спроможної територіальної громади в зоні віддаленості від потенційного адміністративного центру більш як 20 кілометрів становить не більш як 10 відсотків загальної чисельності населення такої громади. Така відстань може бути зменшена у разі відсутності доріг із твердим покриттям чи особливостей рельєфу, що унеможлиблює сполучення (ріки без мостів, гори).

Зони доступності потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад визначаються з урахуванням доступності послуг у

відповідних сферах, зокрема часу прибуття для надання швидкої медичної допомоги у невідкладних випадках і пожежної допомоги, що не має перевищувати 30 хвилин;

2) визначення потенційними адміністративними центрами населених пунктів (сіл, селищ, міст), які раніше мали статус районних центрів і розташовані на відстані більш як 20 кілометрів дорогами із твердим покриттям від міст обласного значення та населених пунктів, які мають статус районних центрів, і зон їх доступності.

Зони доступності таких потенційних адміністративних центрів визначаються відповідно до підпункту 1 п. 6 Методики формування спроможних територіальних громад.

У разі розташування в зоні доступності потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади, визначеного відповідно до підпунктів 1 і 2 п. 6 Методики формування спроможних територіальних громад, населеного пункту (села, селища, міста), який має відповідні кадрові ресурси, фінансове забезпечення та розвинуту інфраструктуру (зокрема, на території якого є загальноосвітній навчальний заклад I-III ступеня, проживає не менш як 250 дітей шкільного та 100 дітей дошкільного віку), такий населений пункт може бути визначено потенційним адміністративним центром спроможної територіальної громади;

3) визначення потенційними адміністративними центрами інших населених пунктів (сіл, селищ, міст), територія яких не охоплюється зонами доступності потенційних адміністративних центрів, визначених відповідно до підпунктів 1 і 2 п. 6 Методики формування спроможних територіальних громад, які розташовані на відстані не менш як 20 кілометрів дорогами із твердим покриттям від таких потенційних адміністративних центрів і частково забезпечені інфраструктурою.

У разі наявності на території, яка не охоплюється зонами доступності потенційних адміністративних центрів, визначених відповідно до підпунктів 1 і 2 п. 6 Методики формування спроможних територіальних громад, більш як одного населеного пункту, який може бути визначено потенційним адміністративним центром, перевага надається тому, що має найбільш розвинуту інфраструктуру.

Межі території спроможної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що входять до її складу (п. 7 Методики формування спроможних територіальних громад).

Загалом, на даний час територіальні громади віддають перевагу різноманітним формам співробітництва, що встановлені Законом України «Про співробітництво територіальних громад», зберігаючи при цьому свою ідентичність і самостійність у правовому сенсі.

Загалом, співробітництво дає можливість громадам спільно та взаємовигідно вирішувати важливі питання місцевого значення, впливати на розвиток територій без об'єднання громад. Із пропозиціями про співробітництво можуть виступати сільський, селищний, міський голова, депутати місцевих рад, а також – у порядку місцевої ініціативи – члени

територіальної громади.

Про практичну значущість Закону України «Про співробітництво територіальних громад» свідчать дані реєстру договорів про співробітництво територіальних громад, що розміщено на сайті Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [52]. Зокрема, в Україні на сьогодні зареєстровано 60 таких договорів.

Показовим є те, що в Івано-Франківській області у межах лише одного Надвірнянського району було укладено 7 договорів про співробітництво територіальних громад. Предмети цих договорів стосуються створення плавального басейну у школі, ремонту доріг, будівництва та відновлення пошкоджених водозахисних дамб і берегоукріплень на річці, завершення будівництва другої черги підвідного газопроводу високого тиску, будівництва полігону твердих побутових відходів і сміттесортувальної лінії.

Інші місцеві ради укладали договори про співробітництво з таких питань: створення спільного комунального підприємства «Шляхрембуд» (Хмельницька область); підтримання місцевої пожежної охорони (Хмельницька, Полтавська області); вирішення проблем зі збором і утилізацією ТПВ у громадах (Полтавська область), збереження та стале використання торфовищ (Чернігівська область); придбання шкільного автобусу та пожежної машини (Вінницька область); реалізація спільного проекту щодо посилення соціального захисту громадян (Полтавська область); реконструкція дитячого садку (Чернігівська область).

Аналіз укладених договорів показав, що кількість суб'єктів співробітництва за одним договором на практиці коливається від 2 до 27 територіальних громад. І знову таки «рекордсменом» у цьому сенсі є Надвірнянський район Івано-Франківської області, де договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту «Нове будівництво полігону твердих побутових відходів і сміттесортувальної лінії в урочищі «Чобіток» в м. Надвірна Івано-Франківської області» уклало 27 територіальних громад.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» передбачає п'ять форм співробітництва. Це делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань із передачею йому відповідних ресурсів; реалізація спільних проектів; спільне фінансування (утримання) інфраструктурних об'єктів – підприємств, установ і організацій комунальної форми власності; утворення спільних інфраструктурних об'єктів – комунальних підприємств, установ і організацій; утворення спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Із цих п'яти форм співробітництва реалізовано поки ще тільки три. Місцеві ради найактивніше використовували можливість реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва й акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення заходів. Таких договорів серед зареєстрованих 82% [53].

Спільне утримання суб'єктами співробітництва інфраструктурних об'єктів

передбачено у двох договорах, ще один договір базується на утворенні суб'єктами співробітництва спільних інфраструктурних об'єктів.

Отже, резюмуючи вищенаведене, можна дійти висновку, що первинну нормативно-правову базу розвитку міських агломерацій в Україні вже сформовано. Втім подальшої деталізації заслуговують правові положення у частині визначення особливостей державної підтримки процесу створення міських агломерацій, організації їх діяльності тощо.

2.2. Територіальна громада як базова одиниця функціонування міських агломерацій

На даний час у чинному законодавстві України з питань місцевого самоврядування головну увагу сконцентровано на територіальній громаді як інституті громадянського суспільства. Водночас у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а від 01.07.2015 р., ініціатор – Президент України) передбачено визнати за громадою правовий статус первинної одиниці у системі адміністративно-територіального устрою України, що має знайти відображення у новій редакції ст. 133 Конституції України. Поряд із цим, аналогічно французькій моделі побудови системи місцевого самоврядування, територіальна громада не втрачає статусу суб'єкта права, який як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування бере участь у вирішенні низки питань місцевого значення, особливо, пов'язані з управлінням об'єктами права комунальної власності. Адже, як свідчить практика співробітництва територіальних громад міст, досягнення спільних цілей уявляється можливим за умови об'єднання й ефективного використання матеріальних ресурсів.

Згідно з абз. 2 ч. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. територіальну громаду визначено як жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Відповідно до Конституції України від 28.06.1996 р. [54] та вищевказаного Закону територіальну громаду села, селища, міста визнано низовою ланкою місцевого самоврядування в Україні та самостійним, рівноправним з іншими суб'єктом права власності.

Здійснюючи правомочності володіння, користування, розпорядження комунальною власністю, територіальна громада, а точніше органи місцевого самоврядування як законні представники громади, вступають у певні правовідносини. У контексті здійснюваного дослідження переважний інтерес мають, зокрема, господарські правовідносини.

Більшість вітчизняних і зарубіжних дослідників підкреслюють важливу роль територіальних громад і органів місцевого самоврядування в забезпеченні задоволення потреб населення, наголошують на особливостях участі громад у суспільних правовідносинах, із чим, безумовно, можна погодитися. Разом із цим особливостям участі територіальних громад як суб'єктів права власності у

господарських відносинах і реалізації ними господарської правосуб'єктності належної уваги в науковій літературі не приділено.

Перш за все, увагу привертає різний підхід законодавця до визначення пріоритету участі територіальної громади у суміжних групах правовідносин.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 2 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) учасниками цивільних відносин є: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави й інші суб'єкти публічного права [55].

У ЦК України визначено форми участі територіальних громад у цивільних відносинах. Зокрема, територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Територіальні громади реалізують свої установчі правомочності шляхом створення юридичних осіб публічного права (комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках і в порядку, встановлених Конституцією України та законом, а також юридичних осіб приватного права (підприємницькі товариства тощо) (ст. 169 ЦК України).

Територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права й обов'язки через органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, встановленої законом (ст. 172 ЦК України).

Таким чином, цивільне законодавство акцентує увагу на первинності територіальної громади, яка здійснює свої повноваження на відповідній території у статусі учасника правовідносин через інститут представництва в особі органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад.

На відміну від цивільного, господарське законодавство визначає органи місцевого самоврядування як учасників господарських відносин (ст. 2 ГК України). При цьому необхідно відзначити, що у ГК України територіальна громада також згадується, зокрема, у ч. 1 ст. 17, ч. 5 ст. 23, ч. 1 ст. 24, абз. 4 ч. 1 ст. 63, ч. 2 ст. 78, ч. 3 ст. 141, ч. 5 ст. 168, ч. 1 ст. 209 [56].

На відміну від ЦК України, комплексність господарського законодавства вбачається в різноманітності відносин, що ним регулюються, й у специфіці категоріального апарату. Останнє стосується використаних у ГК України понять «учасники відносин у сфері господарювання» та «суб'єкти господарювання». З погляду на вказане та з метою визначення місця та статусу територіальної громади серед учасників господарювання необхідно встановити характер співвідношення цих понять.

Аналіз наукової літератури та господарського законодавства України дозволяє запропонувати таку формулу: «суб'єкт господарського права» → «учасник відносин у сфері господарювання» → «суб'єкт господарювання».

У підручнику «Господарське право» під загальною редакцією В.К. Мамутова зауважується, що суб'єкти господарського права в діючому законодавстві України позначаються зазвичай такими термінами, як «суб'єкт господарювання», «суб'єкт господарської діяльності», «господарюючий суб'єкт», «господарська організація» [57, с. 273]. Далі вказується, що ці терміни можна розглядати як синоніми, але зустрічаються і більш широкі поняття –

«учасники господарських відносин», під якими розуміють організації, котрі виступають стороною, учасником господарських правовідносин, але за основним своїм призначенням не можуть бути віднесені до категорії саме господарських організацій.

Про характер співвідношення понять «суб'єкт господарського права» ↔ «суб'єкт господарювання», яке зводиться до більш загального питання про співвідношення категорій «суб'єкт права» ↔ «учасник правовідносин» висловлює свою думку В.С. Мілаш. Зокрема, автор у роботі «Підприємницькі комерційні договори в господарській діяльності» вказує, що суб'єкти права – це індивіди, організації, суспільні утворення, які в силу юридичних норм можуть виступати в якості носіїв суб'єктивних юридичних прав і обов'язків. Теорія права традиційно виділяє дві наступні ознаки поняття «суб'єкт права». По-перше, суб'єкти права – це особи, учасники суспільних відносин, які можуть бути носіями суб'єктивних прав і обов'язків. Для цього вони повинні мати відповідні властивості, до числа яких відносяться: а) відповідна зовнішня відособленість; б) персоніфікація (можливість виступати зовні як єдина особа – персону); в) здатність виражати та здійснювати єдину волю. По-друге, суб'єкти права – це такі особи, які набули якість суб'єкта права в силу норм права. Інакше кажучи, юридичні норми утворюють обов'язкову основу виступу індивідів, організацій і суспільних утворень як суб'єктів права. Зміст особливої якості, яким наділяють юридичні норми перелічених суб'єктів, полягає в тому, що особи здатні бути носіями юридичних прав і обов'язків. Суб'єктом права слід визнавати не того, чий інтерес охороняється правом, а того, хто самостійно розпоряджається цим правом [58, с. 133; 59, с. 146].

У сучасній юридичній літературі, як і в наукових і навчальних виданнях радянської доби, здебільшого висловлюється думка щодо однозначності категорій «суб'єкт права» й «учасник правовідносин» і пропонується з метою уникнення термінологічної плутанини відмовитися від використання поняття «суб'єкт правовідносин» [58, с. 133; 60, с. 84]. Однак існує й інша точка зору на характер співвідношення зазначених категорій: поняття учасника правовідносин є більш вузьким, ніж поняття суб'єкта права; воно дозволяє лише охарактеризувати відповідну сторону реального буття суб'єкта права – його участь у конкретних суспільних правовідносинах [58, с. 133; 60, с. 116]. Отже, прихильники розмежування зазначених понять пояснюють різницю між ними таким чином: суб'єкт права – це особа, яка володіє правосуб'єктністю, тобто особа, що потенційно спроможна бути учасником правовідносин; суб'єкт правовідносин – це реальний учасник правових відносин. На думку В.С. Мілаш, у межах галузей права, предметом яких є однорідні суспільні відносини, поняття «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин» співпадають (незалежно від того, у статиці чи динаміці використовується даний термін), а в комплексних галузях права (якою, власне, є господарське право) «суб'єкт права» має розглядатися як узагальнююче поняття, що поглинає у своєму змісті усіх «учасників відносин», які є об'єктом їх правового впливу [58, с. 133-134].

Якщо в науковій літературі досі тривають дискусії щодо співвідношення понять учасника та суб'єкта господарювання, то чинне законодавство України,

зокрема ГК України, чітко їх розмежовує. У ст. 2 ГК України серед учасників відносин у сфері господарювання називаються суб'єкти господарювання. За логікою законодавця, суб'єкт господарювання має особливий правовий статус тому, що він *безпосередньо здійснює господарську діяльність*. Усім іншим учасникам така ознака не притаманна, хоча їхні дії мають той чи інший конкретний зв'язок саме із цією діяльністю [61, с. 10]. Наприклад, органи державної влади й органи місцевого самоврядування не визнаються суб'єктами господарювання (ч. 1 ст. 8 ГК України). Однак вони можуть впливати на здійснення господарської діяльності, якщо наділені відповідною господарською компетенцією.

Слід зазначити, що в наукових працях провідних вчених адміністративно-територіальні одиниці та їх органи господарського керівництва – органи місцевого самоврядування визнаються не тільки організаторами господарської діяльності на своїй території, але й безпосередніми учасниками господарського обороту, тобто публічного суб'єкта, здійснюючого безпосередню господарську діяльність [57, с. 379]. Проте законодавець дотримується дещо іншої думки, яка знайшла своє відображення у ГК України.

Таким чином, виходячи з вищенаведеного, територіальні громади можуть потенційно вступати в господарські відносини лише в ролі *учасників у сфері господарювання, а не суб'єктів господарювання*. Територіальна громада на даний час не передбачена у складі учасників відносин у сфері господарювання, тому можна погодитися з думкою окремих вчених [62, с. 141] про необхідність доповнення ст. 2 ГК України вказівкою на такий її статус.

Водночас наявна і думка щодо недоцільності такого заходу. Як аргумент, С.М. Грудницька наводить наступні міркування. ГК України визначає господарсько-правовий статус органів державної влади й органів місцевого самоврядування, наділених господарською компетенцією, як учасників господарських відносин – органів державної або місцевої публічної влади з організаційно-господарськими повноваженнями. Стаття 144 Конституції України передбачає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Територіальну громаду такими повноваженнями не наділено. Тому той факт, що територіальна громада не згадана як учасник господарських відносин поряд з органами місцевого самоврядування, уявляється виправданим [63, с. 125-126].

Окремі автори вважають, що для територіальної громади слід визначити статус юридичної особи, хоча і з певною специфікою [64, с. 90]. Такий підхід до статусу територіальної громади було передбачено у проекті Закону України «Про територіальну громаду» від 11.04.2001 р. № 7218. Відповідно до ст. 3 цього законопроекту територіальна громада набуває статусу юридичної особи після її реєстрації в установленому цим законом порядку. Таке твердження викликає певні сумніви, тому що відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада визначається як *жителі* об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне

об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Можна погодитися з думкою низки вчених про те, що держава й адміністративно-територіальні одиниці, маючи майнову відособленість, господарську компетенцію та самостійну майнову відповідальність, у той же час для участі у процесах господарювання не потребують спеціальної легітимації в ролі суб'єкта господарювання, у набутті якоїсь особливої організаційно-правової форми, оскільки їх статус вже закріплено чинним законодавством [57, с. 377]. Такої ж точки зору, але у контексті участі територіальних громад у сфері цивільних відносин дотримується В.Д. Волков, який вважає, що цілком достатньо законодавчо закріпити територіальну громаду як учасника цивільних відносин, діючого на рівних правах з іншими учасниками цих відносин, як це передбачено у ст. 169 ЦК України [65, с. 11].

Про доцільність існування в господарському житті організацій без прав юридичної особи та необхідність правового забезпечення їх правосуб'єктності згадується у низці вітчизняних досліджень [63, с. 126-127; 66, с. 352-354; 67, с. 80-81], підтверджується синхронними результатами досліджень зарубіжних науковців [68, с. 92-93; 69, с. 86].

Уявляється, що відсутність територіальної громади серед учасників у сфері господарювання, наведених у ст. 2 ГК України, може аргументуватися представницькою функцією в силу закону органів місцевого самоврядування.

Згідно із ч. 5 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від імені та в інтересах територіальних громад *повноваження суб'єкта права комунальної власності здійснюють відповідні ради*. Тобто первинним суб'єктом права власності є територіальна громада, а так званим «похідним» – місцева рада, яка здійснює повноваження власника майна. З вищенаведеного випливає, що «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин» не завжди співпадають в одній особі, у зв'язку із чим можна погодитися з думкою про доцільність розмежування цих понять стосовно територіальної громади. Зокрема, суб'єктом права комунальної власності є територіальна громада, а суб'єктом комунальних правовідносин – уповноважений орган місцевого самоврядування [70, с. 58]. При цьому не можна погодитись із думкою, що територіальні громади не визнаються суб'єктами цивільного права [71, с. 7-8].

Майновою основою господарювання територіальної громади села, селища, міста є комунальна власність, до складу якої входять рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи й організації, у тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування й інше майно та майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження (ч. 1 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради приймаються рішення щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів

комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку й умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань щодо придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ і організацій комунальної власності відповідної територіальної громади (п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Форми участі територіальних громад через органи місцевого самоврядування в господарських відносинах передбачено численними законодавчими актами України. Так, згідно положень ч. 5 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, у тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності в постійне або тимчасове користування юридичним і фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати та купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах і договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються в користування й оренду.

У цілому ч. 5 ст. 60 згаданого Закону є бланкетною та відсилає до спеціальних актів, які визначають особливості реалізації територіальними громадами своїх повноважень під час використання об'єктів права комунальної власності в господарських відносинах. Зокрема, особливості участі територіальних громад у господарському обороті передбачено Законами України «Про приватизацію державного майна» від 04.03.1992 р., «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» від 06.03.1992 р., «Про оренду державного та комунального майна» від 10.04.1992 р., «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13.10.1992 р. (та інші спеціальні Закони у сфері створення та діяльності спеціальних економічних зон), «Про оренду землі» від 06.10.1998 р., «Про концесії» 16.07.1999 р., «Про угоди про розподіл продукції» від 14.09.1999 р. й ін.

Це лише мала частина законодавчих актів, які визначають права територіальних громад і органів місцевого самоврядування як суб'єктів майнових відносин, у тому числі у межах агломераційних форм співробітництва громад. Доцільніше було би систематизувати положення цих нормативно-правових актів з урахуванням сучасних тенденцій розвитку міських агломерацій з акцентом на конкретизації повноважень територіальних громад з управління об'єктами права комунальної власності у межах таких агломерацій.

2.3. Комунальна власність як основа розвитку міських агломерацій

Економічною основою функціонування міських агломерацій виступають об'єкти права комунальної власності. Саме комунальна власність забезпечує реалізацію спільних проектів, спрямованих на задоволення першочергових потреб відповідних територіальних громад.

Зокрема, територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ і організацій і створювати для цього відповідні органи та служби (ч. 3 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Право комунальної власності – це право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися та розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Слід звернути увагу, що наведене поняття вжито у суб'єктивному значенні розуміння права власності. В той же час в об'єктивному сенсі право комунальної власності слід розуміти як сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини щодо володіння, користування та розпорядження майном комунальної форми власності.

Загальновідомою є теза про «тріаду» прав, які у сукупності й складають зміст права власності, зокрема права комунальної власності. Ця «тріада» зводиться до таких прав, як: володіння, користування та розпорядження майном. Безперечно, реалізація права комунальної власності як абсолютного речового права передбачає найбільш повне здійснення цієї «тріади» прав. У той же час слід мати на увазі й те, що зарубіжні правові системи виходять із можливості більш диференційованого поділу прав власника. Зокрема, як вже згадувалося, в англійському праві перелік прав власника сягає 11 елементів (за концепцією А. Оноре), які у різній комбінації можуть належати різним особам. Втім задля спрощення викладу матеріалу виходитимемо із класичного для вітчизняної правової науки підходу до розуміння змісту права власності.

Водночас слід пам'ятати про те, що відносини комунальної власності, як і державної, є складноструктурованими, і елементарний погляд на реалізацію повноважень публічного власника є не завжди прийнятним, а іноді навіть і шкідливим. У зв'язку із цим цілком справедливим виглядає твердження В.К. Мамутова, на думку якого саме під впливом представників науки цивільного права, право власності зазвичай розглядається в літературі просто як право володіти, користуватися та розпоряджатися річчю, як речове право, що відрізняється від права зобов'язального. Такий підхід в основному прийнятно для характеристики правомочності суб'єкта цивільного права – громадянина, «фізичної особи», яка володіє, користується та розпоряджається «як своїми» конкретними об'єктами.

У якості аргументів науковець наводить наступне. По-перше, в сучасну епоху, на відміну від стародавнього світу, в якому зародилося наведене уявлення про право власності, об'єктом права власності є не лише і не просто речі (будинки, худоба, раби і т.п.). По-друге, суб'єкти публічної власності – народ держави, територіальна громада, громадська організація, на відміну від «фізичних осіб», реалізують правомочність власника не безпосередньо самі, а організовують різні структури (організації) для здійснення цієї правомочності з метою управління об'єктами власності, делегуючи їм ті чи інші права й обов'язки. По-третє, в сучасних доктринах й у законодавстві багатьох країн статус власника (і відповідно, власність як економіко-правовий інститут) характеризується не лише правомочністю та сформульованою в давнину «тріадою», але й обов'язками – власність зобов'язує, повинна використовуватися з урахуванням інтересів суспільства [72].

Саме першочерговість задоволення суспільних інтересів має чинити визначальний вплив на вибір правових форм розпорядження об'єктами права комунальної власності. Втім приклади із практики правозастосування свідчать про зворотне, що знаходить відповідну реакцію як з боку громадськості, правоохоронних органів, так і представників наукових кіл.

Зокрема, наразі актуалізується питання щодо необхідності розробки правових заходів із запобігання можливості затвердження органами місцевого самоврядування планів здійснення господарської діяльності, реалізація яких суперечить інтересам територіальної громади. Насамперед, йдеться про затвердження органами місцевого самоврядування місцевих програм приватизації, які по суті виступають плановими документами та безпосередньо впливають на майнову основу економічної самостійності територіальних громад із включенням до останніх об'єктів права комунальної власності, що здійснюють визначальний вплив на соціально-економічну ситуацію на відповідній території, зокрема у місті.

Адже, намагання органів місцевого самоврядування окремих міст України позбутися комунальних ринків через процедуру приватизації виглядає, щонайменше, незрозумілим. Наприклад, як пояснити рішення Київської міської ради про приватизацію Володимирського та Житнього ринків, яке взагалі не враховує положення ч. 7 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» про те, що майнові операції з об'єктами права комунальної власності не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг і погіршувати умови надання послуг населенню. Враховуючи те, що рішення про приватизацію цих ринків було прийняте як щодо об'єктів нежитлового призначення, сподівання щодо можливості їх подальшого використання за цільовим призначенням є дуже примарними. Можливо це і послужило підставою для опротестування рішення міської ради з боку органів прокуратури м. Києва [73, с. 1]. Аналогічне рішення щодо приватизації продовольчого ринку нещодавно було прийняте на сесії Полтавської міської ради [74, с. 3].

Звісно, визначити адекватний спосіб попередження таких дій із боку органів місцевого самоврядування виявляється важким завданням. Адже, вести

мову про відповідальність органів місцевого самоврядування у даній ситуації практично неможливо, оскільки, згідно з чинним законодавством України, останні де-юре представляють інтереси територіальних громад. Отже, за таких обставин доцільніше вести мову про встановлення з боку територіальної громади контролю за майновими операціями з комунальним майном. *При цьому такий контроль можна було би забезпечити з боку спеціально створеної комісії, яка б діяла при міській раді та до складу якої входили б представники територіальної громади.* Зокрема, до числа членів цієї комісії можна ввести представників громадських організацій, органів самоорганізації населення, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків за відповідним квотним принципом. Звісно, створення таких спеціальних комісій має бути передбачено у законодавчому порядку з одночасним затвердженням щодо них типових положень. Такий порядок регламентації їх діяльності має сприяти уникненню певного впливу з боку міської ради.

Безумовно, створення лише цієї спеціальної комісії або подібних до неї органів на місцевому рівні в корені не вирішить проблему забезпечення ефективного господарювання з використанням об'єктів права комунальної власності, проте може мінімізувати вірогідність прийняття органами місцевого самоврядування сумнівних рішень, які шкодять інтересам територіальної громади.

Зрештою треба визнати, що такі заходи більшою мірою спрямовано на подолання лише наслідків застосування концептуально недосконалих правових актів. Адже при прийнятті рішення про розпорядження об'єктами права комунальної власності слід виходити не із цивільно-правових, а господарсько-правових принципів організації суспільних відносин, зокрема відносин власності. Загальновідомо, що комунальна форма власності, яку за сутністю відносять до категорії публічної, має задовольняти суспільні потреби територіальної громади, тобто мешканців села, селища та міста. Саме у сфері відносин комунальної власності найбільш виразним є публічний інтерес, на охороні якого мав би і стояти орган місцевого самоврядування. Навіть приймаючи рішення про відчуження комунального майна, необхідно зважити всі можливі позитивні та негативні соціально-економічні наслідки цього.

Уникнути прийняття таких концептуально помилкових рішень можна тоді, коли правозастосовчий орган (у даному випадку орган державної влади та місцевого самоврядування) враховуватиме передбачені у ст. 5 ГК України конституційні основи правового господарського порядку в частині регулювання відносин власності. А у природному зв'язку із ч. 3 ст. 13 Конституції України від 28.06.1996 р. зазначене положення можна інтерпретувати таким чином, що комунальна власність зобов'язує і не повинна використовуватися на шкоду територіальній громаді.

Важливо, що зазначене питання розглядається В.К. Мамутовим у контексті розробки Концепції конституційного забезпечення економічної системи держави (як основи законодавчого забезпечення економічної політики). На його думку, суттєвим недоліком системи правового регулювання суспільних відносин слід визнати відсутність закріплення на конституційному рівні засад

економічної системи України. Слід погодитися зі знаним науковцем-господарником у твердженні про необхідність доповнення Конституції України окремим розділом, у якому могли б бути консолідовані досить важливі положення про економічну систему.

До таких важливих положень дослідником відноситься норма, яка визначає принципи функціонування власності. Зокрема, В.К. Мамутов цілком обґрунтовано пропонує доповнити ст. 13 Конституції України положенням про те, що *використання власності повинно також слугувати громадському благу* [75, с. 21].

Отже, слід визнати *обов'язковість і пріоритетність використання публічної власності для задоволення громадських потреб*. У зв'язку із чим рішення про відчуження об'єктів права комунальної власності має розглядатися як акт, прийняття якого може позбавити територіальну громаду можливості отримувати певні послуги або суттєво їх погіршити. Отже, дати комплексну оцінку наслідкам прийняття органом місцевого самоврядування такого рішення уявляється можливим лише завдяки використанню інструментарію господарського планування, який на даний час є мало задіяним. Свідченням чого і виступають непоодинокі випадки прийняття рішень, які відверто не відповідають інтересам територіальної громади.

Саме покладання на засоби господарського планування, їх послідовне відновлення та впровадження у сферу комунального господарства мають скласти підґрунтя для раціонального відправлення органами місцевого самоврядування повноважень власника об'єктів права комунальної власності.

Наразі сегментованість господарського планування, яка проявляється в існуванні численних програмних документів на місцевому рівні, в цілому негативно впливає на формування єдиних ключових напрямів державної політики у сфері планування господарської діяльності. Адже за умов, коли у кожному селі, селищі та місті наявне власне бачення щодо напрямів і засобів стратегічного розвитку, досить важко виробити певні уніфіковані рекомендації щодо досягнення запланованих результатів. Звісно, кожна адміністративно-територіальна одиниця має власну специфіку, обумовлену рівнем соціально-економічного, інноваційного й іншого розвитку, і, відповідно, задля ефективного вирішення питань місцевого значення органи місцевого самоврядування мусять використовувати особливий комплекс економіко-правових засобів, у тому числі у сфері господарського планування.

Втім розробка заходів у межах господарського планування повинна спиратися на загальні принципи, дотримання яких у будь-якому разі не позбавлятиме органи місцевого самоврядування права самостійно визначити склад того комплексу економіко-правових засобів, що будуть використані для вирішення конкретної господарської задачі. Отже, перш за все слід створити єдиний, так би мовити, «фундамент» для здійснення господарського планування на державному та місцевому рівнях, із відповідною конкретизацією економіко-правових засобів правозастосовчим органом з урахуванням специфіки населеного пункту [76].

Одним із досить яскравих прикладів, який би міг свідчити про створення

єдиних підвалин для організації планування господарської діяльності з їх трансполяцією на місцевий рівень, можна назвати прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» від 15.12.2009 р. [77]. Визначальним у цьому нормативному акті є те, що поряд із запропонованими змінами до низки законів України щодо сприяння розвитку бізнесу в Україні, також містяться рекомендації для органів місцевого самоврядування. Зокрема, у цих рекомендаціях пропонувалося до 01.01.2011 р. не збільшувати: розмір орендної плати за договорами оренди, укладеними із суб'єктами малого підприємництва щодо майна, яке, відповідно, перебуває в комунальній власності; вартість торгового патенту, встановлену на 01.01.2009 р. відповідно до Закону України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності». Зазначені рекомендації було спрямовано, у першу чергу, на створення єдиних підходів у плануванні органами місцевого самоврядування господарської діяльності на відповідній території, а вже конкретний механізм їх реалізації має передбачити, власне, орган правозастосування.

Отже, на відміну від класичного розуміння свободи дій власника щодо належного йому майна, публічний власник, зокрема територіальна громада в особі органів місцевого самоврядування, здійснює (повинен здійснювати) повноваження з володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності з урахуванням пріоритетів загальнодержавних і місцевих програмно-прогнозних документів.

Процес реалізації повноважень власника об'єктів права комунальної власності, як правило, пов'язано з доволі складним питанням визначення обсягу господарської компетенції органів місцевого самоврядування як суб'єктів, уповноважених на представництво майнових інтересів відповідної територіальної громади. Непоодинокими є випадки, коли органи місцевого самоврядування через дещо суб'єктивний підхід до тлумачення положень чинного законодавства стають, так би мовити, «заручниками» правозастосовувача (органу прокуратури, суду тощо) та не можуть реалізувати в повному обсязі господарську компетенцію з вирішення відповідного кола питань.

Зокрема, думка про те, що господарська правосуб'єктність органів місцевого самоврядування обмежується господарською компетенцією, відповідним чином корелюється зі ст. 19 Конституції України. Згідно із ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і у спосіб, що передбачені цією Конституцією та законами України. Наведене нормативне положення тлумачиться фахівцями в галузі конституційного права, органами правозастосування, як правило, з тих позицій, що повноваження щодо вирішення певного питання має бути чітко прописане в законодавстві, бо в іншому випадку органи місцевого самоврядування позбавляються можливості посилатися на загальні положення, які закріплені в чинному законодавстві України. Зокрема, органи місцевого самоврядування стикаються із проблемою обмеження їх повноважень щодо відчуження

комунального майна, не інакше як через процедуру приватизації, хоча Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» одночасно оперує такими термінами, як «відчуження», «приватизація», «продаж». Із цього приводу слід зазначити таке.

Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання прийняття *рішень щодо відчуження* відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів права комунальної власності, які не підлягають приватизації; *визначення доцільності, порядку й умов приватизації об'єктів права комунальної власності*; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів права комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та репрофілювання підприємств, установ і організацій комунальної власності відповідної територіальної громади (п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Саме органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, у тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності в постійне або тимчасове користування юридичним і фізичним особам, здавати їх в оренду, *продавати та купувати*, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього *відчуження*, визначати в угодах і договорах умови використання та фінансування *об'єктів, що приватизуються* та передаються в користування й оренду (ч. 5 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Як видно з вищенаведеного в законодавстві України часто використовується термін «відчуження», однозначне визначення якого не надається в жодному нормативно-правовому акті. Деякі законодавчі акти (наприклад, Митний кодекс України від 13.03.2012 р.) ототожнюють відчуження із продажем. У свій час зміст терміну «відчуження» розкривався через продаж, дарування, міну у Правилах митного оформлення транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, затверджених наказом Державного митного комітету України від 13.06.1995 р. № 253, які втратили чинність.

Аналіз наукових досліджень і діючого законодавства дає можливість дійти висновку, що термін «відчуження» використовується в широкому розумінні, яким опосередковуються операції із продажу, поставки, міни, дарування, приватизації тощо. Зокрема, в «Юридичній енциклопедії» термін «відчуження майна» визначається як один зі способів здійснення власником правомочності розпоряджатися належним йому майном шляхом передачі цього майна у власність іншої особи [78, с. 447].

Навіть у вищенаведених положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» *відчуження, приватизація, продаж* наводяться як

самостійні категорії, які не замінюють один одного за юридичним змістом і правовими наслідками.

При цьому слід зазначити, що відчуження комунального майна шляхом приватизації (що, як уже зазначалося, є одним із варіантів відчуження), здійснюється, якщо органи місцевого самоврядування включили конкретний об'єкт у програму приватизації на певний рік (ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного майна» від 04.03.1992 р., ст. 7 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» від 06.03.1992 р.). Інакше, якщо тлумачити приватизацію як єдину і можливу форму відчуження, стають неможливими угоди територіальної громади щодо продажу, міни об'єктів права комунальної власності. Зокрема, приватизацію неможливо застосувати в разі відчуження комунального майна державі або іншій територіальній громаді (ст. 655-697 ЦК України), міни комунального майна (ст. 293 ГК України, ст. 715 ЦК України). Крім того, не слід забувати, що територіальні громади, які переважно діють через органи місцевого самоврядування, є учасниками як цивільних, так і господарських відносин (ст. 2 ЦК України, ст. 2 ГК України). Тому органи місцевого самоврядування можуть використовувати під час здійснення майнових операцій весь наявний у законодавстві інструментарій [79, с. 79-80].

Уявляється, що вирішення питання щодо вибору способу тлумачення норм про господарську компетенцію органів місцевого самоврядування від чого залежить правова кваліфікація дій як таких, що здійснені в межах компетенції або виходять за її межі та, як наслідок, визнаються незаконними, не може бути обмежене лише національним досвідом господарювання та рамками національної правової системи, що обумовлює необхідність звернення до передового зарубіжного та міжнародного досвіду правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування.

У наукових джерелах відзначається, що в зарубіжних країнах є два головні способи визначення правосуб'єктності органу місцевого самоврядування: *позитивний* і *негативний* [80, с. 11].

Згідно з позитивним способом визначення їх правосуб'єктності законодавство встановлює детальний перелік предметів відання, прав і обов'язків цих органів. Це практикується у США, Англії та більшості інших зарубіжних країн. У цих державах органи місцевого самоврядування можуть вчиняти лише дії, що прямо передбачені законодавством (принцип «*ultra vires*»). Усе решта вважається для них забороненим.

Так, у науковій літературі зазначається, що у Великобританії місцеві власті формально мають лише повноваження, надані їм парламентськими статутами, що відображає типово британський підхід до місцевого управління як до інструменту національної політики. Зауважується, що наявні різноманітні способи судового тлумачення компетенції місцевих органів, які використовуються в різних обставинах. Так, Високий суд має право видати постанову, що вимагає від муніципального органу певних дій або, навпаки, забороняє йому певні дії відповідно до принципу «*ultra vires*» (*injunctions*). Можуть видаватися і судові декларації по муніципальних справах, зміст яких

зводиться до оголошення дій муніципалітету незаконними без застосування спеціальних санкцій [81, с. 41].

У той же час дію принципу *ultra vires* стосовно місцевих органів у країнах англосаксонського права в цілому не варто абсолютизувати. Наскільки детальним не було б законодавство, що визначає повноваження органів місцевого управління, воно навряд чи здатне передбачити всі питання, які можуть виникнути перед тим або іншим місцевим співтовариством. У зв'язку із цим муніципалітети в англосаксонських країнах на практиці розрізняють два види незаконних дій: такі, що безпосередньо заборонені законом, і такі, що прямо законом не дозволені. Вчинені муніципалітетом дії, що відносяться до останньої категорії органи державної влади, як правило, не оскаржують, оскільки розцінюють їх як «життєво» необхідні та такі, що здійснені в інтересах населення відповідної території [82, с. 51].

У свою чергу, негативний спосіб визначення функцій і повноважень муніципальних утворень полягає в тому, що за ними зберігається право діяти в усіх випадках, за винятком прямо заборонених законом (принцип «*contra vires*»). Він застосовується в комунальному законодавстві ФРН. Зокрема, В. Гізевіус підкреслює, що громади можуть не тільки вирішувати проблеми, безпосередньо віднесені до їх компетенції, але й вирішувати нові завдання [83, с. 26].

Водночас, на думку окремих дослідників, позитивний і негативний способи визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах не гарантують їх реального здійснення [84, с. 57]. Спосіб визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування мало значить для їх закріплення, але є суттєвим для механізму їх здійснення. Слід зазначити, що спосіб визначення функцій і повноважень муніципальних органів у зарубіжних країнах, зазвичай, є таким, що сфера дискреційної влади, особливо для реалізації прав і свобод громадян, є досить вузькою. Тому в більшості випадків повноваження органів місцевого самоврядування пов'язані правом [80, с. 12].

Звісно, що необхідно враховувати досвід не тільки окремих країн у вищенаведених питаннях, але і використовувати закріплені в численних міжнародно-правових актах напрацювання міжнародного співтовариства. Серед міжнародно-правових актів, до яких приєдналася Україна, можна виокремити Європейську Хартію місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., ратифіковану Законом України від 15.07.1997 р. Зокрема, у ч. 2 ст. 4 вказаної Хартії зазначено, що органи місцевого самоврядування в межах закону мають *повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції та вирішення якого не доручене жодному іншому органу*. Наведене положення свідчить про те, що до сфери компетенції, у тому числі господарської, віднесено як ті права й обов'язки, які чітко прописані у відповідних нормативних актах, так і ті, що не отримали належного рівня формалізації, але, відповідно до чинного законодавства України, їх реалізацію спрямовано на вирішення питань місцевого значення. Зокрема, відповідно до ч. 5 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи

місцевого самоврядування можуть передавати об'єкти права комунальної власності в постійне або тимчасове *користування* юридичним і фізичним особам, що можна інтерпретувати як віднесення до повноважень органів місцевого самоврядування вирішення питань щодо надання комунального майна в *користування на засадах оренди, концесії, а також на умовах оперативного лізингу*.

Втім правову оцінку ч. 2 ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування з боку органу конституційної юрисдикції не завжди можна визнати однозначною, що часом призводить до прийняття рішень, які ущемляють інтереси територіальної громади. Із цього приводу авторами вже було висловлено власну думку у відповідній роботі [85, с. 116-124].

Додатково слід звернути увагу на те, що конституційні засади права власності складають підґрунтя для утвердження в країні правового господарського порядку, на чому акцентовано увагу у ст. 5 Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. (далі – ГК України). Саме через належну правову регламентацію відносин власності та вибудовування правової моделі поведінки власника досягається соціальна спрямованість власності (як приватної, так і публічної).

Реалізація повноважень власника щодо об'єктів права комунальної власності спрямовується передовсім на досягнення соціальних переваг і збереження соціальних цінностей. Не в останню чергу саме цим з економічної точки зору можна пояснити збитковість діяльності публічного власника. Втім, у даному випадку соціальний ефект превалює над меркантильними мотивами отримання вигоди. Це в черговий раз свідчить про те, що соціальна функція вельми яскраво проявляється у відносинах публічної власності в цілому та комунальної, зокрема.

Методологічну основу розвитку теорії соціальних функцій власності було закладено наприкінці XIX ст. – першій чверті XX ст. Своїм походженням вона зобов'язана відомому французькому юристові Л. Дюгі, який вважав, що власність перестає бути абсолютним правом і трансформується для власника в соціальну функцію (обов'язок) і лише в цих межах користується соціальним захистом. Власність зобов'язує і повинна використовуватися в інтересах загального блага [86]. При цьому теорія соціальних функцій жодним чином не прагне нівелювати ті чи інші права власника. Навпаки, вони всіляко визнаються, але із застереженням про те, що «право власника виправдовується й у той же час обмежується соціальною місією, що лежить на ньому в силу особливого становища, в якому він знаходиться» [87, с. 22; 88].

На даний момент реалізація цієї теорії полягає в тому, що наявність власності надає не тільки права, але й установлює певні обов'язки. Найбільш чітко цей підхід виражено в Конституціях Німеччині від 1919 р. та 1949 р., Італії від 1947 р. та низці інших. Наприкінці XX ст. соціальні елементи права власності почали закріплювати в конституціях зарубіжних країн ще повніше. Наприклад, у Конституції Іспанії від 1978 р. є розділ про основні принципи соціальної й економічної політики та розділ «Економіка та господарство». Цей розділ містить 9 статей, що встановлюють принципи, відповідно до яких все

багатство країни в його різних формах підпорядковане загальним інтересам. У Конституції Бразилії від 1988 р., крім загальних положень про соціальну функцію будь-якої власності та соціальну службу держави, містяться розділи, присвячені економічному та соціальному устрою, навколишньому середовищу тощо [89, с. 13; 90, с. 30].

У порівнянні з Конституціями зазначених зарубіжних країн Основний Закон України обмежується лише загальною згадкою про те, що власність зобов'язує (ч. 3 ст. 13). Але до чого вона зобов'язує, залишається нез'ясованим. Адже цю норму можна тлумачити і як обов'язок власника утримувати свою власність без прив'язки до дотримання загальних інтересів суспільства, як, наприклад, утримувати в чистоті будинок. При цьому антисанітарія, яка може панувати в будинку окремо взятого власника не позначається на рівні чистоти та благоустрою всього кварталу і т.д. Звичайно, умовність у даному порівнянні очевидна, проте навряд чи вона може викривити правильність судження щодо необхідності більшої деталізації конституційно-правових норм, які регламентують питання власності.

Важливо пам'ятати також, що власність зобов'язує всіх суб'єктів права, незалежно від їх правового статусу й обсягу повноважень. Обов'язок узгоджувати свої дії та прагнення із принципами громадянського суспільства й інтересами народу в однаковій мірі важливий як для приватного, так і для публічного власника. Адже задоволення потреб колективних власників, до кола яких можна віднести територіальну громаду, уявляється можливим лише у випадку забезпечення балансу публічно-правового та приватноправового регулювання економічних відносин за їх участі, урівноваження різноспрямованих прагнень публічних і приватних власників.

РОЗДІЛ 3

УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМИ РЕСУРСАМИ У ПРОЦЕСІ РОЗВИТКУ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ

3.1. Економічні ресурси міських агломерацій як об'єкт управління

Особливістю міських агломерацій є те, що на їхній території діють окремі територіальні громади, що володіють і розпоряджаються відповідними ресурсами. Саме концентрація зазначених ресурсів на території міської агломерації дозволяє скористатися ефектом масштабу та шляхом мінімізації витрат за рахунок маневрування ресурсами отримувати синергетичний і агломераційний ефект. Залучення зазначених ресурсів можливе на підставі встановлення взаємовідносин територіальних громад. Організацію економічної взаємодії між територіальними громадами в рамках міських агломерації спрямовано на вирішення завдань консолідації економічного потенціалу, підвищення конкурентоспроможності, результативності діяльності, покращення якості надання послуг у сфері життєзабезпечення. Вказані напрями співпраці в рамках міської агломерації потребують розробки та використання відповідного ресурсного забезпечення, яке містить безпосередньо ресурси, а також принципи, методи й інструменти управління ними.

Економічні ресурси являють собою грошові кошти, запаси, майно, кадри, компетенції та інші можливості реалізації проектів [91]. Тобто це сукупність засобів, які необхідні та можуть бути використані у процесі реалізації проекту. Тим самим ресурси є джерелами та передумовами досягнення цілей, складовими елементами, що перетворюють можливості в реальні результати. Ресурси покликані при правильному поєднанні елементів і їх вмілої взаємодії забезпечити ефективно отримання результатів.

Економіка ресурсів полягає в залученні необхідних і достатніх ресурсів для виконання поставлених цілей, обґрунтованому та збалансованому розподілі між виконавцями для отримання доходів, що перевищують витрати на ресурси. Крім цього, ресурсна база повинна формуватися та розвиватися з урахуванням стратегічних прагнень, а не поточного моменту, оскільки тактичний підхід підвищує фактичні витрати [92].

Звичайно економічні ресурси класифікуються:

- за впливом на продукт: прямі – непрямі;
- за впливом на обсяги виробництва: змінні – постійні;
- за роллю у здійсненні діяльності: виробничі, комерційні, управлінські;
- за часом: довго- та короткострокового використання або споживані відразу;
- за відновленням: поновлювані, не поновлювані;
- за фінансовою роллю: активні, пасивні;
- за вартістю: накопичувані та не накопичувані.

Особливості ресурсів полягають у наступному: потреби в ресурсах завжди безмежні, але ресурси завжди обмежені; залучення деяких видів ресурсів відбувається на відповідних ринках; вартість ресурсів визначається вартістю

того, від чого доводиться відмовитися, щоб їх придбати (альтернативна вартість); відносно ресурсів діє закон зменшення віддачі (продуктивності) ресурсів у часі [92]. Таким чином, реалізацію проектів розвитку засновано на залученні, створенні, використанні економічних ресурсів для забезпечення результативності й ефективності. Під ресурсним потенціалом розвитку території міської агломерації розуміються комплекс матеріальних і нематеріальних засобів, джерел, можливостей її функціонування та розвитку.

До ресурсів розвитку території звичайно включаються:

природні ресурси, що групуються за способом використання та за вичерпаністю;

людські ресурси: демографічні, поселенські, соціальні, трудові, освітньо-кваліфікаційні (кадрові);

господарські ресурси: майнові, фінансові, інвестиційні, технологічні, інформаційні, комунікаційні, інтелектуальні, інфраструктурні;

організаційно-правові ресурси: правові, організаційні, адміністративні, суспільно-політичні.

До складу ресурсів також можуть включатися інституційні умови, підприємницькі здібності, адаптаційні можливості.

Ресурси території як комплекс матеріальних і нематеріальних засобів, джерел, можливостей її функціонування та розвитку доцільно розглядати у двох аспектах. По-перше, як ресурси природної, соціально-демографічної, господарсько-економічної й інституціональної підсистем конкретної території. По-друге, як ресурси, призначені для економічного, правового й адміністративного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Ресурси території містять ресурси населення, економічних агентів, органів місцевого самоврядування й існують у різних формах і видах [93].

Властивості та відмінності ресурсів розвитку міських агломерацій можна узагальнити у відповідній табл. 3.1.

Таблиця 3.1

Основні властивості та відмінності ресурсів розвитку міських агломерацій

Властивості	Відмінності
Мобільність – можливість переміщення у просторі	За місцем знаходження (територія)
Взаємозамінюваність – один вид ресурсів може бути замінений схожим	За напрямками використання (за прямим чи непрямим призначенням)
Комбінованість – можливість формувати різні конфігурації споживання	За способами використання (потребує чи не потребує додаткової підготовки)
Обмеженість – попит звичайно перевищує пропозицію, що викликає боротьбу	За методами залучення (власні, позикові)
Вартість формування (видобутку), передачі та споживання	За участю у формуванні додаткової вартості (пряма, опосередкована)

Слід зазначити, що відмінності за місцем знаходження території мають об'єктивний характер і полягають у тому, що ресурси розвитку міських агломерацій на сході України сконцентровано, переважно, у промисловому секторі (зокрема, Харківська, Донецько-Макіївська, Запорізьська, Горлівсько-Єнакієвська, Маріупольська, Краматорська), на заході та півдні України ресурси розвитку міських агломерацій сконцентровано в рекреаційній сфері та сфері транспортних, туристичних і екологічних послуг (Львівська, Чернівецька, Закарпатська, Одеська, Херсонська), в центрі України ресурси розвитку міських агломерацій сконцентровано, переважно, в обробній промисловості (зокрема, Дніпропетровська, Криворізька, Черкаська). У столичній Київській міській агломерації ресурси розвитку сконцентровано як у промисловості, так і у сфері надання послуг. Врахування зазначених територіальних відмінностей у розподілі концентрації ресурсів розвитку міських агломерацій дозволяє приймати адекватні рішення щодо їх залучення та використання при розробці державних і регіональних стратегій, програм і проектів економічного та соціального розвитку. Що стосується відмінностей за напрямками та способами використання, можливостями залучення й участі у формуванні додаткової вартості, то вони мають суб'єктивний характер і залежать від конфігурації проекту, до виконання якого вони залучаються.

Виявлені властивості та відмінності конкретних ресурсів розвитку міських агломерацій доцільно узагальнити у складі інтегрованої інформаційної системи.

Інтегрована інформаційна система ресурсного забезпечення розвитку міських агломерацій повинна включати перелік наявних ресурсів і дозволяти в реальному обсязі часу визначати можливості їх залучення для реалізації сумісних проектів розвитку міських агломерацій, особливо інфраструктурних.

Інформаційна система при цьому сприяє своєчасному надходженню необхідної та достовірної інформації до всіх ланок системи управління. Вона містить сукупність носіїв і технічних засобів обробки інформації та каналів її передачі. При формуванні інформаційної системи враховуються як цілі залучення та використання ресурсів у проектах розвитку міських агломерацій, так і особливості процесу управління ресурсами.

Система управління ресурсами мусить містити комплекс і комбінацію необхідних ресурсів, виходячи із цілей, видів діяльності, стратегії, процесів.

Ресурси – це система, яка перетворює мету в результати. Результат досягається через синтез цілеспрямованого впливу кадрових ресурсів (праці) на упредметнені ресурси (матеріальні, фінансові й інші) під час бізнес-процесів. У бізнес-процесах відбувається перетворення ресурсів у результати діяльності. Тому, витрати ресурсів (кількісні, якісні, вартісні) визначаються їх необхідністю для результату. Результативність (досягнення цілей) забезпечується вірним залученням, розвитком і використанням (застосуванням) ресурсів.

Система служить для взаємозв'язку основних бізнес-процесів у забезпеченні потреб у ресурсах, їх збалансованому розподілі для використання, розвитку, накопичення ресурсів для розширеного відтворення капіталу.

Потреба в ресурсах визначається на підставі: характеру зовнішнього середовища, цілей і стратегії їх досягнення, видів і масштабів діяльності, позицій на ринках ресурсів, системи організації й управління проектом.

У ресурсній стратегії формулюються завдання, принципи й умови залучення необхідних ресурсів, а також способи їх залучення та фінансування. Завдання залучення ресурсів: результативність, ефективність, оптимальність.

Принципи залучення ресурсів:

- альтернативність – можливі варіанти рішень;
- вибір найкращого варіанту на підставі критеріїв оптимальності;
- обґрунтована оцінка ресурсів з економічної, ринкової, технічної, юридичної, кадрової, ризикової позицій;
- вимірність та продуктивність ресурсів;
- доступність і достатність ресурсів;
- якість ресурсів – відповідність цілям, завданням;
- виправданість витрат на залучення та використання;
- способи залучення ресурсів: придбання, покупка, обмін, оренда, безоплатне користування, наймання.

У ресурсній стратегії встановлюється: потреба в необхідних ресурсах для діяльності, якість ресурсів, кількість і орієнтовна вартість ресурсів, їхня продуктивність, ризики по ресурсах, джерела фінансування залучення ресурсів.

Функціонування ресурсної системи спирається на організаційну систему, що містить: чітко та ясно поставлені цілі, стратегію їх досягнення, організаційну структуру, порядок і правила прийняття та виконання рішень, взаємодії в рамках організаційної структури, бізнес-процеси та технологію їх виконання, необхідну інфраструктуру для здійснення бізнес-процесів, забезпечення ресурсами бізнес-процесів.

Організаційна система є основою для визначення потреби в ресурсах, розподілу ресурсів між бізнес-процесами, забезпечення ресурсами, а також встановлює правила та порядок роботи з ними.

Для цілеспрямованої роботи з ресурсами необхідно управління ресурсами, що містить: моніторинг зовнішнього середовища, планування ресурсів, формування інформації по ресурсах, способи та методи вимірювання й оцінки ресурсів, контроль і аналіз результативності й ефективності залучення, використання ресурсів, мотивацію за результативне й ефективне формування та використання ресурсів.

У процесі розробки та реалізації проектів потрібна інформація про ресурсне забезпечення території. Ресурсне забезпечення проектів розвитку території – складний і багатofакторний процес.

На рис. 3.1 подано концептуальні засади розробки ресурсного забезпечення розвитку території, що містить ресурсну базу, механізм управління ресурсами та відповідну інформаційну систему.

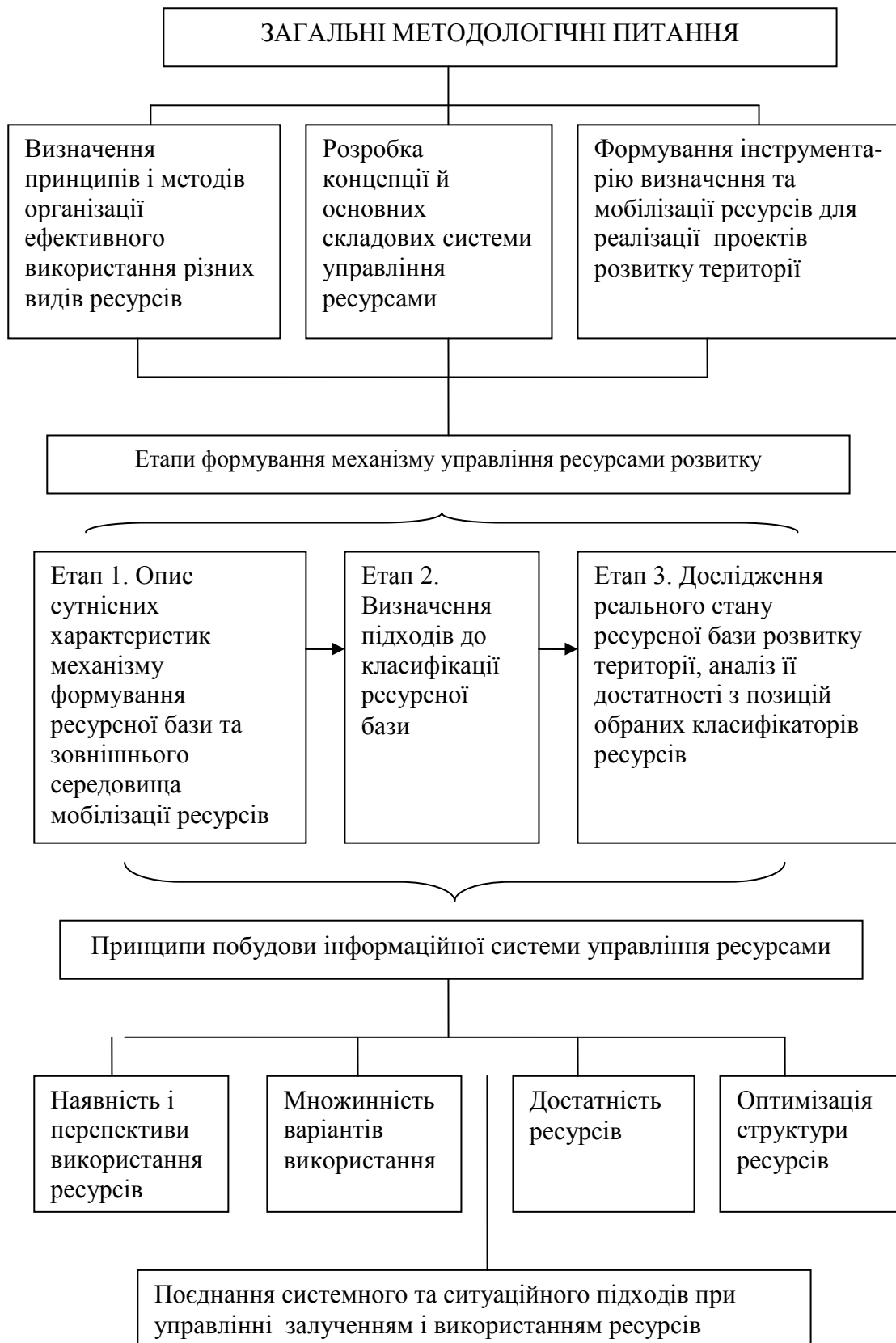


Рис. 3.1. Концептуальні засади розробки ресурсного забезпечення розвитку території

Функція органів місцевого самоврядування полягає в оцінці вихідної ресурсної бази та залученні необхідних ресурсів. Має місце об'єктивна потреба в розробці механізму управління ресурсами розвитку та відповідного виконавчого органу в рамках системи управління. В його компетенції повинні знаходитися питання обліку ресурсної бази, аналізу тенденцій її зміни та відтворення, надання рекомендацій щодо її ефективного використання та пошуку джерел мобілізації ресурсів для реалізації проектів розвитку з точки зору цінової та логістичної оптимізації.

Слід зазначити, що класифікація ресурсів є одним з основних методологічних завдань поряд із виробленням загальної концепції та концептуальних підходів дослідження та мобілізації економічних ресурсів для реалізації структуроутворюючих програм розвитку території. Класифікація ресурсної бази здійснюється відповідно до завдань їх структуризації в рамках правового поля. На підставі обраної класифікації структуруються джерела формування ресурсів і здійснюється їх оптимізація в рамках управлінської системи.

Прагнення до забезпечення результативності, ефективності й оптимізації управління ресурсами визначають необхідність створення спеціалізованої системи управління ресурсами території (СУРТ). Слід зазначити, що СУРТ є невід'ємною інформаційно-аналітичною складовою організаційно-економічної системи управління розвитком території. Тому для її формування необхідно:

- провести аналіз нормативно-правової бази та при необхідності доповнити нормативно-правовими актами, що регламентують діяльність системи управління ресурсами території;

- розробити методологічні та технологічні схеми побудови інформаційної системи прийняття рішень з описом інформаційного поля та структури даних;

- визначити цілі та завдання діяльності, а також рамки компетенції підрозділу інформаційної системи управління ресурсами території, що повинно стати складовою реальної системи управління.

Інформаційна система містить бази даних, що дозволяють забезпечити інформацією суб'єктів процесу реалізації проектів розвитку території. До них повинно бути включено такі дані:

- структуру економіки території (галузі, обсяги виробництва, зайнятість, вітчизняні та зарубіжні інвестиції);

- основні економічні показники соціально-економічного розвитку;

- опис ресурсної бази території, її поточний стан, відомості про джерела мобілізації та права власності на ресурси;

- нормативно-правові акти, що регламентують процес реалізації проектів розвитку території.

СУРТ мусить надавати користувачам і зацікавленим особам дані про стан найбільш важливих ресурсів таких, як:

- трудові ресурси (їх наявність, рівень кваліфікації, можливості підготовки кадрів);

- земельні та природні ресурси (статус і правова база для оренди землі та нежитлової нерухомості);

комунікації (телекомунікації, інженерні мережі);
транспортно-експедиторські можливості (перевезення автотранспортом, залізницею, авіап перевезення);
будівельні, фінансові, транспортні, митні послуги, послуги з ремонту та технічного обслуговування й охорони.

Інформаційне забезпечення процесів управління ресурсами території та підтримки прийняття рішень передбачає збір, обробку та зберігання інформації, що характеризує поточний стан ресурсної бази (масив даних, які кількісно та якісно характеризують природні, виробничі, інфраструктурні й інші ресурси, зосереджені, а також використовувані на території). Зібрану інформацію слід розміщати відповідно до блокової структури, що містить: географічний, статистичний, логістичний і економічний блоки. Структура аналітичного блоку містить показники планової та фактичної зміни ресурсної бази та складені на їх основі звіти, що описують тенденції та тактичні цілі розвитку території.

Запропоновані підходи до організації системи управління ресурсами розвитку території дозволяють отримувати та використовувати інформацію для залучення та використання ресурсів у відповідності з обраними стратегічними пріоритетами їх управління у процесі реалізації проектів розвитку території міських агломерацій.

Економічними засадами функціонування та розвитку територіальної громади є комунальні ресурси, що дозволяють отримувати неподаткові надходження до бюджету.

Особливо слід зазначити економічну основу функціонування та розвитку територіальної громади, яка дозволяє отримувати неподаткові надходження до бюджету – комунальні ресурси.

Комунальні ресурси містять сукупність матеріальних і нематеріальних можливостей, що знаходяться у власності територіальної громади та використовуються для забезпечення життєдіяльності міста та задоволення потреб міського населення. Ефективне управління та розпорядження цими ресурсами забезпечує функціонування системи місцевого самоврядування та створює передумови комплексного розвитку міського господарства [94; 95].

Управління комунальними ресурсами міста містить:

аналіз і оцінку фінансово-економічного стану використання земельних ресурсів територіальної громади;
оренду об'єктів комунальної власності та майнових комплексів;
управління комунальними підприємствами;
розробку пропозицій і рекомендацій із розширення, відновлення та збереження комунальних ресурсів міста.

При цьому *відмінністю* цього виду ресурсів міських агломерацій є збільшений попит і суспільний інтерес до земельних ділянок, що обумовлено постійністю площі земельної території при збільшенні чисельності населення, які підсилюються процесами урбанізації. Отже, у міській агломерації земля набуває високої інвестиційної привабливості та користується збільшеним попитом із боку суб'єктів економічної діяльності, які намагаються використовувати для розміщення своїх об'єктів сприятливі умови з огляду на

можливу економію витрат. Об'єктом інвестиційної діяльності міської агломерації є нерухоме майно, зокрема, земельна ділянка або територія (сукупність земельних ділянок), що перебувають у власності територіальної громади (громад), юридичних і фізичних осіб. Продаж земельних ділянок збільшуватиме мотивацію до інвестування в економіку, вкладення коштів у будівництво, розширення та модернізацію підприємств, інтенсифікацію господарської діяльності та поліпшення якості землі. Таким чином, використання земельних ресурсів в умовах міських агломерацій обумовлює необхідність вдосконалення фіскальних інструментів управління земельними ресурсами, платність землекористування, забезпечення раціонального, ефективного використання й охорони земель, ведення державного земельного кадастру в урбанізованих зонах і ареалах [96].

Зазначене дозволяє зробити висновок, що управління земельними ресурсами має носити системний характер і повинно бути засобом обґрунтування оптимізації та раціонального використання земель, інструментом забезпечення якісного стану й охорони земельних ресурсів. При управлінні нежитловою нерухомістю найбільш важливим є створення єдиної бази даних міста про нежитлові приміщення, які перебувають у комунальній власності, що забезпечує зв'язок з уже існуючою базою, переданих в оренду об'єктів нежитлової нерухомості з метою прогнозування доходів бюджету від передачі в оренду майна та реалізації програм приватизації нежитлових приміщень.

У процесі функціонування та розвитку комунальних підприємств слід забезпечити ефективне використання енергетичних, фінансових і матеріальних ресурсів, а також збільшити якість і обсяг послуг до рівнів, визначених міжнародними стандартами, здійснивши технічне переозброєння галузі з впровадженням інноваційної моделі її розвитку. Цей напрямок можна реалізовувати шляхом технічного переозброєння підприємств, широкого впровадження енергозберігаючих технологій, зменшення витрат матеріальних, енергетичних та інших ресурсів, забезпечення їх належного обліку.

Аналіз складу, структури та системи управління комунальними підприємствами свідчить про необхідність розробки та використання механізмів, які б сприяли забезпеченню ефективності господарювання на підставі врахування особливостей та інтересів усіх учасників процесу управління. При цьому слід враховувати не тільки недосконалість нормативно-правової бази та методичного забезпечення, але й незадовільний стан багатьох об'єктів комунальної інфраструктури, дефіцит ресурсів, відсутність системи стимулювання ресурсозбереження і забезпечення синхронності функціонування об'єктів комунальної сфери.

Слід зазначити, що у процесі функціонування та розвитку територіальні громади, які складають міські агломерації, виконують п'ять основних груп господарсько-економічних функцій [97].

Першу групу функцій пов'язано з положенням про те, що територіальна громада мусить виступати не тільки пасивним власником і розпорядником комунальних ресурсів, але й активно брати участь в економічній політиці з їх

розміщення. Забезпечення розширеного відтворення території, включаючи сферу виробництва, інвестиційну діяльність, соціальні процеси, екологічне середовище проживання, передбачає розробку й упровадження виробничих і науково-технічних програм, спрямованих на організацію та розвиток міжгалузевих виробництв, налагодження раціональних міжгалузевих взаємозв'язків, розвиток виробничої інфраструктури. Друга група функцій містить: розробку комплексних планів економічного та соціального розвитку території й організацію їх виконання з урахуванням раціонального використання фінансових ресурсів, впровадження у практику планового керівництва економічних методів взаємодії територіальних органів управління зі структурними підрозділами, заснованих на відшкодуванні витрат у процесі відтворення. Третя група функцій охоплює фінансово-економічну діяльність, включаючи фінансові механізми реалізації власних і делегованих повноважень, й інструменти регулювання грошового обігу, акумулювання й освоєння фінансових ресурсів. Четверту групу функцій пов'язано з вирішенням соціальних завдань, зокрема, із забезпеченістю населення житлом, лікарняними ліжками, дитячими дошкільними установами, установами в галузі спорту та культури. П'яту групу функцій пов'язано із забезпеченням природно-екологічних умов життєдіяльності населення, вирішенням соціально-економічних проблем природокористування та відтворенням природних ресурсів, їх охороною, раціональним використанням, очищенням повітряного та водного басейнів, запобіганням порушень ґрунтового та рослинного покриву, оздоровленням навколишнього середовища проживання. Крім перелічених груп господарсько-економічних функцій територіальні громади виконують функції, пов'язані з вирішенням демографічних проблем, регулюванням зайнятості населення, участю в забезпеченні зовнішньоекономічних зв'язків.

Саме перелічені функції дозволяють виконати речовинно-вартісний аналіз економічних ресурсів, використання яких забезпечує необхідний рівень доходів міського бюджету, визначити всі можливі джерела, здатні приносити доходи, які у подальшому можливо використовувати для реалізації проектів розвитку.

3.2. Використання технологій бюджетування, програмування та проектування для управління економічними ресурсами

Управління ресурсами міської агломерації полягає в цілеспрямованому впливі на економічні відносини, що виникають у процесі формування, розподілу та використання ресурсів, і спрямовані на досягнення стійкого розвитку території та забезпечення високої якості життя населення в умовах зміни зовнішнього та внутрішнього середовища [98, с.52]. Управління ресурсами міської агломерації здійснюється у процесі реалізації проектів розвитку та має особливості, пов'язані із суб'єктом, об'єктом і завданнями соціально-економічного розвитку:

суб'єктом управління (органами місцевого самоврядування, які здійснюють управління об'єктами, що перебувають у комунальній власності територіальної громади (включаючи землю, нежитлову нерухомість і комунальні підприємства міського господарства), формування та виконання міського бюджету, а також забезпечення життєдіяльності населення міста, вирішення питань місцевого значення й організацію власної діяльності, яка передбачає оперативне керівництво в економічній, соціальній, політичній і духовній сфері на підставі використання відповідного нормативно-правового забезпечення) [98, с.99];

об'єктом управління (ресурси території, що визначаються як комплекс матеріальних і нематеріальних засобів, джерел, можливостей її функціонування та розвитку, доцільно розглядати у двох аспектах. По-перше, як ресурси природної, соціально-демографічної, господарсько-економічної й інституціональної підсистем конкретної території. По-друге, як ресурси, призначені для економічного, правового й адміністративного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Ресурси території містять ресурси населення, економічних агентів, органів місцевого самоврядування й існують у різних формах і видах) [40, с.53];

необхідністю орієнтації управлінської діяльності на підвищення добробуту населення та комплексний соціально-економічний розвиток, що забезпечить посилення конкурентних переваг, зростання якості послуг і більш повне задоволення потреб територіальної громади.

Під управлінням ресурсами розвитку території розуміється цілеспрямована дія на економічні відносини, що виникають у процесі формування, розподілу та використання ресурсів, які спрямовуються на досягнення та підтримку її стійкого розвитку з метою забезпечення високої якості життя населення в умовах зміни зовнішнього та внутрішнього середовища. Управління системою ресурсного забезпечення повинне дозволяти не тільки підтримувати на певному рівні всі сфери територіальної системи, але і компенсувати вже наявний і виникаючий негативний вплив на навколишнє середовище, забезпечувати достатні за обсягом і якістю ресурси.

Головною метою управління ресурсами є підвищення якості життя населення на засадах сталого розвитку території. Методологічні основи управління системою ресурсного забезпечення розвитку території передбачають конкретизацію завдань, визначення принципів, методів і функцій управління [99-101].

Наукові підходи до визначення цілей і критеріїв ефективності територіального управління, а також до управління системою ресурсного забезпечення мають складний інтегральний і багаторівневий характер. Найбільш важливе практичне значення для управління системою ресурсного забезпечення має метод системного підходу з урахуванням місцевої специфіки. Складові управління ресурсами міської агломерації розкрито на рис. 3.2.

Інструменти управління економічними ресурсами території, що можуть використовуватися у процесі управління ресурсами розвитку міської агломерації, наведено в [102-103].



Рис. 3.2. Складові управління ресурсами міської агломерації

Перший інструмент містить такі етапи: моніторинг соціально-економічного розвитку території. Об'єктом дослідження виступають чинники зовнішнього середовища та чинники, що визначають економічну стійкість існування та розвитку території;

ресурсний аналіз. На підставі зібраних даних будується інформаційна база території, виявляються ключові напрями руху ресурсів, закономірності в ресурсних потоках, формуються організаційні моделі управління міським господарством;

побудова матриць SWOT-аналізу, який дозволяє виявити стратегічні напрями економічного розвитку території;

аналіз нормативно-правової бази для виявлення законодавчих обмежень і можливостей з управління ресурсами;

аналіз стратегічних і тактичних документів задля виділення ключових ресурсів розвитку, які можуть бути «точками зростання» території;

визначення майбутньої конфігурації сукупного ресурсного забезпечення розвитку території;

реалізація прийнятих рішень, включаючи контроль виконання по термінах і джерелах ресурсного забезпечення програм-планів соціально-економічного розвитку.

Другий інструмент – оцінка економічних ресурсів розвитку території, яка передбачає розрахунок інтегрального показника ресурсозабезпеченості за нормованими показниками у вибраній сукупності значень. При цьому необхідно забезпечити:

комплексність інтегральної оцінки розвитку сукупних економічних ресурсів території;

проведення порівняльного аналізу динаміки розвитку економічних потенціалів різних територій;

структурний аналіз економічних ресурсів розвитку різних територій;

виявлення проблемних (нерозвинених) потенціалів у структурі економічного потенціалу території.

Застосування даних інструментів у діяльності органів місцевого самоврядування дозволяє збільшити обґрунтованість рішень щодо формування програмних документів у сфері розвитку території, розрахувати обсяги ресурсного забезпечення, потрібного для реалізації концепції соціально-економічного розвитку території.

Обґрунтування рішень щодо управління ресурсами міської агломерації здійснюється за допомогою таких методів, як бюджетування, програмування проектування.

Сутність бюджетування можна визначити як інтегровану систему складання бюджетів, поточного контролю за виконання прийнятих бюджетів, обліку відхилень фактичних показників від бюджетних і аналізу причин значних відхилень.

Найсуттєвішими перевагами бюджетування є: виявлення резервів і джерел мобілізації ресурсів; забезпечення нормального кругообігу коштів у рамках бюджетного періоду по всіх стадіях і сегментах діяльності; врахування інтересів інвесторів й інших учасників фінансового забезпечення діяльності; створення умов для виконання зобов'язань перед фінансовими організаціями, банками, державою; контроль і забезпечення фінансової стійкості в довгостроковій перспективі.

Розвитком систем бюджетування є бюджетування, орієнтоване на результат (БОР), яке стало популярним у 80-ті роки ХХ століття і отримало назву New Public Management [104].

Найбільшого поширення даний механізм отримав на державному рівні,

проте в ряді країн, таких як США, Великобританія, Канада, Німеччина, він також упроваджувався на регіональному та муніципальному рівнях. У табл. 3.2 наведено досвід зазначених країн у впровадженні бюджетування, орієнтованого на результат, якій доцільно використовувати у вітчизняній практиці.

Таблиця 3.2

Зарубіжний досвід використання бюджетування, орієнтованого на результат

Країна	Принципи використання бюджетування, орієнтованого на результат
США	Вимога одночасної трансформації принципів управління в державному та громадському секторах; перехід від адміністративних методів до використання господарської ініціативи на місцях. Доповіді про цілі й очікувані результати реалізації програм містять кілька варіантів досягнення запланованих результатів у межах певного обсягу витрат; особливо це актуально в умовах економічної кризи глобальної соціально-політичної нестабільності.
Велико-британія	Трирівнева система державних планів (на державному, регіональному та міському рівні); постачальники соціально значущих послуг – державні та приватні організації, що сприяє розвитку конкурентного середовища в публічному секторі, підвищенню якості надаваних послуг, а також зменшенню витрат на утримання установ бюджетної сфери.
Канада	Значний обсяг методичних розробок щодо визначення індикаторів ефективності та результативності бюджетних витрат. Корисна інформація для органів влади всіх рівнів, тому що визначення переліку оціночних показників і методичне забезпечення їх розрахунків є найбільш складним завданням.
Австралія	Тісний контакт між органами влади, які курирують бюджетування за результатами. Особливо важливим у даному аспекті є міжрегіональне і міжмуніципальне співробітництво, реалізація якого дійсно дозволить поліпшити якість надаваних населенню послуг. Значне делегування бюджетних повноважень – департаменти можуть самостійно визначати конкретну структуру ресурсів, яку вони вважають потрібною для виробництва необхідного обсягу результатів. Обов'язкова присутність у системі бюджетування за результатами аудиторського органу, що аналізує ефективність програм уряду країни.

Отже, бюджетування, орієнтоване на результат, визначається як система формування, виконання бюджету та бюджетного контролю, в якій забезпечується взаємозв'язок між бюджетними витратами та досягнутими результатами [105].

Вона відрізняється такими особливостями:

розподіл бюджетних ресурсів здійснюється за стратегічними цілями, а не за видами витрат;

порівняння витратних програм і вибір найбільш економічних із них за результатами оцінки ефективності та результативності витрат;

зсунення акценту із зовнішнього контролю за цільовим витрачанням коштів на підвищення внутрішньої відповідальності та внутрішнього контролю за ефективністю витрат;

підвищення прозорості й обґрунтованості бюджетних витрат;

врахування наслідків прийнятих рішень за обсягом і структурою витратних статей бюджету.

В результаті, БОР на перше місце ставить стратегічні цілі та тактичні завдання, очікувані соціально-економічні результати діяльності державних організацій (а також органів влади й управління).

Це здійснюється за допомогою мобілізації ресурсів через відповідні програми, бюджетних коштів і показників, на підставі яких можна оцінити ступінь досягнення поставлених цілей. Крім того, відправною точкою бюджетування, орієнтованого на результат, є визначення прямих і кінцевих результатів витрачання.

Програмно-цільовий метод планування полягає у відборі пріоритетних цілей економічного, соціального, науково-технічного розвитку, розробці взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення в задані терміни з максимальною ефективністю при необхідному забезпеченні ресурсами. Метод містить розробку програм з урахуванням стратегічних цілей, визначення шляхів, засобів і організаційних заходів щодо їх досягнення, узгоджених за ресурсами, термінами та виконавцями [105].

Ресурсне забезпечення цільової програми має складну структуру і потребує організації системи управління. Його може бути побудовано у вигляді ієрархічної моделі логістичної системи. Розробці такої моделі передують аналіз системи цілей, який дозволяє встановити взаємозв'язок між ними та створює певні передумови для постійного вдосконалення системи ресурсного забезпечення програми.

Ключовою позицією, з точки зору взаємодії цілей, при управлінні ресурсним забезпеченням програми, є характер і величина витрат, пов'язаних із їх реалізацією, а також результативність, що відображає ступінь взаємодії. Тому побудова логістичних систем, які дозволяють посилювати взаємодію всіх учасників процесу ресурсного забезпечення, залежить від характеру визначення мети та способів реалізації поставлених цілей, а також тих обмежень, у рамках яких управління ресурсами реалізується. Як обмеження в даному випадку виступають фінансові обмеження, виробничі та транспортні можливості, рівень рентабельності, обумовлені масштабами програми.

Застосування логістичних систем в управлінні ресурсним забезпеченням дозволяє керівництву програмою вибирати ключові напрямки своєї політики та спостерігати за діяльністю системи в цілому, визначати ефективність її функціонування відповідно до обраної стратегії [106].

При побудові моделей системи оцінки взаємодії всіх складових процесу управління ресурсним забезпеченням здійснюється на основі системного аналізу внутрішніх і зовнішніх чинників, методів стратегічного та тактичного

планування. Стратегічні та тактичні аспекти планування ресурсного забезпечення слід враховувати не тільки при вирішенні головних питань управління ресурсами, але і при звичайній координації діяльності з реалізації програми, аж до прийняття рішень у нестандартних і непередбачених ситуаціях.

Формування логістичної системи ресурсного забезпечення програми дозволяє збільшити передбачуваність її якісного та кількісного стану на підставі глибокого та всебічного аналізу особливостей розробки та реалізації програми, зробити управління ресурсами гнучким і адекватним до зовнішнього впливу, вибудувати структуру взаємодії елементів і ланок системи управління. Для цього необхідно використовувати сучасні методики аналізу, вести об'єктивну та достовірну обробку інформації, що надходить, впроваджувати необхідні засоби зв'язку та обробки даних [107]. Центральне місце у формуванні ресурсного забезпечення займає процес планування сукупної потреби в ресурсах для реалізації цільової програми. При цьому потрібно враховувати, що програму слід забезпечити ресурсами оптимально, оскільки їх брак неминуче призведе до зриву термінів реалізації програми.

Під системою управління проектами розуміється набір методів, ресурсів і процедур, що використовуються для прийняття відповідних проектних рішень. Система управління проектами об'єднує процеси та пов'язані з ними функції контролю в єдину цілеспрямовану структуру.

Управління ресурсами – одна з головних підсистем управління проектом, що містить планування, закупівлі, постачання, розподіл, облік і контроль трудових і матеріально-технічних ресурсів. Управління фінансовими ресурсами здійснюється в рамках управління вартістю.

Поняття ресурс у методології управління проектами трактується широко: все, наявне у проекті, зокрема, трудові, фінансові та матеріально-технічні ресурси, команда проекту, час, інформація, знання та технології – є взаємопов'язаними ресурсами проекту [108].

Головне завдання управління ресурсами – забезпечити їх оптимальне використання для досягнення кінцевої мети управління проектом – формування результату проекту із запланованими показниками.

У проектах розглядаються дві взаємопов'язані групи ресурсів: матеріально-технічні (сировина, матеріали, конструкції, комплектуючі; енергетичні ресурси; паливо; технологічні ресурси; обладнання) та трудові, які здійснюють безпосередню роботу з матеріально-технічними ресурсами.

Поняття ресурсів у рамках проектного аналізу взаємопов'язане з поняттям «робота», оскільки ресурси співвідносяться з певними роботами, які виконуються в запланованій послідовності, відповідно до календарного плану робіт за проектом [108]. У процесі календарного планування робіт за проектом визначаються потреби в ресурсах по роботах у вигляді відповідної функції.

Потреба роботи в ресурсах описується функцією інтенсивності витрат, яка визначає швидкість споживання ресурсу в залежності від фази роботи, або функцією витрат, що визначає сумарний, накопичений обсяг необхідного ресурсу в залежності від фази.

Управління ресурсами містить такі процеси, як, закупівлі, поставки, розподіл ресурсів і управління запасами ресурсів.

Головні принципи планування ресурсів проекту містять:

збалансований аналіз комплексів робіт і споживаних ресурсів з урахуванням обмежень і їх прогнозний розподіл на основі графіків потреби в ресурсах;

визначення в часі потреб у ресурсах і можливостей забезпечення ресурсами для укладення контрактів із закупівлі ресурсів, планування поставок ресурсів, а також розподіл закуплених ресурсів за роботами проекту.

Ресурсне планування передбачає: розробку та збалансований аналіз комплексів робіт і ресурсів, спрямованих на досягнення цілей проекту; розробку системи розподілу ресурсів і призначення відповідальних виконавців; контроль за ходом робіт – порівняння планових параметрів робіт із фактичними та вироблення коригувальних впливів.

Ресурси постають як компоненти робіт за проектом і містять виконавців, енергію, матеріали, обладнання і т. ін. Кожну роботу за проектом можна зв'язати функцією потреби в ресурсах і розрахувати методами календарного планування потреби в ресурсах за проектом у цілому, і методами вирівнювання забезпечити відповідність потреб наявності або можливостям забезпечення ресурсами [109].

При цьому використовуються два основні методи планування ресурсів проекту:

ресурсне планування при обмеженні за часом, що передбачає фіксовану дату закінчення проекту та призначення на проект додаткових ресурсів на періоди перевантажень;

планування за обмежених ресурсів, яке постулює, незмінність визначеного на початку обсягу доступних ресурсів, що є основним обмеженням проекту.

В результаті ресурсного планування менеджер проекту отримує можливість перейти до наступної фази управління ресурсами – організації закупівель і поставок.

Під закупівлями розуміють заходи, спрямовані на забезпечення проектів ресурсами – майном (товарами), виконанням робіт, передачею результатів інтелектуальної творчості у зв'язку з конкретним проектом. Закупівлі та постачання взаємопов'язані і, є двома сторонами процесу матеріально-технічного забезпечення проекту. Управління матеріально-технічним забезпеченням є підсистемою управління проектом, що містить процеси придбання товарів, продукції та послуг за проектом від постачальників. Підсистема містить планування матеріально-технічного забезпечення, вибір постачальників, укладання контрактів, забезпечення поставок [108].

Управління поставками також виділяється у вигляді самостійної підсистеми. Воно містить: планування поставок; організацію бухгалтерського обліку; доставку, прийняття та зберігання товару; облік і контроль доставки.

Планування й організація закупівель і поставок – перший етап в управлінні ресурсами проекту. Він здійснюється на підставі даних проектно-кошторисної документації в ув'язці із загальним планом проекту та враховує тривалість

циклу закупівель і доставки вантажів. Передбачає вибір постачальників, розміщення замовлень і контроль за поставками. Вибір постачальників здійснюється на підставі вивчення кваліфікаційних анкет, формування списку претендентів, що узгоджується із замовником і керівником проекту. Розміщення замовлень являє собою процес, коли спільно з проектною організацією розробляються заходи щодо стандартизації закупівель. Загальні замовлення оформляються на підставі робіт по скороченню номенклатури закупівель; оцінка заявок і проведення торгів передують укладанню контрактів. Контроль за поставками здійснюється на підставі спеціальних графіків; організується по кожному з видів поставок; ґрунтується на загальному плані проекту; всі зміни вносяться в загальний графік проекту; ґрунтується на стандартних формах звітності.

Процес закупівель є найбільш складним в управлінні ресурсами і потребує ретельного опрацювання за результатами: аналізу середовища, що впливає на закупівлі; розробки стратегії закупівель за проектом: забезпечення взаємозв'язку закупівель за проектом зі структурою робіт за контрактами та стадіями проекту; планування закупівель за контрактом; попередньої оцінки можливостей закупівель; вибір джерел закупівель; оцінку джерел закупівель.

Під управлінням запасами розуміють контроль стану запасів і прийняття рішень, спрямованих на економію часу та коштів за рахунок мінімізації витрат з утримання запасів, потрібних для ефективної реалізації проекту.

Концепція логістики в управлінні проектами передбачає, що в рамках управління проектом функціонують матеріальні потоки ресурсів і супроводжуючі потоки інформації, які відображають ефективність процесів управління проектом або сигналізують про порушення в запланованому ході робіт. Таким чином, логістика, маючи на меті підвищення ефективності функціонування системи управління проектом, є його невід'ємною частиною та займається управлінням потоками матеріальних ресурсів [106].

Найважливішими загальними завданнями логістики в управлінні проектами є: створення інтегрованої системи управління матеріальними потоками на основі інформаційних потоків; розробка методів управління рухом ресурсів і контролю матеріальних потоків; визначення стратегії та технології фізичного розподілу ресурсів за роботами проекту; прогнозування обсягів поставок, перевезень і складування; виявлення дисбалансу між потребами та можливостями закупівлі та поставок; оптимізація технічної та технологічної структур транспортно-складських комплексів.

Слід зазначити що використання технологій бюджетування, програмування та проектування у процесі управління ресурсами потребує забезпечення комплексу організаційних заходів, пов'язаних із формуванням, обробкою та зберіганням інформації про ресурси територіальних громад, які входять до агломерації та можуть бути залучено для реалізації проектів і програм розвитку міських агломерацій.

3.3. Прийняття раціональних рішень з управління ресурсами у проектах розвитку міських агломерацій

Управління ресурсами у процесі розвитку складної організаційно-економічної системи (проекту) здійснюється шляхом обґрунтування та прийняття відповідних рішень. Формування та прийняття рішень спрямовано на управління рухом матеріальними потоками, що є предметами праці, засобами праці та самою працею, а також потоками інформації, що відображують цей рух за допомогою реалізації функцій управління: обліку та контролю, аналізу й оцінки, планування та регулювання.

Управлінські рішення мусять відповідати вимогам комплексності, наукової обґрунтованості, своєчасності та багатоаспектності [110-111].

Завдання прийняття рішення спрямовано на визначення найкращого (оптимального) способу дій для досягнення поставлених цілей. Під метою розуміється ідеальне уявлення бажаного результату. Якщо фактичний стан не відповідає бажаному, то має місце проблема. Вироблення плану дій щодо усунення проблем здійснюється на підставі використання принципів теорії раціонального вибору. Відповідно до цієї теорії процес прийняття рішення проходить такі етапи: визначення проблеми, що підлягає вирішенню; збір інформації; визначення й аналіз можливих рішень; вибір кращого з можливих рішень.

Рішення вважається раціональним, якщо воно збільшує добробут більшою мірою, ніж будь-яке можливе інше. Під «добробутом» розуміється все, що має цінність, зокрема отримання позитивних економічних чи соціальних ефектів.

Звичайно рішення приймаються в умовах невизначеності та ризику, що пов'язано з високою мінливістю зовнішнього середовища.

У табл. 3.3 наведено детальну структуру процесу прийняття та виконання рішень, у якій, поряд із виділенням чотирьох етапів, показано склад процедур, потрібних для реалізації цільових установок кожного етапу.

Мета першого етапу – виявлення й опис проблемної ситуації; другого етапу – пошук можливих варіантів рішень; на третьому етапі проводиться оцінка альтернатив і вибір остаточного рішення; нарешті, мета робіт останнього етапу є організація, контроль і оцінка результатів виконання прийнятого рішення.

Обов'язковими елементами процесу є наявність поетапного плану та методів вирішення, а також їх інформаційне забезпечення. Робота зі збору, обробки й оцінки інформації проводиться на всіх етапах процесу прийняття рішень, але має особливості, що відображають специфіку виконуваних дій і вирішуваних завдань, а також стиль роботи особи, що приймає рішення. При цьому мають місце максималістський і мінімалістський підходи.

Необхідним елементом (і параметром) процесу прийняття управлінських рішень є оцінка тих дій, які робляться на його різних етапах. На етапі постановки задачі прийняття рішень – це оцінка меж, масштабів і рівня поширення проблеми (можливості) та проблемної ситуації.

Етапи і процедури процесу прийняття рішень

Етапи	Процедури
1. Постановка проблеми	1. Виникнення нової ситуації 2. Поява проблеми або можливості 3. Збір інформації 4. Опис проблемної ситуації
2. Розробка варіантів рішень	5. Формулювання вимог-обмежень 6. Збір інформації 7. Розробка можливих варіантів рішень
3. Вибір рішення	8. Визначення критеріїв вибору та збір інформації 9. Вибір рішень, що відповідають критеріям 10. Оцінка можливих наслідків 11. Вибір кращого рішення
4. Організація виконання рішення і його оцінка	12. План реалізації обраного рішення 13. Контроль процесу реалізації рішення 14. Оцінка рішення проблеми та виникнення нової ситуації (повернення до п. 1)

Етап розробки варіантів містить процедуру визначення цілей рішення та критеріїв відбору альтернатив. Вибір остаточного (переважного) рішення робиться з урахуванням всієї системи оцінок: цілей, критеріїв і можливих наслідків реалізації.

Раціональна модель процесу розробки управлінського рішення (модель людини економічної) ґрунтується на припущенні, що в економічно важливих ситуаціях прийняття рішень людина діє на основі логічних законів, абсолютно раціонально, дотримуючись принципу максимізації прибутку, має необмежені можливості та розумові здібності. Якщо вона має у своєму розпорядженні достатньо часу для встановлення всіх можливих альтернатив, для мотивації, спроможності оцінити їх якість, і якщо вона прагне досягти певної мети найкращим чином, то людина обиратиме з набору альтернатив найкращу (оптимальну).

Звичайно розробка рішень здійснюється в умовах обмежень за часом і обсягом ресурсів, що виділяються для реалізації рішення, і в умовах наявного інформаційного забезпечення, що задає ступінь визначеності проблеми. Раціональна модель відображає можливу циклічність процесу розробки рішення, коли незадоволеність особи, що приймає рішення, результатами аналізу множини наявних у нього альтернатив призводить до перегляду – доповненню цієї множини або, навпаки, звуження за рахунок введення в аналіз додаткових характеристик альтернатив.

У процесі розробки управлінського рішення особа, що приймає рішення, обирає лише задовільні рішення. Крім того, поведінка людини у процесі прийняття рішень не може вважатися ні раціональною, ні ірраціональною. Швидше, її слід вважати вимушеною або обмежено раціональною.

Концепція «обмеженої раціональності» було запропоновано лауреатом Нобелівської премії з економіки 1978 р. Г. Саймоном і розвинуто Д. Марчем [112]. Було визначено три групи чинників, що обмежують раціональність процесу прийняття рішень: когнітивні, політичні й організаційні. Заперечуючи раціональність процесу прийняття рішень, Д. Марч і його колеги висунули гіпотезу, що рішення є результатом досить випадкового з'єднання завдання, можливих рішень (способів дії) учасників і об'єктів вибору.

У загальному вигляді процес розробки управлінських рішень, що спирається на концепцію «обмеженої раціональності» (модель Г. Саймона), складається з такої послідовності етапів:

виявлення ситуацій, що потребують прийняття рішення – розвідувальна стадія;

винахід, розробка й аналіз можливих способів дій – проектна стадія;

вибір конкретного способу дій із множини можливих – стадія вибору.

Порівняння моделі Г. Саймона з раціональною моделлю виявляє, на перший погляд, незначні відмінності між ними. Однак прийняття рішень згідно моделі «обмеженої раціональності», в порівнянні зі строго раціональною поведінкою, має перевагу в економії ресурсів, перш за все, часу та прийняття задовільного рішення. Ця модель виходить із того, що «оптимальне рішення» на практиці не пропонує особливих вигащів у порівнянні з задовільним рішенням, а ціна за час, витрати на пошук рішення, обробку інформації є занадто високою.

Варіант моделі прийняття рішень за принципом задовільних альтернатив «обмеженої раціональності» було запропоновано Е. Кіхлером та А. Шроттом [113]. Основна концепція моделі спирається на тезу, що індивіди рішення приймають спонтанно, наважуючись на вибір однієї з представлених альтернатив. Таким чином, обраний варіант рішення порівнюється з іншими варіантами. У процесі такого порівняння особа, яка приймає рішення, намагається виправдати своє попереднє судження, шляхом пошуку відповідних доказів на користь зробленого вибору. Спираючись на вказані моделі прийняття рішень, можна стверджувати, що управління ресурсами міських агломерацій доцільно здійснювати на підставі моделі обмеженої раціональності.

При прийнятті рішень щодо управління ресурсами необхідно також оцінювати ступінь раціональності їх використання. Оцінка раціональності використання ресурсів звичайно проводиться трьома способами:

обчисленням співвідношення ефекту до витрат ресурсів і подальшим порівнянням із нормативним показником;

порівнянням сукупних витрат ресурсів, потрібних для кожного з варіантів для досягнення заданого, фіксованого комплексного ефекту;

порівняння комплексних ефектів за варіантами та вибором шляху соціально-економічного розвитку.

Головні методологічні принципи побудови оцінки раціональності використання ресурсного забезпечення містять:

орієнтації кожної стадії процесу розвитку на комплексне використання всієї сукупності ресурсів з урахуванням перспектив їх розвитку в цілому;

націленість системи ресурсів на активне впровадження новітньої техніки та технологій, нових кадрів різних спеціальностей і професій, високоінтелектуальних ресурсів.

Склад показників раціональності використання ресурсів визначається цілями, ієрархічним рівнем, суб'єктами аналізу, доступністю початкової інформації [114-115].

З урахуванням особливостей механізму управління складною організаційною системою, укрупнена схема формування, обґрунтування і реалізації рішень із раціонального управління ресурсами проекту мусить мати конфігурацію, наведену на рис. 3.3.

Дія координаційного блоку полягає у маневруванні та розподілі ресурсів між учасниками з урахуванням їхніх інтересів, що дозволяє підтримувати переважання утворювальних складових потенціалу над руйнівними та сприяє самозбереженню проекту як цілісної організаційно-економічної системи.

Ресурсо-комунікаційний підхід, що є ядром координаційного блоку (E_o) і поєднує виробничу й організаційну складові в інвестиційному процесі.

Поєднання виробничої (управління матеріальними, трудовими та фінансовими ресурсами) та господарської (формування умов для організації діяльності на основі встановлення комунікаційних зв'язків) сприяє не тільки досягненню мети та виконанню завдань проекту, але і підтримці цілісності системи управління.

Проект містить множину компонентів (учасників) m , дія яких узгоджується у координаційному блоці ($E_j, j=1..m$). Доступною для функціонування ВП є сукупність ресурсів ($Q_j, j=1..m$).

Функція координаційного блоку полягає в механізмі управління. Його складовими є:

- 1) формування загального завдання z_0 і розподіл його у вигляді окремих завдань z_i між учасниками:

$$z_0 = g(\{z_i\}_{i=1..n})y;$$

- 2) розподіл наявних ресурсів між учасниками:

$$Q = Q(\{E_i\}_{i=1..n}, \{Q_i\}_{i=1..m}) = (q_{ij})_{i=1..n, j=1..m},$$

або в табличному вигляді

Q	Q_1	Q_2	...	Q_m
E				
E_1	q_{11}	q_{12}	...	q_{1m}
...
E_n	q_{n1}	q_{n2}	...	q_{nm}

де q_{ij} – кількість ресурсу, надана для вирішення окремого завдання z_i учаснику E_i .

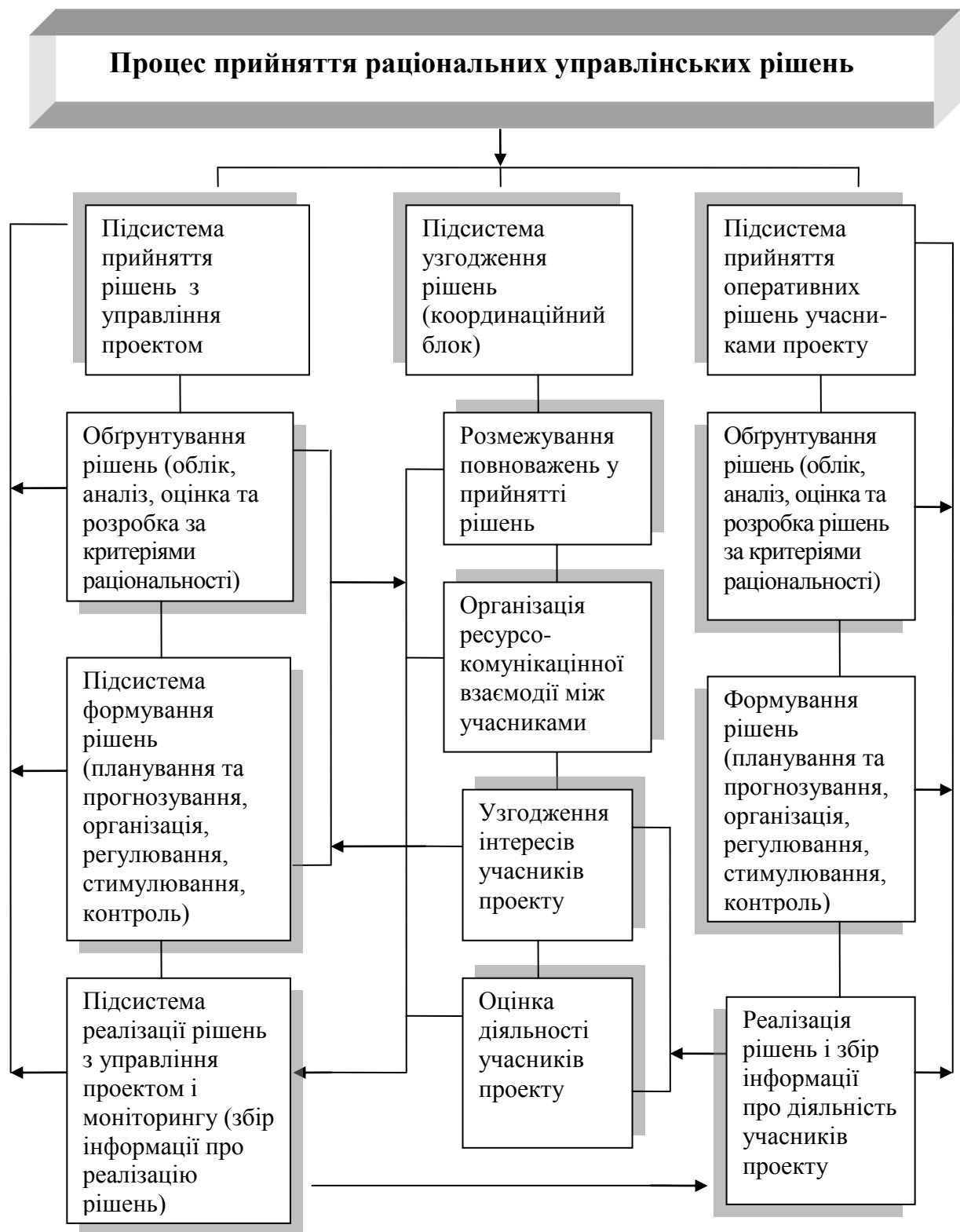


Рис. 3.3. Типова модель прийняття раціональних рішень з управління економічними ресурсами проекту розвитку міської агломерації

При цьому має виконуватися система нерівностей:

$$\forall j: j=1...m: \sum_{i=1}^n q_{ij} \leq Q_j.$$

Використання результатів ($R_i, i=1...n$), отриманих у процесі вирішення всіма учасниками завдань для досягнення поставленої мети:

$$R_0 = g(\{R_i\}_{i=1...n}).$$

При цьому результати вирішення окремих завдань кожним з учасників описуються системою функцій:

$$\forall i: i=1...n: R_i = f_i(z_i, \{q_{ij}\}_{j=1...m}).$$

Розподіл результатів, отриманих при вирішенні загального завдання:

$$\forall i: i=1...n: \{P_i\} = v(P_0).$$

Запропонована модель дозволяє формувати рішення, спрямовані на здійснення двох основних функцій механізму управління: забезпечуючої (залучення ресурсів, розподілу їх між завданнями для досягнення поставленої мети) та регулюючої (підтримка параметрів самозбереження за рахунок використання відповідних процедур, що забезпечують переважання потенціалу збереження над потенціалом руйнування).

Для ухвалення адекватного управлінського рішення здійснюється ретельна аналітична підготовка, що містить: розробку варіантів управлінського рішення й обмежень на них; розрахунок техніко-економічних показників варіанта рішення та виявлення характеру впливу його здійснення на кінцеві показники діяльності; визначення критерію ефективності варіантів розроблених рішень і оптимізацію їх вибору на наявному масиві за результатами порівнянь і оцінок [116-117].

Економічна раціональність є комплексним поняттям, яке передбачає розважливе, розумне поводження з економічними ресурсами, що поєднує економічну ефективність, результативність і оптимальність.

Результативність це характеристика розвитку в напрямку мети з подальшою її повною або частковою реалізацією. Як відомо, мета може бути або досягнута, або не досягнута. Цим пояснюється різноманітність форм прояву результативності як оціночної форми реалізації цільової установки. При цьому досягнення мети може здійснюватись як за допомогою раціональних, так і нераціональних способів руху. Показник результативності: ресурсовіддача – відношення результату до спожитого ресурсу. Завдання полягає в максимізації віддачі на спожитий ресурс.

Ефективність. Є дві основні форми для критерію ефективності будь-яких рішень у сфері економічної діяльності. Перша форма передбачає досягнення максимуму корисного ефекту при обмеженні на ресурси. У такій постановці принцип оптимальності може бути названо принципом максимізації ефекту. За

другої постановки оптимальність рішення досягається при мінімізації витрат ресурсів з обов'язковою умовою досягнення заданого корисного ефекту (принцип економії ресурсів). Зокрема, категорію економічної ефективності може бути позначено як ступінь взаємної відповідності економічного ефекту та застосованих або спожитих для його виробництва ресурсів. Рентабельність – відношення доходу до спожитим ресурсів.

Оптимальність розподілу ресурсів – забезпечення мінімуму витрат або максимум ефекту при обмеженнях за обсягом ресурсів і потреби в них. Під ресурсними характеристиками проекту розуміють відомості про потребу в ресурсах. Необхідно визначити вид ресурсу і його потрібну кількість для виконання робіт проекту. Розрізняють два основних типи ресурсів: трудові та матеріальні. При складанні плану ресурсного забезпечення до нього включають таку інформацію: вид роботи та необхідний для її виконання ресурс; перелік необхідних ресурсів; необхідний обсяг ресурсів; доступність ресурсів у необхідному обсязі; обсяги та терміни ресурсного забезпечення, якщо ресурс відсутній або є в неповному обсязі. При ресурсному плануванні враховують, що споживання ресурсів може бути нормальним (коли виконання роботи здійснюється в нормальних умовах) і максимальним (за додаткових витрат). На підставі обліку меж споживання ресурсів складаються профілі використання ресурсів. При аналізі профілів використання ресурсів визначається відповідність між можливостями забезпечення та потребою для виконання роботи. Такий аналіз може виявити ресурсний конфлікт. Із метою оптимального розподілу ресурсів і, зокрема, запобігання ресурсних конфліктів, використовуються методи вирівнювання, які враховують межі споживання ресурсів і дозволяють використовувати їх найбільш ефективно.

Вирівнювання ресурсів усуває піки у використанні ресурсів і встановлює рівень використання ресурсів нижче за максимальну межу, зміщуючи виконання окремих робіт на більш пізні дати.

Зазвичай план ресурсного забезпечення має вигляд графіків, які відображають конкретну тактику роботи з ресурсами. Складання графіків покликане вирішувати завдання оптимального обліку та розподілу ресурсів. Критерії оптимальності можуть бути різними в кожному проекті, в залежності від реалій кожної конкретної ситуації можна контролювати відхилення від заданих термінів робіт проекту за обмежених ресурсів (мінімізувати відхилення або мінімізувати самі терміни), мінімізувати потреби в ресурсах за заданих термінів виконання робіт. Аналіз необхідних ресурсів з урахуванням черговості виконання робіт надає можливість отримати гістограму використання ресурсів за етапами проекту та виділити найбільш інтенсивно використовувані ресурси та ресурси, що використовуються нерівномірно в часовому плані. З допомогою спеціальних економіко-математичних методів можна, не змінюючи мережевого графіка, вирівняти потрібні ресурси за критерієм рівномірності їх використання.

Подібно до економічної інформаційна система включає дві підсистеми: підсистему основного функціонального процесу (виробництва, надання послуг) і підсистему управління цим процесом.

Оснoву інформaційної моделі системи становлять дані про стан і рух матеріальних, трудових і фінансових ресурсів. Ці ресурси формуються за рахунок власних і позикових джерел. Зазначені дані про стан і рух ресурсів інтегрують достатній обсяг інформації для цілей управління на підставі прийняття відповідних рішень.

Типова модель підтримки прийняття рішень передбачає наявність нормативно-довідкової інформації, набір аналітичних і логічних співвідношень, які відображають оперативні дії залежно від конкретної ситуації.

Модель функціонує в реальному масштабі часу і з достатньою точністю віддзеркалює процес господарювання та дозволяє обґрунтовувати, формулювати, приймати та реалізовувати відповідні рішення [118].

У системах обґрунтування рішень використовуються різні методи, які значно впливають на формування рішень, а їх застосування багато в чому залежить від наявності інформації для прийняття рішень.

Зазначені рішення мусять відповідати таким вимогам:

відповідати чинному законодавству та положенням статутних документів підприємства;

мати чітку цільову спрямованість і адресність;

форма рішення має відповідати його змісту;

рішення не повинне суперечити самому собі або раніше ухваленому рішенню;

враховувати можливості технічної, економічної й організаційної реалізації рішення;

мати параметри зовнішнього та внутрішнього контролю виконуваного рішення;

оцінювати ризик виникнення негативних наслідків прийнятого рішення при його реалізації.

Реалізація управлінських рішень залежить від методів їх формування, що розрізняються за ступенем досягнення мети. Порівняльна характеристика груп методів прийняття рішень, включаючи теоретико-ігровий, управлінського консультування, евристичний, експертний, метод сценаріїв, «дерева рішень», матричний, аналітичний, статистичний, математичного програмування, дозволяє визначити такі групи методів із високим ступенем досягнення мети:

теоретико-ігровий використовує інтелектуальний потенціал у вигляді програмного й інформаційного забезпечення та передбачає проведення ділової гри з використанням сучасних інформаційних технологій;

управлінського консультування припускає залучення зовнішніх консультантів – висококваліфікованих фахівців;

евристичний використовується при недоступності або відсутності умов для застосування формалізованих методів. Його засновано на логіці, досвіді та спрямовано на вирішення нетипових, творчих завдань;

метод сценаріїв використовує прийоми викладу рішень у вигляді схеми їх реалізації;

аналітичний передбачає формування в моделі математичних, логічних залежностей у вигляді формул, графіків, таблиць.

Для збору, обробки й аналізу статистичних даних використовуються статистичні методи, а для вибору узгодженого рішення з набору варіантів на основі компромісу критеріїв, досягнутих зацікавленими сторонами, використовуються матричні методи. Зазначені методи мають середній ступінь досягнення мети.

Вибір управлінського рішення є складним процесом, що обумовлено множинністю критеріїв оптимальності та багатоаспектним характером трактування стану об'єкта управління. Кроком до вирішення цієї проблеми є використання інструментальних засобів в управлінських технологіях. Розвиток інструментальних засобів у процедурах вибору рішень: створення автоматизованих робочих місць, розробка різних інтегрованих, експертних, інтелектуальних систем, автоматизованих систем експертного оцінювання, а також перехід до сучасних інформаційних технологій і розгалужених мереж даних сприяють прийняттю адекватних управлінських рішень [119, с.18; 120, с. 296]. Таким інструментальним засобом формування та реалізації рішень є інформаційна система управління. Принципами побудови інформаційної системи як моделі підтримки прийняття рішень є: ідентифікованість процесів і явищ, керованість ресурсами, надійність функціонування самої моделі, робота в реальному масштабі часу.

Інформаційна модель підтримки прийняття рішень зазвичай є програмно-апаратним комплексом, що складається з комп'ютерів, програмного й інформаційного забезпечення, засобів зв'язку, датчиків знімання інформації, засобів оргтехніки.

РОЗДІЛ 4

АНАЛІЗ ДОСВІДУ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ ЗА КОРДОНОМ

4.1. Зарубіжний досвід розвитку міських агломерацій для України

Контекст практики розвитку міст і теорії містознавства у сучасних умовах супроводжується, переважно, ресурсним забезпеченням функціонування міста й обґрунтуванням оптимального ресурсоспоживання або ресурсним світоглядом науковців. Так, із року в рік, у вересні – грудні вже стали традиційними мантри урядовців і мерів міст про недостатні запаси вугілля для теплогенеруючих станцій на зимовий період, зношеність інженерних комунікацій у житлово-комунальному господарстві. Про відтворення спожитих ресурсів, відновлення відтворювальних ресурсів на інноваційні основи, з використанням сучасних технологій, підходів до енергозабезпечення, розширення джерел енергії, рекреації та благоустрою, трансформації міського простору на користь людини, а не «машини» йдеться переважно на наукових конференціях, а не в підрозділах комунальних підприємств.

Наші міста потребують ревіталізації свого промислового обличчя, особливо старопромислових територій, інформатизації ділового й освітнього простору, співробітництва та партнерства не лише локального соціуму, але й громад суміжних міст і поселень, спрямованих на спільне вирішення питань їхньої життєдіяльності, безпеки, комфорту. Великою популярністю в сучасному світі користується ревіталізація наявних промислових комплексів, які знаходяться в межах міста, що пов'язано із протиріччями між потребами суспільства та сформованою структурою міського середовища. У таких випадках ревіталізація розглядається як реконструкція промислової архітектури зі зміною її функцій. Головний принцип ревіталізації полягає в розкритті нових можливостей старих форм з урахуванням їх сучасних функцій. У процесі ревіталізації використовується комплексний підхід із метою збереження самотності, автентичності, ідентичності й історичних ресурсів міського та міжміського простору. Саме тому цікавими, новаторськими та прикладними для вітчизняних міст і міських агломерацій є спроможність до створення відповідного інноваційного клімату, активності громади та генерації змін і перетворень міського простору, поширення психології переможців серед менеджерів публічного управління й адміністрування.

Сучасні міста у своєму історичному розвитку стикаються із численними викликами, пов'язаними із процесами глобалізації, трансформації політичних, соціальних і економічних інститутів. Одним з актуальних феноменів містознавства постає утворення та розвиток агломерацій.

Ґрунтовні методологічні напрацювання розвитку великих міст запропонували такі науковці як: А. Бережна, Е. Блейклі, О. Бойко-Бойчук, В.Ветров, З.Герасимчук, А. Гуцин, О. Карий, О. Карлова, П.Кругман, А. Мельник, Ю. Попова, Р. А. Попов, А. С. Пузанов, Д. Сатерсвайте, А. Тетіор, Л. Шевчук й ін. Разом із тим, проблематика становлення та функціонування

міських агломерацій, як-от: визначення критеріїв стійкого розвитку міських агломерацій, форм і способів їх утворення, механізму узгодження інтересів суб'єктів агломерації – суміжних територіальних громад, бізнесу, громадських організацій, науки, дослідження детермінантів цього процесу, діагностики рівня розвитку агломерацій, вибір стратегій, напрямів, інструментів забезпечення такого розвитку, залишається невирішеною або дискусійною, що зумовлює необхідність подальших, поглиблених наукових пошуків.

Теоретичні засади агломерацій впливають із теорії факторів виробництва, оскільки в основі їх утворення лежить, перш за все, економічна активність. Зокрема, Лауреат Нобелівської премії з економіки Пол Кругман систематизував конкурентні переваги територій, виділивши дві групи факторів:

а) до факторів «першої природи» відноситься забезпеченість затребуваними ринком природними ресурсами (мінеральні, земельні тощо), а також географічне становище територій, у т.ч. прикордонне положення на шляхах глобальної торгівлі, що скорочує транспортні витрати та полегшує трансляцію інновацій. Ці переваги мають місце поза діяльністю людей;

б) до факторів «другої природи» відносяться переваги, створені діяльністю людей і суспільства: агломераційний ефект (висока щільність населення у містах, що дає економію на масштабі); людський капітал (освіта, здоров'я, трудова мотивація, мобільність і адаптивність населення); інституційний капітал, який сприяє покращенню інвестиційного клімату, мобільності населення, поширенню інновацій тощо. Ще одним фактором є розвиток інфраструктури, що скорочує економічні відстані [121].

Відтак, перспективи пріоритетного розвитку міських агломерацій як просторової форми розвитку поселень визначаються тим, що, по-перше, агломерація є ядром системи розселення в регіоні, її опорним каркасом; по-друге, саме агломерації виступають у якості драйверів економічного зростання та територій із високою економічною щільністю, де продуктивність праці перевищує всеукраїнські; по-третє, в економіко-правовому контексті агломерацію утворюють усталені соціально-економічні й адміністративно-територіальні системи, які не потребують зміни меж населених пунктів, що спрощує механізм їх утворення.

Зростання передмість і зростаюче навантаження на транспортну інфраструктуру в Україні та світі утворюють суспільний запит на дослідження агломерацій.

Усталеного розуміння природи та змісту агломерацій регіоналістика досі не виробила, хоча наукова база продовжує активно формуватися. Лише декілька посилянь на новітні праці вітчизняних і зарубіжних дослідників підтверджують це [122, с. 3-6; 123; 124, с. 51-53]. Так, науковці волинської школи регіональної економіки вважають, що «міська агломерація – це складна просторово організована, логістична система, яка складається з кількох міст, об'єднаних спільними транспортними, промисловими, фінансовими, науковими, рекреаційними, інформаційними зв'язками» [125, с.25], а донецької – під міською агломерацією розуміють «групу близько розташованих міст, селищ й інших населених пунктів із тісними трудовими, культурно-

побутовими, виробничими зв'язками», тобто розширюють ареал агломерації поза межі виключно міських поселень [40, с.23]. Оксфордський словник підкреслює характерну ознаку агломерації, як концентрацію економічної активності в суміжних галузях на географічній території, спричинену, зокрема, особливостями зовнішньої економічної політики, тобто кількістю та якістю кваліфікованої робочої сили, зростаючим ефектом масштабу, кумулятивним впливом, особливостями системи планування на місцевому рівні, а також випадковими чинниками [7].

Світовий досвід формування та розвитку агломерацій налічує велику різноманітність моделей регулювання правовідносин між суміжними громадами міст. Сьогодні в понад 80 країнах світу формується новий тип управління містами та їх агломераціями. Найбільш типовими є «договірні», які утворюються шляхом укладення системи договорів між органами місцевого самоврядування міст, які входять до агломерації. У такому разі відсутнім є формування додаткових інститутів управління. У другій, «дворівневій» моделі, допускається створення особливого рівня («поверху») управління, який охоплює всю територію агломерації та якому передають частину своїх компетенцій органи місцевого самоврядування міст, як складові нижчого рівня управління. Представлена також точка зору на управління агломерацією як така, що не зводиться до державного, регіонального, муніципального і, тим паче, до місцевого самоврядування, а є так званою формою «метрополітенського управління», або управління великою міською агломерацією [126].

Доречним вважається аналіз досвіду формування та функціонування міських агломерацій у країнах близького та далекого зарубіжжя. Так, у Росії упродовж 2012-2013 рр. Мінрегіоном було створено Міжвідомча робоча група із соціально-економічного розвитку міських агломерацій і розроблено «План заходів із розвитку агломерацій у Російській Федерації» («дорожня карта»), завдання якого сформульовано так: «здійснити функцію ініціації й об'єднання укрупнених заходів організаційного, нормативно-правового й інституційного характеру, необхідних для впорядкування та прискорення розвитку агломерацій як базової умови розвитку постіндустріальної економіки в Росії в середньостроковій перспективі 6 років» [123]. Відповідно до цього проекту, до рівня агломерації пропонувалося віднести такі повноваження, як розробку та реалізацію спільних стратегій соціально-економічного розвитку та цільових програм розвитку, розробку спільних схем територіального планування, транспортних схем і схем ресурсопостачання, розвиток комунальних об'єктів, які обслуговують загальні потреби міста-ядра агломерації та супутніх міст, розвиток систем зв'язку, автомобільних доріг загального користування федерального, регіонального та місцевого значення тощо. Для кожного із цих повноважень пропонувалася своя форма реалізації – від укладення міжрегіональних договорів до формування координаційних органів або господарських товариств під конкретні завдання.

Зусиллями фахівців Інституту економіки міста, Російського інституту містобудування й інвестиційного розвитку «ГИПРОГОР» й ін. закладаються

науково-методичні, організаційно-управлінські (проектні, прогностичні) засади агломеративної форми просторового розвитку міст Росії. Зокрема, для прискорення формування агломерацій у межах організаційно-економічного механізму рекомендовано:

виділення агломераційного каркасу у Стратегії регіонального розвитку країни;

визначення агломераційних ефектів;

вдосконалення регулювання територіального планування, землекористування;

розробку механізмів спільного утримання інфраструктурних об'єктів;

розробку механізмів державної підтримки;

розробку заходів стимулювання міжміського співробітництва, в т.ч. питань управління агломераційним майном [127].

У РФ у створенні агломерації, зазвичай, беруть участь п'ять груп впливу: влада, бізнес, наука, ЗМІ та громадськість. Влада розробляє саму методологію побудови, наприклад, як-от «Великого Єкатеринбурга». Бізнес-спільнота формує проблему та шукає перспективи, адже вони будуть вкладатися у проект тільки в тому випадку, якщо, умовно, на кожен вкладений рубль вони отримають 2 рублі. Наукове співтовариство розробляє методику, як всі ініціативи будуть працювати. Громадськість буде займатися соціальною сферою, оскільки саме від цієї цільової групи чекають найголовніших ідей і пропозицій, бо їм потім жити і працювати в цьому місті.

У Казахстані з урахуванням, що, в цілому, налічується майже 4,5 тис. державних функцій, розвиток держави кореспондується з розумінням необхідності передачі цілої низки таких функцій до конкурентного середовища й у сферу управління містами, на рівень муніципалітетів і їх утворень, громадських організацій. Найбільш вражаючими є плани розвитку столиці Астани, як каркасу наукомісткої економіки й агломерації світового рівня. Такі амбітні цілі казахстанців пов'язані з реалізацією плану Президента Н.Назарбаєва «План нації – шлях до казахстанської мрії» шляхом впровадження шести інституціональних реформ, де серед інших зазначено таке:

...69. Перетворення Астани в діловий, культурний і науковий центр Євразії, що залучає дослідників, студентів, підприємців, туристів з усього регіону. Одночасно в місті буде створена сучасна міжнародна транспортно-логістична система, що містить новий термінал аеропорту.

70. Створення міжнародного фінансового центру Астана (AIFC) на базі інфраструктури Astana EXPO 2017 р. з наданням йому спеціального статусу. Закріплення особливого юридичного статусу фінансового центру в Конституції. Становлення центру як фінансового хаба для країн СНД, а також всього регіону Західної та Центральної Азії. Створення незалежної судової системи із власною юрисдикцією, яка буде функціонувати на принципах англійського права. Суддівський корпус формується із числа іноземних фахівців. У перспективі фінансовий хаб Казахстану має увійти до 20 передових фінансових центрів світу.

71. Розробка Стратегії розвитку фінансового центру зі спеціалізацією на

обслуговування ринків капіталу Ісламського фінансування. Розвиток нових видів елітних фінансових послуг, у тому числі у сфері private banking і управління активами. Введення в центрі ліберального податкового режиму. Можливе створення офшорного фінансового ринку. Впровадження за прикладом Дубая принципу інвестиційного резидентства.

72. Введення англійської мови як офіційної на території фінансового центру. Самостійне законодавство центру має складатися та застосовуватися англійською мовою.

73. Забезпечення міжнародної транспортної доступності фінансового центру. Створення мережі регулярного та комфортного авіасполучення фінансового центру із провідними фінансовими центрами [128].

У Німеччині розвиток агломерацій та інших форм міжмуніципального співробітництва відбувався паралельно із проведенням реформування місцевого самоврядування на принципах: по-перше, збільшення кількості функцій, які держава «делегувала» комунам, по-друге, самостійного розширення комунами кола своїх завдань, по-третє, збільшення значущості організацій, які не є державними, але і не відносяться до чистого бізнесу: червоний хрест, спортивні клуби, союз підприємців, регіональні об'єднання громадян тощо. До них відносяться і так звані Parafisci, або інститути держави, що виконують функції приватного сектора або приватні підприємства, що здійснюють комунальні завдання.

Інноваційним інструментом у здійсненні взаємодії муніципальної влади з бізнесом у декількох землях є так звані центри компетенції комунального господарства – Kompetenzzentrum Kommunalwirtschaft, які консультують безкоштовно владні структури й, особливо, місцеві ради (рада громади, міські збори, районні збори) з усіх економічних питань. Діяльність компетентнісного центру комунального господарства безпосередньо спрямовано на раціоналізацію та модернізацію муніципального управління та створення кращих рамкових умов для партнерства бізнесу та комунальних утворень. Крім того функціонує низка інших організаційних форм, роботу яких спрямовано безпосередньо на поглиблення партнерства в рамках регіону [129, с.103].

Так, у більшості регіонів Німеччини працюють, так звані «Заводи створення» (Aufbauwerk), які утворюються як спільні публічні ГмБХ або товариства з кількох комунальних утворень, що працюють як проектні агентства даного регіону [129, с.105]. Їх фінансування здійснюється частково за рахунок засновників і частково за рахунок грантів ЄС і плати за послуги, які агентства надають підприємствам, громадським організаціям і комунам. Вони, перш за все, сприяють участі підприємств і організацій регіонів у грантах ЄС, супроводжують проекти та можуть здійснювати їх координацію та фінансовий менеджмент. Важливо, що без їхніх експертних оцінок не приймається жодне рішення, що стосується розвитку регіональної економіки й інфраструктури.

У США запроваджено таке визначення НСЕ-будівлі: будівля із чистим нульовим балансом спожитої енергії, в якій кількість енергії, забезпеченої альтернативними джерелами будівлі перебиває і спожиту енергію, й енергію, витрачену на її транспортування до будівлі. НСЕ-будівлі вирізняються такими

перевагами, як: убезпечення мешканців будівлі від зростання ціни на енергоносії у майбутньому; зниження вимог до енергоощадливості; зменшення місячних витрат на проживання; економія коштів порівняно з модернізацією наявних будівель; вища вартість НСЕ-будівлі під час перепродажу через перевищення попиту над пропозицією тощо [130].

Аналогічно до міст США у містах Канади сприяють будівництву будівель НСЕ. В цій країні створено Коаліцію будинків із нейтральним енергобалансом, яка пропагує будівництво будинків із нейтральним енергобалансом і прийняття стандартів «будинок із майже нейтральним енергобалансом» (nNZE); «будинок із нейтральним енергобалансом» (NZE), який виробляє таку ж кількість енергії, яку споживає протягом року; «готовий будинок із нейтральним енергобалансом» (NZE^R), у якому ще не змонтовано джерела відновлювальної енергії, внаслідок чого він не може досягнути нейтрального балансу; «підтверджений будинок із нейтральним енергобалансом» (NZE^V), у якому підтверджено вироблення енергії на рівні щорічного споживання [Net-Zero energy home definition and performance metrics project] [130].

В Україні поглиблюється протиріччя структури міського планування: вона і не радянська, і не ринкова. З одного боку, переважає розподіл промислових площ над транспортними, а відсутність ринку землі призводить до забудови житлом у центрі міст, де вище щільність населення й очікування прибутків, а не за межами міста. У свою чергу, це призводить до транспортних колапсів, перевантаженості історичних центрів міст, до складнощів і зростання вартості логістичних послуг тощо. Це є прояви негативних ефектів теореми Коуза, які могла б урегулювати міська влада, наприклад, безконтрольне розповзання міст за рахунок самобудов – через преференційні механізми житлової, ділової сегрегації, гнучких планів ревіталізації міського простору. Зокрема, самоврядним громадам промислових міст бракує досвіду ревіталізації промислових територій, впровадження демократичних підходів до просторового розвитку міст і практик партисипативного планування. Тобто міське управління можна буде вважати остаточно сформованим, якщо мешканці й організації в порядку інформування отримуватимуть плани своїх мікрорайонів і громад, доповіді (білі книги) мерів, а молодь – кодекси рідного міста.

На наше переконання, потужному розвитку міських агломерацій, що є властивим для провідних країн, в Україні має відповідати поступовий шлях, спрямований на виконання домашнього завдання – створення самодостатніх територіальних громад згідно закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [34], як передумови до їх наступної взаємодії та партнерства на інноваційній основі за активної участі територіальних спільнот. У межах реалізації норм даного закону наразі виконується 47 договорів між територіальними громадами різних поселень, переважно районного та сільського рівня: від будівництва полігону твердих побутових відходів, ремонту доріг місцевого значення, створення кущового підприємства для надання якісних житлово-комунальних послуг мешканцям суміжних сільських громад, реалізації спільного проекту «Спортивний плавальний басейн»,

покращення добробуту територіальних громад через співробітництво, екологічних до придбання пожежного автомобіля [52].

Річ у тім, що низький рівень конурбації як процесу підвищення зв'язаності крупних міст і агломерацій не дає належного ефекту саме в силу слабкості розвитку в Україні мережевих структур, регіональних кластерів, міжрегіональної та міжмуніципальної взаємодії. Навіть великі міста-сусіди Дніпро та Запоріжжя, Луцьк і Рівне, Херсон і Миколаїв, будучи обласними центрами та відповідаючи за агломераційним критерієм транспортної наближеності (на відстані тривалості проїзду не більше 1,0-1,5 год.), не є досі зразком агломераційним утворень і лідерами інновацій – економічних, соціальних, екологічних, культурних тощо. Відсутні спільні проекти з водовідведення, постачання, охорони, складування та переробки сміття, створення логістичних регіональних центрів, відсутня координація індикативного планування міст-супутників як претендентів на реальні агломеративні суб'єкти, які вже за цільовим призначенням спрямовано на отримання синергетичного ефекту.

Це доведено низкою досліджень і висновками вітчизняних вчених. Чи не єдине системне дослідження міських агломерацій в Україні, виконане за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку налічує в Україні 50 агломерацій [1, с.7]. Колектив дослідників виділяє такі великі міські агломерації як: Київська, Харківська, Донецько-Макіївська, Дніпропетровська, Одеська, Криворізька, Львівська, Горлівсько-Єнакіївська, Чернівецька, Центрально-Луганська (Алчевсько-Стаханівська), Вінницька, Івано-Франківська, Краматорська, Тернопільська, Хмельницька, Південно-Луганська, Херсонська, але не визначає, за якими критеріями проводилася їх діагностика на предмет вияву ступеню агломерації, потужності зв'язків тощо [40, с.23].

В іншому дослідженні виділено вісім агломерацій, а саме Київську, Регіональну агломерацію «Дрогобиччина», Центрально-Луганську (Алчевсько-Стаханівську) агломерацію, Північно-Західний субрегіон Луганської області або «Інноваційний Донбас», Одеську агломерацію, Миколаївсько-Херсонську агломерацію, Центрально-Волинську агломерацію, агломерацію «Північний Донбас», як такі, що утворені за рішенням територіальних громад, і по яких подано певну звітність за результатами їхньої діяльності [125, с.23]. Наприклад, агломерацію «Інноваційний Донбас», субрегіон, було сформовано 1 грудня 2009 року, коли у м. Северодонецьку керівники його громад-учасників підписали в рамках проекту USAID ЛІНК Протокол про наміри щодо розробки й упровадження Стратегічного плану підвищення конкурентоспроможності й економічного розвитку. Підписантами документу виступили Северодонецька, Лисичанська, Рубіжненська міські ради, Кременська районна рада та Кременська районна державна адміністрація Луганської області. Кожна з адміністративно-територіальних одиниць делегувала до складу єдиного Комітету стратегічного планування своїх представників, серед яких були керівники підприємств, керівники та працівники виконавчих органів рад, представники наукових і громадських кіл субрегіону.

За обраними критеріями ентропії ресурсної й управлінської ефективності

агломерацій обрано 60 показників для діагностики, що ґрунтуються на статистичних індикаторах, наданих Державною службою статистики України й Асоціацією міст України та на джерелі «Територіальний розвиток в Україні: розвиток агломерацій і субрегіонів», підготовленому в рамках проекту USAID «Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність». Аверкіна М.Ф. оцінку стану розвитку агломерацій розрахувала через параметри забезпечення стійкого розвитку в агломераціях (табл. 4.1).

Згідно отриманих розрахунків, найвище значення індикатора забезпечення стійкого розвитку агломерації (0,845) відповідає Київській агломерації і зумовлено компактним колоцентричним розташуванням міст-супутників навколо її центра (індикатор агломеративності на рівні 4,22); використанням природних сировинних ресурсів і розвиненою сферою обслуговування.

Найнижчий рівень забезпечення розвитку агломерацій спостережено в агломераціях «Північний Донбас» і «Інноваційний Донбас», що пов'язано зі створенням цих агломерацій за рахунок формування важких галузей промисловості на основі природних сировинних ресурсів і домінуванням таких видів промисловості, як: машинобудування, нафтопереробна, хімічна, енергетична, харчова та легка.

Таблиця 4.1

Забезпечення стійкого розвитку агломерацій [125, с.207]

Агломерації	Коефіцієнт агломеративності (Ka)	Індикатор агломеративності (Ia)	Інтегральний індикатор логістизації агломерації (Iл.а.)	Середнє значення показника забезпечення стійкого розвитку міст агломерації (H _{агломер})	Індикатор балансу між економічними, екологічними та соціальними процесами в агломерації	Індикатор забезпечення стійкого розвитку агломерації (Iс.р.а)
Київська	4,22	0,02	0,66	0,792	0,639	0,845
«Північний Донбас»	0,32	0,0047	0,57	0,763	0,601	0,201
Дрогобицька	0,71	0,0023	0,67	0,808	0,595	0,364
Центрально-Луганська	0,69	0,0226	0,68	0,885	0,560	0,410
«Інноваційний Донбас»	0,76	0,015	0,57	0,756	0,661	0,326
Центрально-Волинська	1	0,008	0,66	0,854	0,704	0,456
Миколаївсько-Херсонська	1	0,002	0,69	0,934	0,646	0,499
Одеська	1,03	0,0019	0,817	0,764	0,675	0,450

Даний підхід дозволяє не тільки мати порівняльний аналіз стану та рівня розвитку агломерацій, а й є підставою для розроблення стратегічних засад управління стійким розвитком міста й агломерації.

У нормативно-правовому забезпеченні агломераційних процесів у регіональній економіці ситуація не краща. Лише побіжно зазначено чи не в єдиному державному документі, у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, що концентрація економічної активності в містах України потребує від органів місцевого самоврядування прийняття рішень, спрямованих на відповідну та швидку реакцію на процеси міської агломерації [31, Ст.1966]. Назріла потреба у прийнятті законодавства про місто та містобудування, про форми міжміських організаційно-територіальних утворень і принципи їх функціонування, механізми взаємодії. Потрібний законопроект розподілу повноважень щодо вирішення питань агломераційного регіонального (міського) та місцевого значення.

На наш погляд, лише після виконання цієї програми змін можна переходити до методики формування в Україні протоагломерацій, яка могла б охоплювати наступні етапи:

- формування команди управлінців (проектні групи);
- інституалізація агломерації;
- розробка та пілотна апробація правового механізму формування та функціонування агломерації;
- розробка та налагодження механізму управління агломерацією;
- створення та налагодження інформаційної системи управління;
- розробка Комплексної інвестиційної програми агломерації;
- формування банку агломераційних проектів територіальних громад усіх рівнів.

Причому, в літературі зазначається, що і форми агломерацій можуть мати різні контури – індустріальні, постіндустріальні, інформаційні, сервісні [17, р.592].

Зарубіжний досвід історичного генезису агломерацій надає можливість вітчизняним містам скоротити маршрут і час їх руху до стану ефективно діючих агломерацій; врахувати помилки організаційного, правничого, комунікативного, управлінського, фінансово-господарського характеру та розробляти власні тактики та стратегії розвитку міських агломерацій з урахуванням глобальних тенденцій і вітчизняних традицій розселення, розміщення продуктивних сил, закономірностей розвитку міст.

Узагальнюючи, слід зазначити таке. Формування агломерацій в Україні перебуває в зародковому стані, а подальший його розвиток визначатиметься: а) темпами створення умов для економічного зростання на макроекономічному рівні; б) формуванням відповідної законодавчої бази про агломерації з визначенням повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування різних агломераційних рівнів; в) активністю мешканців територіальних громад, бізнес-спільнот, їх здатності до горизонтальної взаємодії та співробітництва.

4.2. Моделі управління розвитком міських агломерацій у розвинутих країнах

На сьогоднішньому етапі розвитку українського суспільства питання економічного зросту є вкрай важливим і болючим. Більш того, економічний стан країни потребує прийняття швидких і доволі рішучих рішень щодо виправлення економічної ситуації на місцях, перш за все, у містах і міських територіях, де здебільшого сконцентровано трудовий, соціальний і освітній потенціал держави. Тому немає особливої потреби ще раз нагадувати, що ускладнення та трансформація українських суспільних відносин, формування ринкової моделі господарювання на різних рівнях його територіальної організації, у тому числі й у містах, вимагає певних системних змін і перетворень у поведінці й управлінні даними 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 відповідних управлінських практик, так і з точки зору їх нормативно-організаційного супроводу або підтримки. Якісне й ефективне управління розвитком високо урбанізованих (агломерованих) зон повинно вирішувати ці проблеми, бо воно є тією системою, що управляє усіма процесами життєдіяльності та життєзабезпечення на цих територіях, і від якої залежить формування в подальшому нових стандартів якості життя міського населення.

Аналіз праць сучасних дослідників зі вказаної проблематики, зокрема, пов'язаних із різними сторонами управління процесами концентрації господарської діяльності на певних міських територіях, визначенням функціональних елементів або термінів (етапів) формування та занепаду агломерацій, оцінкою позитивних чи негативних наслідків посилення агломераційних ефектів, розглядом міських агломерацій як потенційних «точок зростання» регіональної економіки, проведенням аналізу практики використання (імплементатії) інструментів чи заходів з ефективного вправління ресурсами агломерованих територій, дозволяє стверджувати, що невідкладною й актуальною потребою є розробка нової системи управління на рівні агломерацій, яка повинна відбуватися не на основі прямого запозичення, а за допомогою здійснення всебічного аналізу агломераційних процесів у Європі й у світі, й урахуванні отриманих даних при формуванні вітчизняної системи управління міськими агломераціями.

Перш ніж звернутися до досвіду країн ЄС щодо управління розвитком міських агломерацій, регулювання розвитку агломераційних процесів, доцільно зупинитися на головних моментах, що характеризують масштаб такого феномена як агломерація.

По-перше, конурбація (агломерація) є доволі поширеною формою розселення населення. За даними ООН, на початку XXI століття в різних країнах світу налічувалося більше тисячі агломерацій, в яких було сконцентровано майже половину всього міського населення планети. Більш того, у світі є понад 1500 міст, які населяють приблизно 1,9 млрд. осіб, або 52%

загальносвітового населення міст, із яких 15 міських агломерацій кваліфікуються як мегаполіси з населенням більше 15 млн. осіб [1].

По-друге, процес формування та розвиток агломерацій є нерівномірним і неоднорідним. Так, більшість вчених указують на несхожість даних процесів у розвинутих країнах й у країнах, що розвиваються, й обґрунтовують це відмінностями в тенденціях демографії та характером урбанізації. Вважається, що урбанізація в розвинутих країнах вже взята під контроль, частка міського населення стабільна та навіть часом зменшується, а процес агломерації здійснюється вглиб, відбувається вдосконалення сформованих агломерацій, з'являються такі нові форми, як джентріфікація або освоєння старих районів міста. У країнах, що розвиваються, відбувається швидке неконтрольоване зростання міського населення й урбанізація здійснюється вшир. При цьому постійно відбувається захоплення нових приміських територій. Цей процес не завжди супроводжується поліпшенням (у порівнянні з іншими містами та районами міста) умов життя населення, що мешкає на цих територіях. Нерівномірність агломераційних процесів у світі підтверджується тим, що за кількістю агломерацій країни, що розвиваються, фактично випереджають розвинуті у 2,6 рази [131, с.62].

По-третє, міські агломерації (особливо в розвинутих країнах) практично завжди є «локомотивами» розвитку та зростання конкурентоспроможності країни. Можна говорити, що вони є «акумуляторами» економічного потенціалу або доходу, який вони виробляють чи продукують. Так, сьогодні саме в агломераціях економічно розвинутих держав зосереджено колосальний економічний потенціал. У них виробляється основна частка ВВП цих країн світу. Аналіз рейтингу найбільших агломерацій світу свідчить, що першу десятку глобальних міст, яка дає понад 10% ВВП світу, очолює японський мегаполіс Токайдо – Токіо, Нагоя й Осака. Три наступні місця в рейтингу посідають міста США: Великий Нью-Йорк, Великий Лос-Анджелес, Великий Чикаго. Всього у першу тридцятку головних продукуючих центрів світу входить 16 міських утворень США. Так, Нью-Йоркська агломерація, яка займає всього 0,2% території США, дає 11% їхнього ВВП, а 85% ВВП США створюється саме в межах агломерацій [132, с. 78].

Більш скромні показники європейських міст, тим не менш, свідчать про те, що найбільший економічний потенціал мають столичні регіони (агломерації) Франції (460 млрд. дол.) і Великобританії (452 млрд. дол.). Слідом за двома містами – лідерами в Європі – з великим відривом слідують агломерації Іспанії (Мадрид і Барселона), а також Італії (Рим і Мілан). Одночасно треба зазначити, що найбільші міста високо розвинутих країн світу вже перейшли на постіндустріальну стадію свого розвитку, тому зараз у Лондоні, Парижі, Сан-Франциско доля індустрії у структурі як зайнятого населення, так і вартості ВВП складає менше 6-7%, хоча ще кілька десятиріч тому досягала більше третини [1, с.11].

У порівнянні з усім вищевикладеним біля двох десятків великих агломерацій в Україні значно поступають показникам світових агломераційних лідерів. У п'яти міських агломераціях (із населенням близько мільйона людей

або більше) мешкає приблизно третина населення держави, на них припадає більше 80% всіх залучених прямих іноземних інвестицій і їхній внесок у сукупний ВВП країни складає понад 51%. Все це говорить 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.

З іншого боку, економічний розвиток агломерацій в Україні відбувається зі значною асиметрією та посиленням тенденцій поглиблення диспропорцій розвитку та подальшого розшарування агломерованих територій за параметрами, які характеризують рівні розвитку та конкурентоспроможності [133-134]. Головною причиною цього є те, що українські агломерації ще знаходяться у процесі формування, тому значно поступаються світовим і європейським флагманам конурбації. Так, у дослідженні конкурентоспроможності 120 основних світових агломерацій, яке було проведено The Economist Intelligence Unit у 2012 р., було визначено, що тільки одна з українських агломерацій, а саме Київська, зайняла «почесне» 108-е місце у цьому рейтингу, тому що майже всі індекси (складові) конкурентоспроможності Київської агломерації були достатньо низькими. Так, зокрема, показник індексу інвестиційної привабливості Київської агломерації приблизно у 5 разів менший, ніж у інших агломерацій [135].

Іншою, не менш значущою, причиною відставання у розвитку українських агломерацій від успішних європейських і світових є відсутність визначеного (у сенсі системності), врегульованого підходу до їх розвитку й управління, бо саме таке управління у межах агломерації однозначно може стати чинником підвищення конкурентоспроможності та зростання економіки тієї країни, де вони розташовані.

Потреба у формуванні або розробці виваженого підходу до управління міськими агломераціями обумовлена тими можливостями, що з'являються у розвитку агломерованих територій завдяки цьому підходу, а саме: розробка та реалізація єдиного плану розвитку території; реалізація спільного територіального планування, що дозволяє, з одного боку, врахувати завдання розвитку центрального міста, з іншого – забезпечити оптимальний розподіл функціонального навантаження між районами агломерації; уніфікація соціальної політики; оптимізація транспортних схем, модернізація транспортної системи; розширення прав мешканців на отримання якісних освітніх, медичних, комунальних послуг на території агломерації; формування єдиних комунальних систем, що дозволяє економити ресурси, зберігати єдність тарифів; оптимальне управління природними ресурсами та продовольчим забезпеченням жителів агломерації у разі поєднання промислового й аграрного типів господарювання в межах її території; створення єдиних служб охорони громадського порядку, пожежної безпеки [136, с.53].

Тобто, 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. Спочатку модель

управління агломераційними процесами формується в основному в межах територій, на яких «зростає» агломерація. Після визнання факту її існування та позначення цілей і напрямів її розвитку зазвичай відбувається законодавче чи інше нормативно-правове закріплення єдиної моделі управління агломерацією, яка «накладається» на чинні владні й управлінські системи.

Аналогічним чином формується територіальна організація агломерації. Територіальні одиниці (громади), що виникли історично, із часом поглинаються зростаючою агломерацією. Після цього здійснюється територіальна реорганізація з утворенням адміністративних одиниць на відповідній території агломерації або на чинні одиниці «накладається» агломерація як публічне утворення (тобто територія, на якій реалізується єдина модель управління та соціально-економічний розвиток, підпорядковані єдиній державній (муніципальній) програмі).

Світова практика свідчить, що агломерація майже ніколи не являє собою єдину громаду (муніципалітет).

Агломерації мають формалізований статус – формуються уряди агломерацій (*metro government* – столичний уряд), хоча окрема адміністративно-територіальна одиниця при цьому не створюється. Іноді межі цих утворень не збігаються з адміністративними межами її складових одиниць. У Франції, Італії особливий статус міських агломерацій навіть встановлено законом.

Найчастіше відносини між муніципалітетами у США, Канаді й інших країнах регулюються окремим договором чи окремими угодами у кожній окремій сфері партнерства. Наприклад, є угода про спільне будівництво декількома громадами сміттєпереробного заводу та його наступну експлуатацію (включно з розподілом вигод і ризиків), угода про єдині принципи формування маршрутної мережі та тарифів на громадський транспорт у межах агломерації тощо. Поширена також практика створення спільних комунальних підприємств, які обслуговують кілька громад [1, с.42].

Головні моделі управлінських систем агломерацій у зарубіжних країнах наведено в табл. 4.2.

Європейські країни на своєму прикладі також довели ефективність програм містобудівного, інфраструктурного (в першу чергу, – транспортного) та соціально-економічного розвитку, що реалізовані у 80-х рр. у рамках проектів «Великий Париж» і «Великий Лондон» [136].

Так, у 2008 р. уряд Франції ініціював новий комплексний проект розвитку Великого Парижа. Прикладів регулювання та стимулювання розвитку агломераційних територій на різних принципах (у т.ч. державно-приватного партнерства, міжмуніципального співробітництва) за кордоном можна знайти багато. Так, у Франції муніципалітетам, які реалізують спільний агломераційний проект, надається співфінансування в розмірі від 10 до 50%. У Японії об'єднані в агломерацію муніципалітети отримують додатково 25% свого бюджету протягом п'яти років.

Зарубіжні моделі управління міськими агломераціями [1; 137; 138]

Сутність моделі управління	Позитив моделі управління	Негатив моделі управління
1	2	3
1. Створення єдиного публічного утворення, що охоплює всю територію агломерації (з одним рівнем місцевого самоврядування)		
<p>муніципалітети, що раніше існували на території агломерації, ліквідуються, їхні території можуть зберігати статус внутрішніх адміністративних одиниць, але без самостійної виборної влади, власності та власного бюджету</p>	<p>створення простої та зрозумілої системи управління; формування єдиного центру прийняття рішень і відповідальності за результати життєдіяльності агломерації</p>	<p>ризик значної централізації системи управління та відриву місцевої влади від населення; посилення бюрократизації, зниження якості тих послуг, які вимагають плюралізму в системі їх надання й управління цим процесом; потрібен регулярний перегляд адміністративних меж; висока конфліктність зниження адміністративної ефективності; не цілком зрозумілий механізм включення до складу агломерації територій, які вона «експансує»; постійна необхідність досягнення домовленостей з іншими сусідніми муніципалітетами</p>
2. Створення в межах агломерації публічного утворення «другого рівня» при збереженні чинного місцевого самоврядування		
<p>частину муніципальних послуг і надалі надають муніципалітети «низового рівня, а частина функцій передається сформованому агломеративному утворенню;</p>	<p>забезпечення й ефективного надання муніципальних послуг, розвиток демократії на місцевому рівні, варіативність (делегування органам агломерації тільки виконавчо-розпорядчих функцій стосовно центрального міста</p>	<p>є ризики бюрократизації та відриву влади від населення недостатньо зрозуміла для мешканців</p>

1	2	3
<p>варіанти:</p> <p>агломерація з директивним розподілом повноважень між рівнями самоврядування;</p> <p>агломерація з договірним розподілом повноважень між рівнями самоврядування</p>	<p>гнучкість і ефективний розподіл муніципальних послуг на надані агломерат-цією в цілому і локальними муніципалітетами</p> <p>створення найбільш гнучкого механізму розподілу функцій і розширення масштабів співробітництва (із варіантів у яких агломерація стає суб'єктом права)</p>	<p>розмивання єдиного центру прийняття рішень;</p> <p>поява організаційного конфлікту між рівнями самоврядування</p> <p>можливі «перекоси» у розподілі владних ресурсів на користь «низового рівня самоврядування або на користь найбільш сильної муніципальної одиниці («ядра») агломерації зі шкодою інтересам інших територій</p>
<p>3. «Фрагментована» агломерація (узгодження стратегій, співпраця в реалізації інфраструктурних проектів і наданні послуг окремими самостійними одиницями агломерації) або договірна агломерація</p>		
<p>формування агломерації відбувається шляхом поєднання в її складі на основі укладених договорів і угод різних територій, що можуть мати як регіональний (державний) статус, так і статус міст (селищ), а найчастіше – декількох видів</p>	<p>високий потенціал розвитку завдяки своїй гнучкості;</p> <p>відсутність необхідності прийняття спеціальних законодавчих рішень про створення агломерації, пошуку для неї адекватного правового статусу з тих, що передбачені законами;</p> <p>рівність вимог входу до складу агломерації територій (у разі міжмуніципального партнерства однакових за статусом територій);</p> <p>використання найширшого спектру форм співпраці</p>	<p>відсутність єдиної суб'єктності агломерації;</p> <p>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;</p> <p>потенційна конфліктність між компонентами агломерації, надто, якщо в її складі опиняються території різних видів і статусів у питанні розподілу повноважень і публічної власності, контролю за ресурсами агломерації, напрямів її розширення тощо;</p>

Закінчення табл. 4.2

1	2	3
	<p>договірна агломерація може набувати риси будь-якої іншої моделі управління агломераціями: моделі єдиного публічного утворення (для цього потрібна уніфікація системи управління), моделі дво-рівневого публічного утворення (в ролі системи управління «верхнього» рівня виступає регіон)</p>	<p>труднощі у побудові системи управління у зв'язку з необхідністю формування спільних адміністрацій, побудованих не на принципах «єдиноначальності», а на договірній (в даному випадку – колегіальній) основі;</p> <p>складність побудови єдиного правового простору (правотворчої та правозастосовної діяльності) агломерації;</p> <p>необхідність побудови адекватної системи збору та розподілу фінансових коштів в умовах нерівного економічного і фінансового становища територій, які входять до складу агломерації, та нерівномірного розподілу бази оподаткування</p>
<p>агломерація з договірними розподілом повноважень між рівнями самоврядування</p>	<p>створення найбільш гнучкого механізму розподілу функцій і розширення масштабів співробітництва (з варіантів у яких агломерація стає суб'єктом права)</p>	<p>можливі «перекося» у розподілі владних ресурсів на користь «низового рівня самоврядування або на користь найбільш потужної муніципальної одиниці («ядра») агломерації зі шкодою інтересам інших територій</p>
<p>4. Агломерація, управління якою здійснюється регіональною владою</p>		
<p>агломерація займає значну частину території регіону, а надання багатьох послуг на загальноагломерацийному рівні входить до компетенції регіональної влади</p>	<p>домінування регіональної влади в системі управління агломерацією;</p> <p>агломерація здатна перерости в договірну.</p>	<p>агломерація не має власної правосуб'єктності</p>

Найбільші міжнародні архітектурні бюро створили концепцію модернізації, що вирішує три основні проблеми: планування розвитку з урахуванням охорони навколишнього середовища, реорганізацію транспортної мережі й інтеграцію передмість. Перспектива (до 2030 р.) розвитку Великого Парижа бачиться у поліцентричному розвитку, тобто крім старої столиці на території Великого Парижа створюється кілька ядер тяжіння зі своїми інфраструктурним забезпеченням і новим житлом.

На території трьох міст Рейнсько-Рурської агломерації (Ахена, Хамма та Херне) реалізується проект «Екологічне місто майбутнього», покликаний продемонструвати модель екологічної перебудови сучасного європейського міста. Заслуговує на увагу практика Рейнсько-Рурської агломерації в частині реновації депресивних територій. Коштом міського бюджету виділяються інвестиції на викуп землі та ретельного облаштування забрудненої території з подальшим її розпродажем або передачею в довгострокову оренду. Підсумком можна назвати те, що старий порт у Дюссельдорфі за пару десятиліть перетворився в сучасне місто в місті.

У переважній більшості міських агломерацій світу муніципалітети, що входять до них, зберігають автономію, а всі системи управління спрямовано на те, щоб зберегти їх своєрідність. Так, Великий Лондон і Великий Стокгольм створили в межах агломерації муніципальне утворення так званого «другого рівня», але зберегли муніципалітети, що раніше існували.

У США значне поширення отримує модель управління, заснована на розподілі спеціальних округів (органів, що створюються для надання послуг) для управління системами каналізації та водопостачання, громадського транспорту, забезпечення роботи об'єктів охорони здоров'я та дорожньої інфраструктури. Інший варіант, що було реалізовано, наприклад, у Лос-Анджелесі, передбачає, що базові послуги муніципалітетам, які входять у міську агломерацію, надаються центральним містом [136]. Так, у США зареєстровано близько 300 міських агломерацій – так званих стандартних метрополітенських ареалів (СМА), встановлених для всіх міст, що нараховують більше 50 тис. жителів і не є передмістями більш великих міст. Частиною СМА реалізовано концепцію єдиного управління агломерацією в таких організаційних формах: анексія несамоврядних приміських територій, муніципальна консолідація – злиття декількох самоврядних юрисдикцій у єдину, консолідація міста та графства, на території якого він знаходиться. Як приклад, формування однорівневої організації управління у вигляді графсько-міської консолідації можна навести агломерацію Джексонвіл (штат Флорида), що об'єднує місто Джексонвіл і графство Д'юваль, а населення якої налічує близько 500 тис. жителів. У агломерації утворено два округи – загального та міського обслуговування. Округ загального обслуговування охоплює всю територію агломерації та фінансується із загальних для міста та графства фондів, надає послуги електропостачання, пожежної служби, охорони здоров'я, поліцейської служби, рекреації, послуги за загальним благоустроєм міста, організації дорожнього руху. У віданні округу міського обслуговування знаходяться водопостачання та каналізація, освітлення вулиць, прибирання

сміття. Витрати на їх організацію додатково фінансуються конкретними споживачами. Очолює об'єднану структуру мер, який ділить владу з головним адміністратором графства.

У деяких СМА використовується модель дворівневого управління агломерацією, коли так звані загальноагломераційні функції виконуються єдиним урядом, а місцеві муніципальні структури відповідають за надання послуг, яких потребує місцеве населення. Модель реалізується в таких формах: метрополітенський округ, урбанізоване графство, федерація.

Метрополітенський округ створюється на території всієї агломерації або більшої її частини для управління однією або декількома функціями регіонального масштабу. Це може бути будівництво й управління аеропортами, будівництво й обслуговування інженерних споруд, громадський транспорт, водопостачання, будівництво мостів, тунелів й ін. В урбанізованому графстві всі місцеві адміністрації одночасно передають уряду графства функції метрополітенського характеру, але продовжують існувати та виконувати локальні функції. Форма місцевої федерації передбачає створення в межах одного або декількох графств нового органу управління агломерацією, відповідального за організацію найбільш важливих суспільних послуг. Функції, не покладені на спільний уряд, залишаються у віданні місцевої влади.

На пострадянському просторі найбільша кількість агломерацій, поряд з Україною, залишилася на території Російської Федерації (РФ), у Білорусі та Казахстані. Управління розвитком міських агломерацій у зазначених країнах відрізняється адміністративним підходом і нівелюванням ролі територіальних громад у процесах прийняття та реалізації рішень. Крім того, найбільша у Європі Московська міська агломерація (РФ) продовжує необґрунтоване (з точки зору економічної раціональності) зростання шляхом поглинання приміських територій.

Аналіз світової практики управління міськими агломераціями дозволяє зробити такі загальні висновки:

розвиток міських агломерацій України та зарубіжних країн дуже відрізняються один від одного, вони залежать від історичних характеристик протікання агломераційних процесів і системи інституційного закріплення відповідної моделі управління даними процесами у кожній країні;

формування національної системи (моделі) управління міськими агломераціями повинно ґрунтуватися на засадах організаційної єдності, добровільності, обліку та паритетності інтересів всіх сторін агломераційних об'єднань; варіативності форм міжміського співробітництва й ін.

має місце гостра необхідність у подальших дослідженнях у сфері належного нормативного забезпечення агломераційних процесів в Україні, зокрема, розробки наукового забезпечення «вбудовування» цих процесів у систему сучасних реформ місцевого самоврядування та децентралізації влади.

4.3. Практика співробітництва у рамках крос-кордонних міських агломерацій

Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року транскордонне співробітництво визначено пріоритетним напрямом розвитку регіонів, що передбачає «сприяння поглибленню економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних й інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав» [31].

Розвиток системи транскордонного співробітництва, включаючи єврорегіони та крос-кордонні міські агломерації в Україні, має об'єктивні причини, пов'язані з вигідним геополітичним розташуванням країни, найбільшою довжиною зовнішнього кордону серед європейських країн (близько 5990 км, у тому числі з країнами Євросоюзу – 1390 км), розгалуженою мережею великих і малих міст у прикордонних регіонах і високим рівнем урбанізаційних процесів (у 8 регіонів частка міського населення складає понад 50%). Створення умов для активізації прикордонної торгівлі, обміну послугами та трудової міграції, охорони навколишнього середовища – це далеко не повний перелік переваг, які надає розвиток крос-кордонних міських агломерацій у складі системи транскордонного співробітництва.

Проблеми транскордонного співробітництва, включаючи транскордонне надання послуг, перебувають у центрі уваги вітчизняних і зарубіжних учених і практиків. Ними визначено сутність, принципи транскордонного співробітництва, його пріоритетні трансформації в умовах наближення до ЄС, перспективи розвитку єврорегіонів, особливості ринку транспортних, туристичних й екологічних послуг у контексті транскордонного співробітництва. Що стосується проблем розвитку прикордонних територій, включаючи крос-кордонні агломерації, то вони знайшли відображення у дослідженнях, присвячених визначенню характеристик крос-кордонних агломерацій, їх ролі у стимулюванні розвитку регіону, вивченню європейського досвіду планування розвитку прикордонних територій, інструментам транскордонної кооперації. Однак потребують подальшого опрацювання питання узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду надання транскордонних послуг і використання різних форм транскордонного співробітництва в рамках функціонування та розвитку крос-кордонних міських агломерацій.

Слід зазначити, що, як і будь-яка міська агломерація, крос-кордонна міська агломерація являє собою складну багатокомпонентну динамічну систему, яка поєднує компактно розташовану на певній прикордонній території групу урбанізованих поселень шляхом встановлення та розвитку тісних економічних і культурних зв'язків. Управління цією системою здійснюється з використанням форм, методів й інструментів територіального планування і розвитку на підставі співпраці між органами місцевого самоврядування територіальних громад, які входять до агломерації, та спрямоване на задоволення загальних

потреб й інтересів.

Фахівці стверджують, що прикордонні міста в рамках агломерацій можуть розвиватися майже одночасно на обох територіях; у різний час – одне місто вже існувало, а друге створили для зміцнення кордону; або навіть раніше могло існувати єдине місто, яке розділили після перегляду кордонів [139, с. 43].

Крос-кордонні міські агломерації Північної Америки, розташовано на канадсько-американському кордоні, інтегровані завдяки прикордонній торгівлі товарами та послугами, а крос-кордонні агломерації, що діють на мексикансько-американському кордоні, засновано на кооперації між заводами, розташованими по обидва боки кордону та мають преференції у митних режимах.

На американо-канадському кордоні основним чинником транскордонної взаємодії виступають виробничі підрозділи корпорацій США, які відкривають у Канаді свої філії. Процес інтеграції має характер внутрішньофірмових транскордонних поставок, орієнтованих на ринок суміжної країни. Три чверті зовнішньоторговельного обороту Канади припадає на США. У 2015 році Канада експортувала товари та послуги у США на суму 399 млрд дол., тоді як експорт до Європейського союзу (другий за величиною торговий партнер) склав 41 млрд дол. У той же час зі США було імпортовано товарів на суму 350 млрд дол., із ЄС – на суму 49 млрд дол. Майже дві третини накопичених у Канаді прямих зарубіжних інвестицій належать американським компаніям. Великі автомобільні, харчові й інші промислові концерни південного сусіда організували в Канаді свої виробничі підрозділи. Канадські капіталовкладення в американську державу скромніше, але все ж складають 10% всіх акумульованих у країні прямих зарубіжних інвестицій. У результаті канадсько-американська торгівля багато в чому стала являти собою внутрішньо фірмові транскордонні поставки, особливо в межах прикордонних штатів [140; 141]. Велику роль у розвитку територій на мексикансько-американському кордоні грають організації місцевого та регіонального рівня. В Ель Пасо була створена недержавна організація з регіонального економічного розвитку – Бордерплекс Еллайнс. Вона спільно з мексиканської організацією Десарролло Економіко з міста Сьюдад Хуарес займається розвитком ключових виробничих кластерів і проводить спільні заходи щодо стимулювання бізнесу в регіоні. Також організації мають домовленість займатися політичними розробками та лобіюванням спільних інтересів на місцевому, штатному та федеральному рівнях у Мексиці та США. Крім цього Бордерплекс прагне до багатостороннього партнерства, щоб творити сильну регіональну коаліцію, яка перетворить регіон у конкурентного гравця на світовому рівні [140; 141].

Європейські крос-кордонні міські агломерації застосовують комплексний підхід, що передбачає вирішення разом з економічними соціокультурних й екологічних завдань відповідної стратегії просторового розвитку прикордонних територій двох або трьох держав. Розробка стратегій передбачає збір повної транскордонної статистики; вживання заходів щодо захисту та збереження природного середовища та культурної спадщини; інтеграцію транспортної інфраструктури в рамках реалізації інвестиційно-інноваційних програм;

сприяння транскордонному міграційному руху [139, с. 173].

На рис 4.1 наведено приклади стратегій розвитку великих європейських крос-кордонних міських агломерацій.



Рис. 4.1. Стратегії співробітництва у рамках європейських великих крос-кордонних міських агломерацій

Зазначені стратегії реалізуються на підставі укладання відповідних угод між територіальними громадами на регіональному та міському рівнях. У країнах ЄС взаємодію між територіальними громадами регламентують «Європейська хартія місцевого самоврядування», «Хартія конгресу місцевих і регіональних органів влади Європи», «Європейська хартія регіонального просторового планування». При цьому для вирішення спільних завдань формування територіальних кластерів міжрегіональне та міжмуніципальне співробітництво може використовувати і механізми ДПП.

Південно-східно-азіатські крос-кордонні агломерації відрізняються широким використанням інститутів регіонального співробітництва для розвитку «трикутників зростання» та вільних економічних зон. Зокрема, це крос-кордонна агломерація Сінгапур-Джохор-Бару, яка входить до трикутника зростання «Сіджорі». Сінгапур, що має капітали, висококваліфіковані кадри,

передові технології, доступ на світові ринки, сучасну фізичну та ринкову інфраструктуру, грає роль центру інновацій, які поширюються на малайзійський штат Джохор, що надає природні ресурси, робочу силу, технології середнього рівня складності та базову інфраструктуру. В Малайзії розроблено концепцію «Регіону розвитку Іскандар», який має подвійне призначення: поряд із вирішенням економічних завдань, він є частиною планів регіонального розвитку півострівній Малайзії, націлених на створення збалансованої системи розселення та господарства. Із Сінгапуром його з'єднують дамба та міст, якими проходять автошляхи та водопроводи, а по дамбі – магістральна залізнична лінія Сінгапур-Куала-Лумпур-Бангкок. Місто Джохор-Бару та його міста-супутники утворюють друге ядро транскордонної агломерації. Його обслуговує міжнародний аеропорт Сенай. У Пасір-Гуданг організовано технопарк і порт. Новий контейнерний порт Танджунг-Пелепас на західному виході з Джохорської протоки вже може скласти по деяких позиціях конкуренцію порту Сінгапур [142].

Аналіз досвіду формування, функціонування та розвитку крос-кордонних агломерацій у Північній Америці (Детройт-Віндзор; Ніагара-Фол; Ванкувер-Сіетл, Сан-Дієго-Тіхуана, Ларедо-Нуєво) [140; 141], країнах Євросоюзу (Лільська, Базельська, «Євросіті») [143; 144] та Південно-Східної Азії (Гонконг-Гуаньдуна, Сінгапур-Джохор-Бару) [142] дозволив виявити передумови формування, ознаки, чинники розвитку, моделі кооперації крос-кордонних міських агломерацій, які узагальнено в табл. 4.3.

Таблиця 4.3

Ознаки співробітництва у рамках крос-кордонних міських агломерацій

Вид ознаки	Зміст
Умови	Розташування поблизу державних кордонів. Спільні економічні та соціальні інтереси. Наявність ресурсів і можливість їх залучення для спільної діяльності.
Форми	Транскордонний міграційний обмін. Спільні проекти. Моделі крос-кордонної кооперації. Вплив на економічний розвиток прилеглих територій.
Сфери	Вільні економічні зони, території пріоритетного розвитку та територіальні кластери. Реалізація транспортних, логістичних, рекреаційно-туристичних й інших проектів. Співробітництво у сфері культури, освіти й екології.
Результати	Насичені міжнаціональні соціальні контакти. Інтенсивні товарні та фінансові потоки. Сконцентрована економічна й інституційна активність.

Цікавим є також досвід формування прикордонних транспортно-логістичних кластерів у Європі. Вони формуються на основі транспортних вузлів на перетині великих міжнародних транспортних коридорів із державними кордонами та мають, як правило, вантажну спеціалізацію.

Прикладом прикордонного ТЛК може слугувати транспортно-логістичний кластер Падборг (Данія) [145]. Він сформувався на прикордонному переході між Данією та Німеччиною. Невеликий данське місто Падборг із залізничною станцією місцевого значення у 1920 р. опинилося на кордоні Данії та Німеччини і поступово виросло у великий транспортний хаб. У 1973 р. Данія вступила в ЄС, і обсяги операцій у Падборзі ще більше зросли. У 1974 р. через Падборг було введено в дію автомагістраль Е45, і протягом наступних двадцяти років спостерігалось потужний розвиток автотранспортних перевезень, що вивело автомобільний транспорт на домінуючу позицію в ТЛК Падборг, тоді як обсяг залізничних перевезень скоротився не тільки відносно, але й абсолютно. Зараз близько 5000 вантажівок щодня задіяні у транспортно-логістичних операціях у ТЛК Падборг. У даний час Падборг став найбільшим транспортно-логістичним кластером у Данії, а у сфері логістики продовольчих товарів вийшов на першу позицію в Північній і Центральній Європі.

Регіональні ТЛК формуються на основі транспортних систем середніх і великих міст, а також міських агломерацій (метрополій, мегаполісів, у яких місто інтегрується з передмістями й іншими населеними пунктами, розташованими поблизу). У регіональних ТЛК наявні й пасажирський, і вантажний сектори. Частково ці два сектора використовують загальну інфраструктуру. Регіональні ТЛК, що знаходяться на тій чи іншій стадії розвитку, можна знайти в будь-якому великому місті. При мінімальному рівні розвитку регіональні ТЛК обслуговують потреби у вантажних перевезеннях і мобільності населення тільки в межах території власне міста (міської агломерації) – це кластери на основі систем міського транспорту – вантажного та пасажирського. Прикладом регіонального ТЛК є транспортно-логістичний кластер «Франкфурт-на-Майні» (Німеччина). Цей ТЛК сформувався на основі транспортної системи міста Франкфурта-на-Майні (далі – Франкфурт). Однак у даний час територією, яку охоплює ТЛК «Франкфурт», є, скоріше, регіон Рейн-Майн – субрегіон землі Гессен, у якому проживає третина населення (5,8 млн. чол.) і знаходяться п'ять із шести найбільших міст землі Гессен. Франкфурт, (населення якого становить 672 тис. чол., а з передмістями – 1,5 млн.) є великим фінансовим центром Німеччини та Європейського Союзу.

Тут знаходяться численні резиденції німецьких і закордонних банків з усього світу, а також Європейський Центральний Банк і Німецька біржа. Місто Вісбаден є столицею землі Гессен із населенням близько 300 тис. чол. Вісбаден знаходиться на правому березі р. Рейн. Своїми передмістями Вісбаден практично зрісся із Франкфуртом, відстань до аеропорту Франкфурт – 20 км. Іншими значними господарськими центрами регіонального ТЛК «Франкфурт» є міста Дармштадт і Оффенбах. Дармштадт (з населенням 141 тис. чол.) Відомий, насамперед, Дармштадтським технічним університетом (більше 30 тис. студентів) і Дармштадтським університетом прикладних наук (11 тис.

студентів). Тут розташований також Європейський центр управління космічними польотами та Центр дослідження важких іонів. У 1997 г. Дармштадт отримав офіційний статус «наукового міста». Оффенбах (з населенням 118 тис. чол.) відділений від Франкфурта тільки річкою Майн і утворює із Франкфуртом єдину міську агломерацію. В Оффенбаху знаходиться центральний офіс Німецької служби погоди, яка відіграє важливу роль у забезпеченні безпеки польотів для Франкфуртського аеропорту. В силу територіальної близькості основних економічних центрів і розвинутих транспортних комунікацій, регіон Рейн-Майн являє собою соціально-економічну інтегровану високо урбанізовану поліцентричну агломерацію [146].

Що стосується України, то ознакам транскордонного співробітництва у формі крос-кордонних агломерацій більшою мірою відповідають міста поблизу північного та східного кордонів, де має місце високий рівень урбанізації (зокрема, це Харків – Белгород, Суми – Курськ, Чернігів – Гомель й ін.).

На західному кордоні рівень урбанізації нижче, тому широко використовується така форма транскордонного співробітництва, як євроєдини – міждержавні транскордонні регіональні асоціації. На кордоні між Україною та країнами ЄС створено та діють євроєдини «Буг», «Карпати», «Нижній Дунай», «Верхній Прут». Дані асоціації створюються на підставі адміністративних, економічних або технічних угод, що укладаються місцевими органами влади прикордонних регіонів у межах своїх повноважень. Формування транскордонних асоціацій дозволяє розширити можливості у сферах: економіки, транспортних перевезень, охорони довкілля, енергетики, культури, розвитку підприємництва та модернізації інфраструктури, боротьби зі стихійними лихами, а також створюються можливості для оперативнішого реагування на потреби ринку товарів і послуг [147, с. 138]. Важливим кроком в активізації транскордонного співробітництва стало створення у жовтні 2015 року європейського угруповання територіального співробітництва з обмеженою відповідальністю «ТІСА» між Закарпатською обласною радою (Україна) та загальними зборами області Саболч – Сатмар – Берегта муніципалітетом Кішвард (Угорщина).

Крім того у 2015 р. між Україною та ЄС узгоджено чотири нові програми прикордонного співробітництва на 2016-2020 рр., загальний обсяг фінансування яких склав 350 млн євро: «Україна – Польща – Білорусь» (175,8 млн євро); «Україна – Словаччина – Угорщина – Румунія» (73,9 млн євро); «Україна – Румунія» (60 млн євро); «Басейн Чорного моря» (39,1 млн євро) [148]. У рамках цих програм реалізуються грантові проекти для вирішення завдань розвитку прикордонних територій, а саме: модернізацію транспортної інфраструктури, охорону природного середовища, підтримку малого та середнього бізнесу, попередження надзвичайних ситуацій, надання транскордонних послуг.

Слід зазначити, що в Закарпатській і Волинській областях на кордоні із країнами ЄС є міста, які відповідають окремим ознакам крос-кордонних міських агломерацій. Вони переважно інтегруються шляхом надання транспортних, туристичних й екологічних транскордонних послуг і реалізації

спільних інфраструктурних проєктів. Зокрема, це Ужгород – Михайлівце (Словаччина), Мукачево – Сплин (Словаччина), Чоп і Ньєретхаза (Угорщина), Берегово – Самбор (Угорщина). Однак реалізація програм між транскордонного співробітництва потребує Україною та країнами ЄС відповідного законодавчого забезпечення.

Як зазначає І. Журба [149], нормативно-правове забезпечення транскордонного співробітництва між Україною та країнами ЄС являє собою багаторівневу систему: міжнародний рівень (угоди, договори, конвенції й інші акти, укладені між Україною та суверенними державами або міжнародними організаціями); національний рівень (Закон України «Про транскордонне співробітництво», Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів», «Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 рр.»); регіональний рівень і рівень територіальних громад (угоди про створення єврорегіону, про транскордонне співробітництво прикордонних регіонів України та суміжних держав, про дружні відносини та співпрацю місцевих органів влади України та суміжних держав).

Саме ця багаторівнева система має бути об'єктом модернізації законодавства про транскордонне співробітництво (включаючи розвиток єврорегіонів і крос-кордонних міських агломерацій у рамках імплементації Угоди про ЗВТ між Україною та ЄС). Слід зазначити, що, згідно із законодавством України, формування та функціонування єврорегіонів і крос-кордонних агломерацій здійснюються на підставі співробітництва або партнерства територіальних громад, яке, у свою чергу, потребує приведення у відповідність до законодавства ЄС. Також доцільною є формальна інституалізація міських агломерацій взагалі та крос-кордонних агломерацій зокрема в напрямі створення відповідних інституцій, інституційних умов, інституційного середовища та правової регламентації.

Важливим аспектом розвитку транскордонного співробітництва в рамках єврорегіонів і крос-кордонних агломерацій має стати розширення спектру та підвищення якості надання транскордонних послуг. Особливо це стосується транспортних, туристичних й екологічних послуг.

Надання транскордонних послуг має особливості, регламентовані Генеральною угодою з торгівлі послугами (ГАТТ) і використанням митно-тарифних і нетарифних методів державного регулювання. При цьому слід ураховувати, що до загальних правил торгівлі послугами, зазначених у ГАТТ, належать: режим найбільшої сприятливості та гласності; створення спеціального органу, що інформує інші країни про діючі правила торгівлі та їх можливі зміни; підписання угод про взаємовизнання освітніх стандартів, ліцензій і сертифікатів на професійну діяльність; застосування системи врегулювання суперечок при виникненні непорозумінь.

Досвід співробітництва України із країнами ЄС щодо надання транскордонних екологічних послуг свідчить про те, що найбільш розвиненими з них є управління водними ресурсами, відходами й екологічний туризм [150, с. 190]. Розширенню спектру послуг заважає нерозвиненість вітчизняної

інституційно-правової бази, обмеженість ініціативи місцевих громад щодо екологічного співробітництва та недостатня кількість фахівців.

Передумовами розвитку ринку туристичних послуг у контексті транскордонного співробітництва є: реалізація спільних транскордонних проектів у сфері туризму, розвинута система освіти у сферах туризму, спорту та культури, наявність спільних туристичних і краєзнавчих центрів, сприятливе географічне розташування на перетині транзитних міжнародних шляхів [150, с. 186]. Однак низький рівень розвитку туристичної інфраструктури, візовий режим перетинання кордонів, нормативно-правова та політична нестабільність, низька конкурентоспроможність туристичних послуг заважають розвитку відповідного ринку. Розроблення інноваційних туристичних продуктів, формування сприятливого бізнес-середовища та модернізація законодавства відповідно до вимог ЄС є стратегічними напрямками розвитку сфери туристичних послуг, особливо в контексті транскордонного співробітництва.

При цьому особливої уваги потребує визначення впливу Угоди про ЗВТ між Україною та ЄС на здійснення транскордонного постачання послуг туроператорами України. Зокрема, це стосується ліцензування згідно із ч. 3 Додатка XVI-B до Угоди: країні, в яку постачаються послуги українського туроператора, надається право вимагати дотримання тих правил і регламентів, які є обов'язковими для туроператорів, що здійснюють діяльність на території цієї країни, незважаючи на те що вони є додатковими та не відповідають законодавству України.

Таким чином, розвиток транскордонного співробітництва у рамках міських агломерацій у сфері надання транспортних, туристичних й екологічних т послуг потребує узгодження законодавства України із законодавством ЄС і реалізації заходів, які забезпечать подолання впливу негативних чинників розвитку цієї сфери.

РОЗДІЛ 5

УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПРОМИСЛОВОГО СЕКТОРУ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ

5.1. Ринкові важелі управління розвитком промислових агломерацій

Промислові агломерації розвиваються на основі специфічного економічного ефекту території, що сформувався завдяки дії цілого ряду об'єктивних законів і закономірностей. Його підґрунтям є ринковий механізм регулювання виробничої діяльності, який передбачає надання широких пріоритетів формуванню приватної ініціативи, чесної конкуренції, підприємництва при координуючій і регламентуючій ролі органів державної та регіональної влади. Ця роль зводиться до реалізації взаємовигідного й узгодженого стратегічного планування промислового розвитку агломерації – максимального пристосування підприємств різних агломерованих територій до впливу агломераційного ефекту з метою забезпечення ними високої економічної ефективності виробництва при найбільш повному врахуванні інтересів держави та суспільства. Останні полягають у комплексному повноцінному використанні природних, трудових, капітальних й інформаційних ресурсів, формуванні високої ефективності та конкурентоспроможності виробництва, його комплексно-пропорційному розвитку та розміщенню на території, підтримці позицій держави на міжнародній арені, створенні сприятливих умов для проживання людей, реалізації їхніх фізичних і творчих здібностей, формуванні екологічного балансу території тощо [151].

Проблемами пошуку механізмів оптимізації розвитку промислових агломерацій займалося багато вчених. Зокрема, заслуговують особливої уваги теоретичні розробки С. І. Іщука, О. Г. Топчієва, М. М. Паламарчука, І. О. Горленко, Л. Г. Руденка, Л. М. Корецького, А. Т. Хрущова, А. Е. Пробста й ін. Дослідженню ринкових механізмів оптимізації формування агломераційного ефекту території присвячено праці ряду вітчизняних (Поповкін В. А., Бабурин В. Л., Битюкова В. Р., Казьмин М. А., Махрова А. Г. Лимонов Л. Е.) і зарубіжних (Clark G. L., Feldman M. P., Gertler M. S, Fujita M., Thisse J.-F.) учених. Однак, комплексного аналізу ринкових механізмів оптимізації агломераційного ефекту території та його впливу на формування промислових агломерацій ще детально не проводилось.

Саме тому, об'єктом даного дослідження є промислові агломерації та їх агломераційний ефект, а предметом – механізми оптимізації функціонування промислових агломерацій, засновані на ринкових важелях управління. Метою роботи є дослідження механізмів оптимізації впливу агломераційного ефекту території на розвиток промислових агломерацій. Завданнями дослідження виступають: системний аналіз ринкових механізмів оптимізації агломераційного ефекту території промислових агломерацій, а також визначення комплексу заходів з оптимізації компонентної, територіальної й організаційно-управлінської структури промислових агломерацій України.

Для здійснення своєї ролі державні та регіональні органи влади активно використовують ринкові механізми регулювання розвитку промислового виробництва окремих територій, які можна умовно поділити на стимулюючі та забороняючі (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

Ринкові механізми регулювання розвитку промислових підприємств
агломерованих територій

Надання економічних стимулів		Вжиття економічних санкцій
Передача матеріального й інформаційного заохочення	Створення пільгових умов	
1	2	3
Субсидії	Пільгове кредитування	Штрафи за порушення законодавства в галузі ведення підприємницької діяльності
Субвенції	Пільгове оподаткування	Штрафи за порушення законодавства в галузі ведення господарської діяльності
Гранти	Пільгове інвестування, пільгові умови при торгівлі обов'язками та правами власності	Штрафи за порушення трудового законодавства
Інформаційна підтримка та позитивні PR-акції	Надання пільг при веденні зовнішньоекономічної діяльності	Штрафи за порушення законодавства в галузі використання земельних й інших природних ресурсів
Надання підприємству державного замовлення	Надання пільг при здійсненні митних операцій підприємства	Штрафи за порушення законодавства в галузі захисту авторських прав й охорони інтелектуальної власності
Фінансування екологічних витрат	Реструктуризація заборгованостей і пільговий режим їх виплати	Штрафи за створення необґрунтованої монополістичної ситуації на ринку
Передача технологій та інновацій	Пільги при просуванні виробленого товару на ринку	Штрафи за екологічне забруднення навколишнього природного середовища
Пряма фінансова підтримка й інвестування	Пільгові ставки орендних платежів	
Надання податкового кредиту	Пільгові тарифи на тепло-, енерго- та водопостачання	

1	2	3
Будівництво соціального житла для працівників пріоритетних промислових підприємств	Пільгове розміщення рекламної інформації	
Будівництво об'єктів транспорту і зв'язку та соціальної інфраструктури для активізації підприємницької діяльності в регіоні	Пільги при реалізації регуляторної/дозвільної діяльності підприємства	
Джерела реалізації ринкових механізмів розвитку промислових підприємств агломерації		
Місцеві бюджети окремих агломерованих поселень й адміністративних територій	Державний бюджет і спільний консолідований бюджет органів управління агломерацією (на основі місцевих бюджетів)	Чинне законодавство та нормативні акти держави

Перші лежать у площині надання економічних пільг і стимулів для підтримки тих промислових підприємств, розвиток яких є пріоритетним на певній території, виходячи з особливостей її ресурсного потенціалу (природного, трудового, капітального тощо), а також для тих підприємств, діяльність яких забезпечує стійкий розвиток економіки держави, оптимізацію її соціально-економічного середовища. Друга група механізмів складається із заборон і санкцій, що запобігають неконтрольованому використанню ресурсів, нечесній конкуренції, забрудненню середовища і захищають інтереси більшості. Вона заснована на законодавчій і нормативно-правовій базі держави [152].

Перша група ринкових механізмів регулювання розвитку промислового виробництва певної території в галузі стимулюючих заходів містить у собі надання прямої фінансової підтримки та залучення інвестицій із боку держави у пріоритетні види діяльності, їх субсидування, субвентування та податкове кредитування, надання поворотних і безповоротних кредитів і грантів, створення й оплату вагомого державного замовлення на продукцію пріоритетного підприємства, передачу технологій та інновацій, фінансування екологічних і науково-інноваційних витрат тощо.

Останнім часом популярним стимулюючим заходом державного регулювання розвитку промислового виробництва в ринкових умовах стало будівництво соціального житла для працівників пріоритетних промислових

підприємств, об'єктів транспорту і зв'язку та соціальної інфраструктури з метою активізації підприємницької діяльності в регіоні. В умовах агломерацій такі заходи спрямовано на підтримку відповідної спеціалізації та концентрації промислового виробництва окремих агломерованих поселень і територій, ліквідацію галузевих і територіальних диспропорцій їх розвитку, спричинених недостатньо повним урахуванням особливостей агломераційного ефекту. Ними забезпечується стимулювання тих видів промислової активності, які здатні принести максимальну вигоду за рахунок використання переваг свого розташування. Джерелом реалізації стимулюючих заходів стають місцеві бюджети агломерованих поселень і районів, влада яких залучає до себе ті види промислової підприємницької діяльності, які в умовах даної території можуть отримати найбільші конкурентні переваги та максимальні прибутки, сприяючи своєю діяльністю активізації соціально-економічного розвитку даного адміністративно-територіального утворення.

Серед економічних стимулів регулювання розвитку промислового виробництва вагоме місце посідає створення пільгових умов і режимів функціонування підприємств [153]. До них належать пільгове кредитування, оподаткування, інвестування, надання пільг при веденні зовнішньоекономічної діяльності, при просуванні виробленого товару на ринку, при розміщенні рекламної інформації тощо [154]. Пільги використовуються також при реструктуризації заборгованостей пріоритетних для певної агломерованої території підприємств, при встановленні ставок орендних платежів, тарифів на енерго- та водопостачання.

Важливою складовою стимулювання створення високорозвиненого ринкового середовища в межах промислових агломерацій є надання пільгових умов для окремих категорій фізичних і юридичних осіб (перш за все, для тих промислових підприємств, діяльність яких спрямовано на підтримку та розвиток агломераційного ефекту території) при торгівлі економічними обов'язками та правами власності (зокрема в галузі нерухомості). Саме ці види підприємництва, на думку низки вчених [1; 155; 156], формують у межах агломерованого середовища додаткові переваги розвитку високорентабельних і комерційно-спрямованих галузей промисловості й активізують процеси агломерування виробництва на підставі отримання додаткових вигод від місцеположення підприємств.

В умовах агломерації пільгами користуються ті галузі промислового виробництва, які є профільними для певних агломерованих територій і здатні максимально повно використовувати переваги свого агломерованого розміщення. Їх буде детально розглянуто нами нижче. Джерелом реалізації зазначеного механізму стає державний бюджет і спільний консолідований бюджет органів управління агломерацією, що розробляється, приймається та використовується спільними органами влади агломерованих районів і поселень для реалізації стратегічних програм і планів соціально-економічного розвитку.

Нарешті, економічні санкції у вигляді штрафів і стягнень застосовуються в механізмах регулювання розвитку промислового виробництва території з метою дотримання вимог чинного законодавства в галузі ведення

підприємницької діяльності, природокористування, використання природних, земельних, трудових й інтелектуальних ресурсів тощо. Ці санкції діють на всій території держави, однак в умовах агломерації їх використання активізується через загострення конкуренції, дефіцит ресурсів, високу сконцентрованість різних видів людської діяльності.

Зазначені вище стимулюючі та забороняючі заходи є інструментарієм для оптимізації формування агломераційного ефекту території за допомоги відповідних управлінських рішень, що приймаються на регіональному та державному рівнях [157]. До компетенції регіональних органів влади агломерації відносяться переважно заходи економічного стимулювання промислової та підприємницької активності на підвладній території (шляхом розвитку та поширення агломераційного ефекту й адаптації його впливу). Вони впливають зі стратегічних рішень державної влади, що регламентують пріоритетність розвитку певних видів економічної діяльності агломерації на підставі загальнонаціональних інтересів. При цьому, розробка механізму реалізації подібних стратегічних рішень покладається на органи влади центрального ядра агломерації.

Зазначені вище рішення входять до комплексу заходів зі стратегічного планування соціально-економічного розвитку агломерації [158]. Вони ґрунтуються на основних положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та визначають можливість місцевих громад агломерованих поселень приймати самостійні рішення щодо напрямків соціально-економічного розвитку території та власної економічної політики. При цьому слід враховувати потреби промислових підприємств щодо отримання додаткових прибутків, потреби державних і місцевих органів влади в наповненні бюджету та потреби місцевого населення в соціальних, правових, економічних, трудових і екологічних гарантіях [159].

Оптимізація формування агломераційного ефекту території має включати, на нашу думку, декілька таких стратегічних напрямків (табл. 5.2). Пріоритетним при цьому є розробка заходів з оптимізації галузевої (компонентної) структури агломерації. Насамперед вони полягають у всебічній підтримці тих промислових підприємств, що мають високі показники економічної ефективності та вдало і комплексно використовують переваги агломераційного ефекту території. При цьому перевага має надаватися видам промислової діяльності, що мають високий рівень інноваційності, прогресивності, міжнародної орієнтованості, пов'язані з виробництвом високотехнологічної інтелектуаломісткої конкурентоспроможної як на вітчизняному, так і на міжнародному рівнях продукції. Це, загалом, підтверджується концепцією поляризованого розвитку промислового виробництва, яка останнім часом набуває значної популярності в нашій державі й у країнах СНД [160]. Згідно неї, вагома державна та регіональна підтримка мусить надаватися насамперед тим видам економічної діяльності та тим регіонам, що демонструють високий рівень прибутковості та мають значні перспективи розвитку. Менш прибуткові види промислової діяльності (більш індустріально відсталі неагломеровані території) можуть розраховувати на державну підтримку у другу чергу.

Основні заходи з оптимізації формування агломераційного ефекту території

оптимізація компонентної структури
<p>розвиток виробництва з високою економічною ефективністю за рахунок переваг агломерованого розміщення підприємств і ринкових важелів впливу</p> <p>розвиток інноваційного високотехнологічного виробництва на основі концентрації інтелектуального та творчого потенціалу трудових ресурсів агломерації</p> <p>посилення галузевої різноманітності та диверсифікація спеціалізації виробництва</p> <p>витіснення з межі агломерації непрофільних низькоефективних і неінноваційних виробництв сировинної й енергетичної орієнтації, які недостатньо повно використовують переваги агломерованого середовища для підвищення ефективності своєї діяльності</p>
оптимізація територіальної структури
<p>винесення та перепрофілювання екологічно шкідливих і низькоефективних підприємств із центрального ядра</p> <p>створення сприятливих умов для розвитку економічно ефективного промислового виробництва на периферійних агломерованих територіях</p> <p>деконцентрація виробництва на основі перерозподілу агломераційних факторів формування його економічної ефективності</p>
оптимізація організаційної структури
<p>роздержавлення і приватизація промислових підприємств</p> <p>оптимізація підприємницької структури та розвиток на її основі конкурентних відносин</p> <p>демонополізація промислової діяльності, розвиток олігополістичної конкуренції</p> <p>корпоратизація крупного виробництва, симбіоз крупного та малого бізнесу</p>
оптимізація управлінської структури
<p>створення єдиних консультативних і координаційних органів управління агломерованими територіями</p> <p>розробка єдиної узгодженої програми та прогнозів соціально-економічного розвитку агломерації з урахуванням інтересів всіх її поселень і адміністративних територій</p> <p>забезпечення прозорого та неупередженого розподілу фінансових і майнових преференцій із боку держави та важелів економічного стимулювання промислово-підприємницької діяльності, спрямованих на оптимізацію соціально-економічного розвитку окремих поселень і територій промислових агломерацій</p> <p>розробка єдиних стандартів здійснення контролюючої, регуляторної та дозвільної діяльності</p>

оптимізація розвитку малого підприємництва
<p>подрібнення крупних промислових підприємств за окремим стадіями формування кінцевого продукту та створення конкурентних спеціалізованих модульних виробництв, що мають високу гнучкість і економічну ефективність у ринкових умовах</p> <p>координація діяльності модульних виробництв на ринку з метою отримання ними максимального прибутку та високого рівня спряженості з інтересами крупного промислового виробництва та корпорацій</p>
оптимізація інженерно-інфраструктурного забезпечення
<p>розвиток транспортних комунікацій і систем зв'язку</p> <p>розвиток бази капітального будівництва окремих агломерованих поселень для потреб населення та промислового виробництва</p> <p>розвиток системи інжинірингових послуг</p> <p>створення системи природоохоронних об'єктів із метою скорочення потрапляння шкідливих речовин у навколишнє середовище внаслідок діяльності промислових підприємств і транспортних засобів</p>
оптимізація кредитно-фінансового та ринково-комерційного обслуговування
<p>розвиток ринку кредитно-фінансових послуг і операцій із цінними паперами в центральних і, особливо, в периферійних районах агломерацій</p> <p>розвиток маркетингових досліджень для потреб малого та середнього бізнесу</p> <p>розвиток підприємств із ринкового консалтингу, аутсорсингу, франчайзингу, мерчандайзингу, лізингу тощо.</p> <p>розвиток ринку банківських послуг</p> <p>розвиток ринку торгівлі зобов'язаннями та правами власності</p>
оптимізація і розвиток ринку землі та нерухомості
<p>розробка державного кадастру та бонітування земель, визначення їхньої рентної вартості на основі очікуваної прибутковості підприємницької діяльності</p> <p>формування системи прозорого і неупередженого розподілу земельних ресурсів на основі їх ринкової рентної вартості</p> <p>формування преференцій із боку держави для надання земельних ділянок у користування підприємствам, що відповідають критеріям високої економічної ефективності виробничої діяльності в умовах агломерації, екологічності, соціальної значимості та прогресивності і мають важливе значення для оптимізації соціально-економічного розвитку території та покращення рівня життя людей</p>

Економічну підтримку слід надавати також тим промисловим підприємствам, що виробляють конкурентну продукцію для забезпечення першочергових потреб населення агломерації, в тому числі, соціально незахищених його прошарків, у продуктах харчування та непродуктових

товарах народного вжитку. Значна увага також мусить приділятися виробництву продукції для забезпечення інтенсивного розвитку соціального комплексу й інфраструктури ядра та периферійних територій агломерації (транспортних засобів, будівельних матеріалів, шляхово-комунальної техніки, хімічної та нафтохімічної продукції), а також виробництву машин і обладнання, які підвищують технічний рівень інших промислових підприємств агломерації (верстатобудування, електроніка, електротехніка, засоби зв'язку та комунікацій). Нарешті, суттєві економічні пільги мусять отримати промислові підприємства, які розробляють, виготовляють і впроваджують природоохоронні та ресурсозберігаючі технології, що підвищують екологічну і техногенну безпеку агломерації. Непрофільні низькоефективні та неінноваційні виробництва сировинної й енергетичної орієнтації, які недостатньо повно використовують переваги агломераційного ефекту та стають джерелом значного забруднень навколишнього середовища мають поступово витіснитись за межі агломерації за допомоги зазначених вище ринкових механізмів, що обмежуватимуть їхню прибутковість і створюватимуть не вигідні умови для функціонування в межах агломерованого середовища. Винятки можуть становити лише промислові підприємства, що мають стратегічно важливе значення для розвитку промислового комплексу й інфраструктури території (наприклад, виробництва в галузі енерго- і теплопостачання) [161; 162].

Крім цілком очевидних пріоритетів галузевого розвитку виробництва агломерованих територій, важливе значення мають процеси вдосконалення самої компонентної структури промислового комплексу агломерації. Так, із метою посилення конкурентності середовища та збільшення його агломераційного ефекту структура виробництва потребує галузевого подрібнення й урізноманітнення, посилення диверсифікації процесів спеціалізації, створення тенденцій до формування полівекторної економічної ефективності. Такі умови здатні сформувавши та підтримати агломераційний ефект території. Вони сприяють взаємообумовленому конгломерованому та гнучкому розвитку сучасних видів промислової діяльності. Формування галузевої різноманітності та прибутковості різних видів промислової активності мусить відбуватись на підставі виділених раніше закономірностей і принципів розвитку агломераційних утворень.

Не менш важливою складовою стратегічного планування й управління формуванням агломераційного ефекту є оптимізація територіальної структури. Її основою в нашій державі має стати деконцентрація промислового виробництва, винесення із центрального ядра агломерації підприємств-гігантів радянських часів, які в умовах високорозвиненого урбанізованого середовища не забезпечують високого рівня економічної ефективності, заважають гармонійному екологічно-збалансованому і суспільно-комфортному формуванню сельбищних територій і оптимальному функціонуванню інших сфер життєдіяльності міста [159].

Командно-директивні спроби деконцентрації промислового комплексу агломерацій, що проводились за радянських часів, мали доволі низку ефективність і практично призвели лише до утворення в периферійній зоні

окремих технологічно відокремлених філіалів великих підприємств ядра, які не мали організаційної та фінансової самостійності, були пов'язані із центром нераціональними трудовими, виробничими та технологічними зв'язками та фінансувались за остаточним принципом, зберігаючи свою технічну й організаційну відсталість. Розвиток процесів деконцентрації на ринкових засадах господарювання, натомість, сприяє диверсифікації та спеціалізації промислового виробництва, формуванню високорентабельних, модульних, гнучких й інноваційних підприємств малого та середнього бізнесу, вивільненню центральних територій ядра агломерації для активізації діяльності висококонкурентних підприємств соціального комплексу, покращенню екологічної ситуації високоурбанізованих щільно заселених територій.

Ефективним інструментарієм оптимізації територіальної структури агломерації має бути створення в межах її периферійних районів територіальних одиниць з особливим статусом у сфері промислового виробництва, в межах яких будуть застосовуватись окреслені вище стримуючі та заохочуючі економічні заходи. Практика формування та розвитку подібних одиниць мала позитивне значення для розвитку Московської і Санкт-Петербурзької агломерацій [158; 163].

Таким чином, заходи з оптимізації територіальної структури промислових агломерацій у цілому спрямовані на формування в окремих її частинах (ядрі, ближній і дальній периферії) тих видів промислової активності, які максимально пристосовано для функціонування саме в цих умовах і мають високі показники ефективності своєї діяльності. Зокрема, в ядрі агломерації, крім цілого ряду науково-освітніх, соціальних, ринково-комерційних і міжнародно-репрезентативних функцій, ефективно розвиваються модульні інноваційні високотехнологічні види промислового виробництва, а також підприємства, безпосередньо пов'язані із забезпеченням життєдіяльності міста та потреб його мешканців (легка, харчова промисловість, виробництво високотехнологічних будівельних матеріалів тощо) [164].

Підприємства ближньої периферії переважно відповідають за модульні виробничі функції (інноваційне машинобудування та хімія, виробництво продуктів харчування та товарів легкої промисловості, будівельних матеріалів і продукції ЛПК споживчої орієнтації), а також за тепло- енерго- і водопостачання комунальних підприємств центрального ядра, об'єктів соціального комплексу й окремих промислових підприємств. Економічного стимулювання розміщення потребують підприємства з переробки відходів і створення екологічних технологій. Також у ближній периферії, на основі історичного та сировинного чинників, можуть розвиватися підприємства металургії, сировинно-орієнтованої хімії тощо. Нарешті, дальня периферія визначається розвитком низькотехнологічних виробничих функцій і підприємств із підвищеним рівнем екологічної небезпеки (у спеціально відведених місцях). Це підприємства з виробництва електроенергії, металів і готових металевих виробів, добування корисних копалин, ЛПК, сировинно- і трудоемної хімії, металоємного й енергоємного машинобудування, а також із виробництва та ремонту сільськогосподарських машин і обладнання. Значне

економічне стимулювання в межах дальньої периферії мають отримати підприємства з утилізації та переробки відходів, рециклінгу та виробництва природоохоронних екологічно спрямованих технологій.

Оптимізація організаційної структури промислових агломерацій пов'язана з формуванням і підтримкою ринкових механізмів розвитку агломерованих територій. Для забезпечення конкурентних відносин і формування повноцінного агломераційного ефекту території, значного поширення мають набути процеси роздержавлення та приватизації, демонополізації промислової діяльності, оптимізації підприємницької структури на засадах створення рівних умов доступу до економічних ресурсів виробництва. Перспективою формування організаційної структури агломераційних утворень є створення олігополістичної конкуренції, ефективність якої підтверджено в низці публікацій зарубіжних авторів [156; 165; 166]. В умовах моноцентричних агломерацій із високорозвиненим соціальним середовищем ядра це досягається шляхом обмеженого централізму при розподілі економічних факторів розвитку промислових підприємств. Поліцентричні агломерації старопромислових районів потребують для цього корпоратизації виробництва, симбіозу малого та великого бізнесу на основі аутсорсингу [167].

Для вирішення поставлених вище завдань з оптимізації формування агломераційного ефекту території необхідне створення єдиних органів влади та виділення промислових агломерацій в окрему адміністративно-територіальну одиницю. Єдині владні структури агломерації слід формувати на базі рад народних депутатів і державних адміністрацій міста-ядра агломерації, окремих агломерованих поселень і адміністративних районів, що входять до периферійної зони агломерування. Вони мусять мати здебільшого координаційні та консультативні функції та розробляти єдину узгоджену програму та прогноз соціально-економічного розвитку агломерованих територій з урахуванням інтересів всіх її поселень, адміністративних одиниць і органів самоврядування. Принципи організації такої системи управління полягають у забезпеченні прозорого та неупередженого розподілу фінансових і майнових преференцій державою та важелів економічного стимулювання промислово-підприємницької діяльності серед окремих органів влади агломерованих територій.

Спроби сформувати єдині координуючі органи влади агломерації було зроблено в Москві та Санкт-Петербурзі. Тривалий час у російській столиці функціонує об'єднаний уряд Москви та Московської області, який розробляє та затверджує комплексну програму промислової діяльності в регіоні, а також низку інших програм, що діють у житловій, комунально-побутовій, соціальній, науковій, комерційній й ін. сферах [163; 168]. З урахуванням набутого досвіду та позитивних зрушень внаслідок впровадження цих програм, у 2008 році реалізовано аналогічний проект на базі органів влади Санкт-Петербургу та Ленінградської області [169].

В більшості європейських столичних агломерацій і великих агломераційних утворень Північної Америки реалізовано проекти створення

столичних (метрополітенських) регіонів, що об'єднують органи влади столичного (або іншого великого міста) та його агломерованих територій [170; 171]. Суттєвим недоліком цих утворень є те, що до їх меж включаються здебільшого не агломеровані поселення та сама зона агломерування, а центральне ядро (ядра) й адміністративна територія, в межах якої воно розташовано (область, округ, графство, земля, префектура тощо). На цій адміністративній території зустрічаються неагломеровані елементи, в межах яких агломераційний ефект проявляється неповною мірою, або взагалі відсутній. Отже, на нашу думку, процесу створення органів управління агломераційними утвореннями мають передувати детальне визначення меж агломерації та виділення її територій у самостійну адміністративно-територіальну одиницю з переглядом її кордонів через певний проміжок часу з досягненням порогового розвитку господарства агломерації [170]. Цим забезпечиться більша ефективність органів управління агломерацією та реалізація відповідних управлінських рішень.

Важливою складовою оптимізації формування агломераційного ефекту території є розвиток малого підприємництва та модульних виробництв. Цьому процесу має передувати подрібнення великих промислових підприємств за окремими стадіями формування кінцевого продукту, а також широке залучення на територію агломерації приватного капіталу, розвиток підприємницької ініціативи та малого бізнесу з допомогою окреслених вище економічних стимулів і заохочень. Пріоритетним напрямком розвитку малого та середнього бізнесу мусить стати його тісна взаємодія з більш крупними олігополістичними компаніями та корпораціями агломерації, завдяки чому буде забезпечуватись цілісність функціонування промислового комплексу регіону, єдність цілепокладання та стратегічних напрямків розвитку виробництва, взаємна підтримка окремих підприємств, стабільність і гнучкість на ринках.

Оптимізація інженерно-інфраструктурного забезпечення агломерації є вкрай необхідним завданням органів влади на шляху до збалансованого повноцінного розвитку агломераційного ефекту території. Вона передбачає розвиток: 1) транспортних комунікацій і систем зв'язку, 2) бази капітального будівництва агломерованих поселень, 3) системи інжинірингових послуг і 4) системи екологічних споруд і природоохоронних об'єктів. Головним джерелом фінансування зазначених інженерно-інфраструктурних заходів є державний бюджет, а також, в окремих випадках, місцеві бюджети агломерованих поселень і територій. Таким чином, на їх основі, державні та регіональні органи влади, так би мовити, „готують” територію, створюють сприятливі умови для активного залучення до неї підприємницького капіталу, активізації промислових й інших господарських функцій, формування агломерованого середовища. Закладені на будівництво інженерно-інфраструктурних об'єктів кошти буде компенсовано місцевим територіальним громадам у вигляді довгострокової земельної ренти, яку сплачуватимуть підприємства й організації задля наповнення бюджету та реалізації подальших управлінських стратегій у даному напрямку [172].

Подібним чином має здійснюватись оптимізація системи кредитно-

фінансового та ринково-комерційного обслуговування населення та суб'єктів підприємницької (промислової) діяльності, яка, насамперед, мусить активно протікати в периферійній зоні агломерування. В її межах слід передбачити всебічний розвиток ринкової інфраструктури для потреб промислових підприємств й інших господарюючих суб'єктів, активізацію ринку кредитно-фінансових і банківських послуг і ринку операцій із нерухомістю та цінними паперами, розвиток маркетингових досліджень, створення компаній із консалтингу, франчайзингу, аутсорсингу, лізингу, мерчандайзингу, науково-інноваційного обслуговування тощо. Важливе значення відіграє також розвиток ринку торгівлі зобов'язаннями та правами власності, особливо у сфері нерухомості. Розвиток ринково-комерційного обслуговування агломерації має стимулюватись наданням пільг і преференцій.

З цим безпосередньо пов'язана потреба в оптимізації ринку землі та нерухомості, що полягає у розробці державного кадастру та бонітування земель, визначенні їх рентної вартості, а також у формуванні на цих засадах системи прозорого та неупередженого розподілу земельних ресурсів. Керуючись ринковими механізмами діяльності та виходячи з загальних інтересів й інтересів місцевих територіальних громад, органи влади агломерації матимуть змогу формувати певні преференції для надання земельних ділянок у користування тим підприємствам, які відповідають критеріям високої економічної ефективності в умовах агломерації, екологічності, соціальної значимості та прогресивності і мають важливе значення для оптимізації соціально-економічного розвитку території та покращення рівня життя людей.

Запропоновані вище заходи з оптимізації формування агломераційного ефекту території являють собою потужний інструментарій для розробки ефективних управлінських стратегій комплексно-пропорційного розвитку агломерованих територій. Їх застосування на прикладі промислових агломерацій України є основою для подальших досліджень у цьому напрямку.

5.2. Правова сутність і структура енергопростору агломерацій

Трансформація моделі розвитку суспільства, обумовлена «тектонічними зсувами», що мали місце в Україні протягом останньої чверті сторіччя (становлення самостійної держави, перехід до ринкової економіки, євроінтеграційний вибір із притаманними йому процесами децентралізації, зовнішня агресія, супроводжувана окупацією й анексією частини території тощо) органічним чином відбивається на взаємовідносинах у його складових – правовій, економічній, соціальній та інших сферах. Наявність глибинного органічного взаємозв'язку між розвитком соціально-економічних відносин і права потребує перегляду функцій останнього як соціального регулятора.

Енергетична сфера є однією з тих сфер національної економіки, де настання кожної з вищезазначених геополітичних подій потребувало якісної зміни філософії взаємодії держави та суспільства, насамперед, за допомогою права. Трансформація викликів і загроз економічній самостійності держави на

кожному з етапів розвитку обумовлювала перегляд чинної моделі забезпечення єдності загальних, групових, індивідуальних інтересів через формальне закріплення міри свободи, рівності та справедливості. Водночас об'єктивна різниця у темпах розвитку економічних відносин в енергетичній сфері та законодавства, що їх регулює, призвела до зменшення здатності права слугувати засобом задоволення справедливих потреб й інтересів, сприяти розвитку відносин, у яких зацікавлено суспільство, виконувати роль інструменту забезпечення функціонування інших соціальних інститутів (держави, економіки, соціуму, моралі й т. ін.), організованості та нормальної життєдіяльності, зняття соціальної напруженості тощо.

Додатковим каталізатором поглиблення невідповідності між де-юре та де-факто відносинами в енергетичній сфері постала децентралізація повноважень, яка оголила проблематику правової кваліфікації відносин, що виникають між традиційними рівнями (державним, регіональним і місцевим), насамперед, відносин, що складаються в агломераціях. Попри чисельність агломерацій відносини з їх участю майже не отримали належної правової оцінки, що на практиці призводить до їх «випадіння» із загального вектору реформування та консервації наявних проблем у сфері енергозабезпечення. За цих умов «інвентаризація» чинних теоретичних підходів до сутності енергопростору агломерації як об'єкту правового впливу, його структурних елементів і механізму взаємодії між ними сприятиме формуванню теоретичного інструментарію для забезпечення реалізації функцій права у відповідній сфері.

В науковій літературі приділяється достатня увага правовому регулюванню відносин у енергетичній сфері, але у більшості з них відповідні проблеми розглядаються крізь призму їх впливу на ступінь загроз енергетичної безпеки та запобігання негативного впливу господарської діяльності учасників енергетичного ринку на навколишнє середовище (Кірін Р.С., Бобкова А.Г., Андрейцев В.І., Балюк Г.І. й ін. [173]). Господарсько-правові аспекти, зокрема, створення організаційно-правових умов для функціонування газового й електроенергетичних ринків розглядалися Валітовим С.С., Віхровим О.П. [174, с. 74-77; 175, с. 11-18]. Водночас у фокусі дослідження, здебільшого, постає державний або регіональний рівень, рівень агломерації майже не досліджується. Агломераціям, у т.ч. вирішенню проблем їх енергозабезпечення й управління ним, приділяється значна увага у працях вітчизняних вчених-економістів, зокрема, Мельникової М.В., Градобоевої Є.С. [176, с. 63-67; 177, с. 85-93], а також зарубіжних дослідників [178, с. 9-22]. Згадані й інші праці є теоретичним підґрунтям для дослідження недостатньо вивченої проблеми щодо правової моделі енергетичного простору на рівні агломерації. Тому доцільно продовжити дослідження правової сутності енергопростору агломерації.

Агломерація є складовою частиною держави, отже сутність її енергопростору слід визначати крізь призму енергопростору держави. Енергетичний простір (світовий енергопростір, європейський енергопростір) як правове явище згадується у Постанові Верховної Ради України № 2966-IV «Про заходи щодо запобігання енергетичній кризі в Україні» від 06.10.2005 р. лише в контексті основних напрямів енергетичної політики. Водночас ратифікація Угоди про

асоціацію з ЄС передбачає інтеграцію України до єдиного європейського простору, що потребує визначення головних сутнісних ознак цього простору в енергетичній сфері.

Комплексний аналіз теоретичних доробок у цьому напрямку свідчить, що узагальнюючим поняттям «простір» охоплюється певне середовище, підґрунтя, сприятливі обставини, необхідні для інтенсивного співробітництва всіх учасників євроінтеграційних процесів, а також для їх поглиблення та розширення. Наприклад, європейський правовий простір визначається як правове середовище, у якому діють норми права ЄС, міжнародного права та норми національного права, якщо вони не суперечать праву ЄС [179, с. 65-73].

Предметні межі європейського правового простору, на думку фундатора відповідної концепції Е. Крабі, охоплюють різні галузі національного права – від кримінального й адміністративного до міжнародного приватного права [180, с. 46-50]. Визнання та дотримання цих норм усіма учасниками євроінтеграційних процесів створює єдині «правила гри» для споживачів і виробників, інвесторів, незалежно від наявності у них статусу резидента; забезпечує правову визначеність і надає гарантію захисту прав і рівного ставлення; полегшує економічне співробітництво, ведення бізнесу, розв'язання конфліктів у разі їх виникнення тощо.

Наразі в ЄС і в Україні вже достатньо розвинено концепції європейського економічного простору, європейського простору вищої освіти, європейського дослідницького простору, європейського адміністративного простору тощо. Теорія європейського енергетичного простору (далі – СЕП) поки ще перебуває в стадії становлення, натомість аналіз основоположних нормативно-правових актів ЄС дозволяє визначити її ключові елементи.

Так, системний аналіз Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [181] (далі – Договір) дозволяє за предметним і часовим критеріями умовно виділити два етапи формування СЕП:

газово-електроенергетичний (з 01.07.2005 р. (набрання чинності Договору) до 31.12.2017 р. (кінцевий термін впровадження учасниками Директиви 2001/80/ЄС стосовно обмеження викидів у повітря деяких забруднювачів від великих сміттєспалювальних заводів від 23.10.2011 р., що є останньою директивою, передбаченою Договором). Для України часові рамки зазначеного етапу інші: початок із 01.02.2011 р., закінчення – за 6 років із дати набрання чинності угоди про Асоціацію з ЄС (кінцевий термін впровадження Директиви 1999/32/ЄС стосовно зменшення вмісту сірки в певних видах рідкого палива, яка вносить поправки до директиви 93/12/ЄЕС від 26.04.1999 р., що є останньою обов'язковою Директивою цього етапу, передбаченою для впровадження угодою про Асоціацію);

етап, що стосується інших енергетичних продуктів, наприклад, зрідженого природного газу, бензину, водню або іншої суттєвої мережевої інфраструктури. Часові рамки зазначеного етапу Договором не визначено, лише вказується на можливість його комплексного запровадження у майбутньому. На чинному етапі загальні нормативні вимоги щодо зазначених питань на наднаціональному

рівні ЄС встановлюються окремими директивами та регламентами, але про формування єдиного європейського простору в цій сфері ще не йдеться.

Характеристика ЄЕП у Договорі надається через визначення сукупності його системоутворюючих проявів у загальному економічному, політичному, інституційному середовищі ЄС. Так, у Преамбулі до Договору ЄЕП розглядається як: (1) інтегрований ринок природного газу й електроенергії на основі спільних інтересів і солідарності; (2) стабільна регуляторно-ринкова структура, здатна залучати інвестиції в газові мережі, мережі виробництва та передачі електроенергії; (3) єдиний простір регулювання торгівлі газом і електроенергією, що є необхідним для відповідності географічним розмірам товарних ринків, яких це стосується. Сутність дій Енергетичного Співтовариства зі створення ЄЕП у ст. 2 Договору визначається як організація зв'язків між Сторонами та створення правової й економічної бази стосовно енергопродуктів і матеріалів, для транспортування яких використовуються мережі (природний газ, тепла й електрична енергія) (далі – мережеві енергопродукти).

Таким чином, узагальнено ЄЕП можна визначити як систему зв'язків між сторонами (і відповідно, на національному рівні – внутрішніми «гравцями» – суб'єктами організаційно-господарських повноважень, суб'єктами господарювання та споживачами) з приводу обігу мережевих енергопродуктів, яка у своїй структурі містить юридичний та інші (економічний, технічний тощо) елементи.

На користь такого висновку свідчить аналіз ст. 3 Договору, що містить вичерпний перелік ключових завдань, як слід виконати задля формування ЄЕП, а саме:

запровадження нормативно-правової бази з енергетики, навколишнього середовища, конкурентної політики та відновлюваних джерел енергії, з урахуванням як інституційної структури Енергетичного Співтовариства, так і конкретної ситуації в кожній із Договірних Сторін;

установлення певної регуляторної системи, що дозволяє ефективно функціонування ринків мережевих енергопродуктів і охоплює створення єдиного механізму їх транскордонної передачі та (або) транспортування. А також здійснення нагляду за одностороннім дотриманням заходів із безпеки;

створення ринку мережевих енергопродуктів без внутрішніх кордонів, у т. ч. координація взаємодопомоги у разі серйозних порушень у функціонуванні енергетичних мереж або зовнішніх пошкоджень, яка може охоплювати досягнення спільної енергетичної зовнішньоторговельної політики (створення єдиного енергетичного ринку).

Отже, систему відносин (зв'язків) ЄЕП складають: (1) правовідносини у сфері енергетики, навколишнього середовища, конкурентної політики та відновлюваних джерел енергії як такі, що їх урегульовано відповідними правовими нормами, закріпленими у нормативно-правовій базі з відповідних питань; (2) правовідносини у сфері управління господарською діяльністю в енергетичному секторі (правову природу цих відносин обумовлено загальним принципом «заборонено все, що прямо не дозволено законом», який визначає

відносини між суб'єктом господарювання та суб'єктом владних, у т.ч. організаційно-господарських повноважень); (3) відносини у сфері енергетики, навколишнього середовища, конкурентної політики та відновлюваних джерел енергії, які не врегульовано правовими нормами (стосовно цих відносин діє загальний принцип «дозволено все, що прямо не заборонено законом»).

З наведеного визначення можна зробити висновок, що ЄЕП структурно охоплює дві компоненти – правовий енергопростір, елементами якого є перші дві групи правовідносин, і т.з. «вільну» компоненту, що складається з відносин, не врегульованих правом. Водночас обидві компоненти є взаємопов'язаними та взаємозалежними.

Так, правове регулювання як динамічне явище може поширюватися на ті відносини, що до певного моменту регулювалися звичаєм або не мали регулювання взагалі, але з набуттям суттєвого значення для суспільного розвитку потребують врегулювання на законодавчому рівні (як це відбувалося з використанням газу (метану) вугільних родовищ, сонячною та вітровою енергією, яка вироблялася у приватних домогосподарствах).

Іншою формою правового впливу на «вільну» компоненту є встановлення стимулювання бажаного розвитку відносин на ринку та механізму захисту від їх небажаного розвитку за принципом *consuetudo volentes ducit; lex nolentes trahit* (звичай веде за собою того, хто хоче; закон тягне за собою того, хто не хоче). Приміром такого підходу є відносини конкуренції. Як зазначає О.О. Бакалінська, добросовісна конкуренція – це якісна характеристика поведінки учасника конкурентних відносин, його внутрішнє сприйняття морально-етичних цінностей суспільного, зокрема, економічного, розвитку, тому добросовісність конкуренції неможливо забезпечити шляхом застосування заходів державного регулювання, можна лише створити умови для її формування та розвитку, а також мотивування учасників конкурентних відносин, що розуміють і визнають необхідність розвитку економічної конкуренції до дотримання правил і принципів добросовісного конкурентного змагання. Засобами такого мотивування, які може пропонувати право, є спрощення процедури створення нових суб'єктів господарювання шляхом вдосконалення реєстраційних процедур, зменшення кількості перевірок, розвиток малого та середнього бізнесу як антимонопольного за своєї суті тощо [182, с. 182-212]. Водночас прояви недобросовісної конкуренції є підставою для застосування захисних механізмів.

Водночас «вільна» компонента як майданчик, на якому активно використовуються інноваційні продукти, здійснює вплив на динаміку правового регулювання. Наприклад, використання споживачем геотермальної енергії шляхом встановлення теплових насосів для підігріву води виключно для власного споживання не є предметом регулювання з огляду на нечисленність відповідних випадків на чинному етапі та відсутність помітного впливу на загальну ситуацію на ринку теплової енергії. Але якщо кількість абонентів багатоквартирного будинку, які оберуть такий спосіб задоволення своїх потреб, і, відповідно, відмовляться від послуг централізованого гарячого водопостачання, зростатиме, умовно-постійні витрати постачальника на

забезпечення решти абонентів збільшаться, що призведе до подорожчання тарифів, додаткового навантаження на бюджет й ін. За таких умов виникає потреба у коригуванні правового регулювання у сфері будівництва, планування територій, житлово-комунального господарства, енергетики тощо.

Адекватність правової моделі енергопростору стимулювати розвиток відповідних відносин у бажаному напрямку залежить від здатності правової компоненти належним чином реагувати на поточні зміни, що актуалізує питання щодо можливості відповідного представницького органу виступати суб'єктом законодавчої ініціативи. Слід зазначити, що на традиційних рівнях представництва – державному, регіональному, місцевому – зазначене питання вирішено, визначений обсяг компетенції відповідних органів, і наразі у рамках децентралізації відбувається перерозподіл організаційно-господарських повноважень у відповідних сферах управління. Водночас можливість поширення правової моделі енергопростору на т.з. нетрадиційні, міжрівневі утворення, такі як, насамперед, агломерації, є дещо спірною як у сучасних умовах, так і у перспективі після завершення основного етапу децентралізаційних перетворень.

У текстах нормативно-правових актів України використовується термін «агломерація» (міська агломерація, промислово-міська агломерація), проте його зміст не визначається. Аналіз законодавства ЄС із цього приводу дозволяє визначити кваліфікаційні ознаки агломерації, які дозволяють її ідентифікувати у європейському правовому просторі, а саме:

відсутність правового статусу адміністративно-територіальної одиниці. Так, агломерація визначається як територія [183] або група зближених і тісно пов'язаних між собою самостійних міст [184];

кількість споживачів послуг, яка визначається зазначенням мінімального порогового значення мешканців (більше 250 тис. жителів), їх щільності [184] або рівня споживання послуг населенням і суб'єктами господарювання, яке є достатнім для ідентифікації території як окремого сегменту [183];

єдність як об'єкту регулюючого впливу, яку обумовлено інтенсивними економічними та культурно-побутовими зв'язками між її частинами, а також наявністю спільних крупних інженерних споруд (транспорт, систем водопостачання, теплопостачання й ін.) [184].

В умовах реформування сектору житлово-комунальних послуг, серед яких найбільш проблемними є сегменти теплопостачання та гарячого водопостачання як найбільш енерговитратні та найменш пристосовані до ресурсної диверсифікації, постає питання щодо визначення правових форм участі агломерацій у модернізації відповідних спільних систем життєзабезпечення. Йдеться не лише про особливості управління підприємством-послугодавцем, яке, як правило, є комунальним, але й про інші аспекти: можливість отримання підтримки на державному та регіональному рівнях, відносини партнерства з населенням громад, врахування громадської думки тощо.

Звісно агломерація у неінституціоналізованому вигляді виступати суб'єктом будь-яких відносин не може. Водночас аналіз чинного законодавства

та тенденцій його розвитку в напрямку адаптації до законодавства ЄС дозволяє визначити, щонайменше, такі правові форми її інституціоналізації як об'єднання громад і створення мікрорегіону.

Відповідно ст. 3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» зазначений процес здійснюється на принципах конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності [34].

Наслідком об'єднання територіальних громад, що входять до агломерації є інституціоналізація їх представницького органу, який є правонаступником прав і обов'язків всіх юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, а також визнання територіальної громади правонаступником всього майна, прав і обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, в т.ч. щодо комунальних підприємств із теплопостачання та гарячого водопостачання. Таким чином, агломерація в межах повноважень, які є у її представницького органу, набуває права формувати належну правову модель енергопростору з урахуванням чинних умов функціонування.

Відповідно до ст. 10 зазначеного Закону об'єднана територіальна громада має право претендувати на державну фінансову підтримку у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку в порядку та за умов, визначених Законом. Тобто модернізація енергоємних систем життєзабезпечення може здійснюватися в т.ч. за рахунок державних коштів, що має суттєве значення з огляду на наявність багатьох інших сфер, реформування яких потребуватиме фінансування коштом місцевого бюджету.

Водночас, окрім умови щодо якості та доступності публічних послуг, у т.ч. комунальних, як послуг, що надаються підприємствами, які перебувають в управлінні органів місцевого самоврядування, ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» ставляться й інші, а саме: відсутність у складі об'єднаної територіальної громади іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування; нерозривність території об'єднаної територіальної громади; її розташування в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області; врахування при прийнятті рішення щодо добровільного об'єднання історичних, природних, етнічних, культурних й інших чинників, що впливають на її соціально-економічний розвиток.

Тобто вирішення завдань формування ефективного локального енергопростору є лише одним із багатьох чинників, що можуть впливати на прийняття рішення щодо доцільності об'єднання громад, а також одним із численних напрямків, які потребують уваги з боку представницького органу об'єднаної громади. За таких умов енергетичну складову може бути витіснено з кола нагальних соціально-економічних питань, що потребують першочергового вирішення. Водночас багатоспектність питань, віднесених до компетенції представницького органу об'єднаної громади, дозволяє забезпечити вплив на

усі відносини, що складаються в енергопросторі, не обмежуючись виключно проблемами функціонування сектору теплопостачання та гарячого водопостачання.

У разі незастосування з тих чи інших причин формату об'єднання громадян вирішення проблем формування ефективного енергопростору може здійснюватись у рамках мікрорегіону, право створення якого передбачено Законом України «Про засади державної регіональної політики». Статтею 1 зазначеного Закону мікрорегіон визначається як частина території регіону, що характеризується територіальною цілісністю й особливостями розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку [185].

Таким чином, застосування формату мікрорегіону для вирішення проблеми ефективного функціонування енергоємних систем теплопостачання та гарячого водопостачання є можливим у разі, якщо зазначене питання отримає правової форми спеціального проекту, що має суттєве значення для територіальних громад, які входять до складу агломерації.

На відміну від об'єднання громад, створення мікрорегіону не передбачає позбавлення правосуб'єктності представницьких органів територіальних громад, що його утворюють, але повноваження щодо управління у визначеній сфері, зокрема, теплопостачання та гарячого водопостачання, спільним рішенням делегуються органу управління мікрорегіоном.

Такий орган може функціонувати як постійно або тимчасово (на термін реалізації спеціального проекту) діючий колегіальний орган, який складають представники відповідних органів місцевого самоврядування, що мають компетенцію щодо вирішення питань, передбачених відповідним спеціальним проектом. Обсяг організаційно-господарських повноважень, які можуть бути делеговані органу управління мікрорегіоном, не є і не повинен бути формалізованим на законодавчому рівні. Визначення його конкретних меж доцільно визначати диференційовано, в залежності від змісту спеціального проекту регіонального розвитку, який реалізується на визначеній території.

Водночас, обмеженість компетенції органу управління мікрорегіоном виключно питаннями, пов'язаними з теплопостачанням і гарячим водопостачанням, зменшує його потенційну здатність здійснювати комплексний вплив на формування ефективної моделі енергопростору. Певну «допомогу» в розв'язанні цієї проблеми може надати відсутність жорстких законодавчих рамок щодо питань правового статусу органу управління мікрорегіоном, що дозволяє органам місцевого самоврядування, як засновникам мікрорегіону, застосовувати інструменти т.з. конкуруючої компетенції, заповнюючи наявні в законодавстві «лакуни» шляхом ухвалення власних нормативно-правових актів, які визначатимуть порядок прийняття рішень на рівні мікрорегіону.

Як зазначалося, орган управління мікрорегіоном, на відміну від органів місцевого самоврядування, що делегували йому частину власних повноважень, не є виборним, тобто він не має т.з. суспільного мандату на представництво інтересів населення відповідних територіальних громад в опосередкованій

формі. Проте у його статуті може бути передбачено застосування інструментів безпосереднього волевиявлення громади, наприклад, шляхом проведення громадських обговорень, із питань запровадження певної форми реформування. За таким підходом можуть бути визначені найприйнятніші для громади засоби переформатування не лише відносин, що складаються безпосередньо у сфері теплопостачання та гарячого водопостачання, але й у дотичних до них відносинах з енергозбереження, енергомодернізації об'єктів енергоспоживання, знайдено сегменти, привабливі для розвитку публічно-приватного партнерства або придатні до передачі в управління самоврядним організаціям громадян.

Зазначимо, що такий спосіб взаємодії з громадськістю широко застосовується в інших країнах. Зокрема, у Швейцарії головною формою волевиявлення членів територіальних громад мікрорегіонів є референдум, у Франції, Німеччині, Великій Британії, США й ін. частіше використовуються інструменти громадського експертування місцевих проектів або їх часток. Залучення громадськості до вирішення питань реформування систем життєзабезпечення мікрорегіону дозволить створити правові передумови для наповнення правового статусу зазначеного утворення реальним змістом, а також сприяти створенню передумов для формування ефективної моделі локального енергопростору в цілому.

Отже, енергопростір агломерації можна визначити як систему зв'язків між сторонами (суб'єктами організаційно-господарських повноважень, суб'єктами господарювання та споживачами) щодо обігу енергопродуктів, що постачаються спільними мережами, зокрема, теплопостачання та гаряче водопостачання. Структурно енергопростір агломерації охоплює правовий енергопростір, елементами якого є правовідносини, і т.з. «вільну» компоненту, яка складається з ринкових відносин, не врегульованих правом. Передумовою створення ефективної правової моделі енергопростору є інституціоналізація агломерації як суб'єкта законодавчої ініціативи, що може здійснюватися у формах добровільного об'єднання територіальних громад або створення мікрорегіону.

5.3. Економіко-правові підходи до управління технологічними ризиками у гірничодобувному секторі міських агломерацій

Вугледобувний сектор міських агломерацій досить серйозно впливає на забезпечення сталого розвитку території в економічному, соціальному й екологічному аспектах. В економічному аспекті це пов'язано з наповненням бюджетів, соціальному – із забезпеченням зайнятості, екологічному – з підтримкою гармонії між виробництвом і природою. Тому підтримка його безпечної діяльності є важливим завданням.

Досвід виробничої діяльності свідчить, що в останні роки значно зросла кількість аварій та інцидентів, пов'язаних як із людським, так і з технологічним фактором [186-187]. Надійність обладнання на промислових підприємствах характеризується як технічними показниками, так і компетентністю персоналу,

що його експлуатує. Наслідки подібних аварійних ситуацій є найбільш важкими та збитковими для промислових підприємств [188-189]. Тому важливо зберігати наявний потенціал надійності виробничих фондів, який залежить від частоти появи технологічних порушень у процесі виробничої діяльності. У зв'язку із цим постає завдання підтримки технологічної безпеки вугледобувних підприємств, надто при проектуванні та геотехнологій виїмки вугільних пластів з урахуванням зон зосередження вільного метану в вуглепородному масиву [190-192].

Наразі ключовими завданнями забезпечення ефективної діяльності підприємств вугледобувного сектору, що діють на території міських промислових агломерацій визнаються:

обґрунтування та виробництво виключно затребуваного обсягу вугільної продукції згідно марочного складу;

корінна реструктуризація шахтного фонду у вигляді консервації та реконструкції потенційно перспективних шахт і шахт, продукція яких у цей час не витримує ринкової конкуренції, а також фізичної їх ліквідації не ефективних підприємств;

забезпечення достатньої бюджетної підтримки для якнайшвидшого досягнення підприємствами фінансової самодостатності (на першому етапі в частині собівартості виробництва, а на другому – з урахуванням капітальних витрат);

створення вертикально інтегрованих державних компаній за участі шахт, які видобувають енергетичне вугілля та приватизація вуглевидобувних підприємств сектора коксівного вугілля.

Беручи до уваги, що радикальних змін у структурі виробництва електричної енергії України в найближчі 5-7 років не вбачається, завдяки збереженню пріоритету атомної енергетики, пропонується збільшити частку отримання електроенергії тепловими генераціями.

Головними завданнями, що забезпечують функціонування та розвиток діяльності підприємств і об'єднань вугледобувного сектору є такі:

зменшення загальних витрат на виробництво;

збільшення концентрації гірничих робіт;

раціональне збільшення обсягів видобутку;

технічне переоснащення виробництва;

вдосконалення системи організації робіт і управління;

збільшення темпів зростання якості продукції;

розробка програми розвитку, яка передбачає найбільш повне вирішення виробничих, економічних і соціальних питань;

оптимізація товарних, фінансових й інвестиційних потоків, що сприятиме поліпшенню економічних і фінансових результатів діяльності;

збільшення ступеню впливу на кон'юнктуру енергетичного ринку з метою досягнення сприятливих умов реалізації та придбання електроенергії.

При вирішенні зазначених завдань слід враховувати, що в даний час гірничі роботи спричиняють ускладнення процесу підземного видобутку вугілля. В умовах інтенсифікації гірничих робіт на глибоких горизонтах

скупчення вільного метану є головним чинником, що суттєво впливає на умови безпеки ведення очисних робіт і стримує темпи видобутку вугілля.

Складність вирішення проблеми запобігання високого рівня аварійності та травматизму полягає в наявності взаємопов'язаних факторів і процесів, що відбуваються в гірському масиві, порушеному гірничими роботами. Зокрема це фактор глибини (поки недостатньо вивчений стосовно масиву порід) і фактор опорного гірничого тиску, що виникає навколо очисного вибою. Головними причинами високого рівня аварійності та травматизму на підприємствах вугледобувного сектору є процеси вивалоутворення, пов'язані зі скупченнями вільного метану, а також можливістю виникнення раптових геодинамічних зсувів.

Спільна дія зазначених факторів формує складні та важко передбачувані наслідки проявів гірського тиску в очисних вибоях. Кількісні та якісні зміни у проявах гірського тиску вимагають детального вивчення та подальшого узагальнення закономірностей, які виникають у вугільному масиві.

Збільшення глибини розробки вугільних пластів призводить до зростання залежності забезпечення технології вуглевидобутку від можливості регулювати та правильно використовувати напружено-деформований стан гірського масиву. Вирішити це завдання не можливо без всебічного аналізу впливу геологічних факторів на утворення зон скупчень метану, фізико-геологічних умов формування зон підвищеної газоносності, перебування вільного метану у вугленосних відкладеннях, колекторських властивостей і газоносності порід, ролі тектонічного фактора в міграції та накопиченні вільного метану.

Необхідність надійного прогнозу гірничо-геологічних умов залягання вугільних пластів призвела до застосування сучасних геофізичних методів прогнозування зон скупчення вільного метану, що відрізняються високою надійністю й ефективністю. Вітчизняними та зарубіжними фахівцями накопичено значний досвід у сфері геоелектричних досліджень. Це суттєво розширило сферу застосування геофізичних методів у визначенні «газових мішків». Однак для прогнозування зон зосередження вільного метану застосування геофізичних методів практично не використовувалось.

Сучасні геотехнології мають недостатню надійність, що обумовлено раптовими геодинамічними зсувами у вуглепородному масиві. Втрата стійкості рівноважного стану геомеханічної системи свідчить про наявність складних причинно-обумовлених зв'язків ланцюга подій, що розвиваються в часі та просторі. Поступово руйнуються породи, послаблюючи механічні зв'язки між окремими породними блоками.

Можна виділити узагальнюючі принципи, що мали місце під час аварій, які сталися під 2-й лаві центрального бремсберга пл.11 на шахті ім. О.Г. Стаханова ДП "Красноармійськвугілля" (г.Мірноград) і на виїмковій ділянці 13-й східної лави пл. (L 1) АП "Шахта ім. О.Ф. Засядька" (м.Донецьк) на глибині ведення гірських робіт відповідно 867 і 1170 м:

миттєвий розвиток деформацій у покрівлі лави зі швидкістю, відповідно, 20 і 37 мм/сек, із розривом порід покрівлі, зі зміщенням блоку порід, які

відірвалися, до лави, розущільненням алевроліту та пісковика, що призвело до пошкодження секцій механічного кріплення;

інтенсивне виділення метану з порід, що його вміщують, і виробленого простору (понад 100 тис. м³ за 4 години);

ступінь виробленості масиву;

відшарування й утворення у вугільному пласті порожнини глибиною понад 3,5 м і шириною 15 м;

збереження у видавленому вугіллі структури природного залягання пласта, наявність пустот, тріщин і щілини між покрівлею та видавленим вугіллям;

газовиділення, що не перевищує природної різниці між газоносністю та залишковою газоносністю вугілля;

двохпачечна будова пласта: верхня пачка потужністю 0,85...0,95 м міцніша за нижню, що має потужність 0,20...0,30 м; наявність маломіцного прошарку глинистого сланцю на контакті пласта з породами покрівлі однією з природних площин видавлювання вугілля;

зависання покрівлі у виробленому просторі, представленого потужним (близько 40 м) шаром пісковика; заміщення глинистих сланців у породах безпосередньої покрівлі пісковиками.

Зазначені обставини обумовлюють потребу в управлінні технологічними ризиками з допомогою відповідних методів й інструментів.

Проаналізуємо на законодавчому рівні поняття «технологічний ризик» задля визначення сутності управління ним. У законі України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18.01.2001 № 2245, зазначено, що ризик – це ступінь імовірності певної негативної події, яка може відбутися в певний час або за певних обставин на території об'єкта підвищеної небезпеки й/або за його межами [193]. У законі України «Про стандарти, технічні регламенти та процедуру оцінки відповідності» від 01.12.2005 № 3164, ризик трактується як можливість виникнення та ймовірні масштаби наслідків негативного впливу протягом певного періоду часу [194]. У відповідності до закону України «Про основні засади державного надзору (контролю) в сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877. ризик – кількісна міра небезпеки, що враховує ймовірність виникнення негативних наслідків від здійснення господарської діяльності та можливий розмір втрат від них [195].

Згідно наданих визначень, управління технологічними ризиками містить оцінку серйозності й імовірності заподіяння фактичної шкоди конкретною небезпекою та прийняття рішень щодо її запобігання.

Ризик буде високим, якщо ступінь наслідків вищий, а вірогідність настання – висока. Однак одночасно серйозність небезпеки може бути високою, а достовірність – дуже низькою. Вірогідність настання пов'язано із частотою контактування працівника з небезпечним фактором (чим частіше контакти, тим більша вірогідність) і частотою, з якою небезпека може реалізувати свої потенційні шкідливі ефекти (постійно наявні небезпеки мають більш високу вірогідність заподіяння шкоди, ніж ті, що діють протягом нетривалих періодів

часу). Якщо ці небезпеки належним чином контролювати, то технологічно ризики можна зменшити до прийнятних рівнів.

У правління технологічними ризиками передбачає виявлення небезпеки будь-якої професійної діяльності, процес пошуку й ідентифікації небезпечних факторів, які можуть спровокувати нещасний випадок на виробництві та (або) професійне захворювання, а також груп працівників, на які можуть діяти ці небезпеки. Виявлення небезпек є одним із компонентів більш широкого процесу системи управління виробництвом і охороною праці у вугільній промисловості України (СУВОП). У табл. 5.3 розкрито зміст етапів виявлення небезпек у технологічному процесі вугледобувних підприємств.

Таблиця 5.3

Виявлення небезпек у технологічному процесі вугледобувних підприємств

Найменування етапу	Зміст етапів
Виявлення можливих факторів ризику	До факторів відносяться об'єкти, промислові установки, будівельні майданчики, офісні будівлі, склад і чисельність працюючих, операції, які відповідають руху виробництва
Забезпечення обізнаності щодо можливого впливу	Виявлення працівника або працівників, на яких впливає небезпека, а також можливі шляхи впливу (ким може бути завдано шкоди і як саме)
Можливі шляхи впливу	Частоти контакту з небезпеками, інтенсивності впливу та часу впливу. Небезпеки характерні для конкретного процесу, а ризики – ні. Ризики змінюються в залежності від рівнів забезпечення профілактики та захисту

Механізм управління виробничим ризиком – це процес, який передбачає систематичне виявлення й аналіз небезпечних чинників, характерних для підтримки безпеки основних виробничих процесів на вугледобувних підприємствах, а також проведення оцінки супутніх ризиків для здоров'я працівників із метою вибору та реалізації ефективних заходів контролю виробничих ризиків.

На законодавчому рівні закріплено поняття управління ризиком, але не прописано визначення «система оцінки й управління ризиками». У Законі [193] управління ризиком трактується як процес прийняття рішень і здійснення заходів, спрямованих на забезпечення мінімально можливого ризику. У свою чергу, в Постанові Кабінету Міністрів «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки» від 11.07.2002 № 956 визначено нормативи небезпечних речовин, за якими дані об'єкти можна ідентифікувати як об'єкти підвищеної небезпеки.

Управління ризиками містить три основних напрями: виявлення небезпеки; оцінку ризиків; запобігання та контроль ризиків.

Виявлення небезпек – це процес ідентифікації небезпечних факторів, які

можуть спровокувати нещасний випадок на виробництві, а також груп працівників на яких можуть впливати ці чинники.

Оцінка ризиків – це процес визначення й аналізу всіх ризиків, пов'язаних із кожною виявленою небезпекою. Визначення ризику – це процес визначення ступеня ризику за двома чинниками – ймовірності та серйозності. Аналіз ризику – це формування уявлення про важливість і допустимості ризику і, відповідно, необхідність запобіжних заходів і їх невідкладності.

Запобігання ризиків і контроль ризиків – це третій напрям у процесі «управління ризиками». Перші два напрями є, переважно, аналітичними, а запобігання ризиків і контроль ризиків є активним напрямом, спрямованим на зменшення кількості нещасних випадків і професійних захворювань.

Проведення ідентифікації небезпек, оцінка ризику та вибір ефективних способів його контролю є основою системи управління охороною праці (СУВОП). Вона передбачає встановлення, впровадження та дотримання процедури для постійної ідентифікації небезпек, оцінки ризику та вибору необхідних засобів контролю.

Чинники, які слід враховувати у процедурі ідентифікації небезпек і оцінки, наведено на рис. 5.1.

Система оцінки ризиків для ідентифікації небезпек повинна визначатися з урахуванням масштабу, характеру та тривалості процесів, забезпечуючи швидше попереджувальний, ніж реактивний підхід; забезпечувати ідентифікацію, встановлення пріоритетів і документування ризиків, а також впровадження відповідних видів контролю.

Для управління змінами організація повинна заздалегідь, до їх введення, ідентифікувати небезпеки та ризики, пов'язані зі змінами в організації, системі менеджменту СУПОТ або її діяльності. Організація повинна гарантувати, що результати таких оцінок враховані при розробці методів контролю.

При визначенні методів контролю або розгляді змін до чинних методів слід прагнути до зменшення ризиків у відповідності з такою ієрархією: усунення ризику; заміна; інженерні засоби контролю; сигналізація; попереджувальні знаки; адміністративний контроль.

Доцільно встановити ризики, які є неприйнятними та будуть використані до визначення цілей і завдань СУПОТ і відповідних програм поліпшення умов праці. Звичайно ризики ідентифікуються на підставі методології кількісного аналізу ризику та декларацій безпеки небезпечних виробничих об'єктів, паспортів безпеки небезпечних об'єктів, планів локалізації та ліквідації аварійних ситуацій на технологічних об'єктах.

Ризик порушень умов праці (ступінь травмонебезпеки) може бути класифіковано з використанням класів ризиків: клас 1 – неприпустимий ризик (мусить бути зменшено перед виконанням або продовженням виконання роботи, використанням робочого місця, подальшою експлуатацією небезпечного виробничого об'єкта); клас 2 – неприйнятний ризик (потрібна оцінка доцільності заходів щодо зменшення ризику); клас 3 – допустимий ризик.



Рис. 5.1 Чинники, що враховуються у процедурі ідентифікації небезпек і оцінки ризику

Для реалізації вимог безпеки застосовується система оцінки небезпеки та ризику травматизму, профзахворювань і порушень умов праці на робочих місцях (при проведенні робочих операцій), аварій та інцидентів.

Ця система оцінки й управління ризиками забезпечує:

кількісний підхід до оцінки й управління ризиком (у порівнянні зі способом фіксації результатів атестації робочих місць за умовами праці);

можливість ймовірнісної оцінки, врахування не тільки небезпечних і шкідливих факторів виробничого середовища, але і передісторії травматизму на підприємстві;

можливість прийняття рішення щодо вибору з допомогою коригувальних і запобіжних заходів, визначення кількісно вимірюваних цілей і завдань з охорони праці.

Ризик може бути професійним (об'єкт захисту – працівник), технічним (об'єкт захисту – обладнання, споруди), екологічним (об'єкт захисту – навколишнє середовище). Ризик є практично на кожному робочому місці. Наприклад, на вугледобувному підприємстві на робочому місці в гірничій виробці наявна небезпека – рухома конвеєрна стрічка або обертовий елемент обладнання.

Можливими причинами перетворення небезпеки в небажані події є: відсутність огорожі, екранів, блокувань, що виключають випадковий і навмисний контакт працівників із джерелом ризику; невідповідність запобіжних, захисних пристроїв; недостатня швидкість спрацьовування механізмів захисту; незручне розташування та неправильне забарвлення кнопок управління; погане освітлення; невідповідний мікроклімат; наявність шкідливих хімічних речовин, аерозолів і пилу; висока швидкість руху конвеєра; розташування обладнання поблизу інших робочих місць або маршруту руху працівників; невідповідні засоби індивідуального захисту; інші можливі небажані події та невідповідності.

Процедура ідентифікації ризику, заснована на знаннях технології робіт і процесів, дозволяє виявити джерела ризику, види небезпеки на робочому місці та забезпечити подальший якісний аналіз впливу небезпечних і шкідливих виробничих факторів, джерелом яких є виробничі процеси.

Процедура ідентифікації ризику завершується складанням переліку й описом небезпек з урахуванням того, що джерелом небезпеки може бути, як об'єкт, так і діяльність людини.

Система оцінки професійного ризику захисту персоналу від нещасних випадків і професійних захворювань на робочому місці може бути представлена таким чином:

ідентифікація небезпек (виявлення шкідливих і небезпечних факторів робочого середовища та трудового процесу);

визначення можливих причин, що призводять до небажаних подій;

оцінка ризику (ймовірність здійснення ризику, визначення масштабу наслідків небажаної події з урахуванням можливої тяжкості інциденту та шкоди здоров'ю людини, висновок про прийнятність або неприйнятність ризику);

вибір і оцінка засобів захисту від кожного виду небезпеки;

оцінка залишкового ризику після впровадження системи захисту;

оцінка системи захисту життя та здоров'я персоналу в цілому, відповідно до класу умов праці.

Система оцінки й управління технологічними ризиками дозволяє враховувати сучасну систему технічного регулювання на підприємствах і оцінювати ризики травматизму й аварій.

Система СУПОТ впливає на ефективність функціонування підприємства. Зменшення позапланових втрат, пов'язаних з аваріями за інших рівних умов збільшує ефективність роботи підприємства. У загальному випадку критерій ефективного управління ризиками, пов'язаними з позаплановими втратами, можна виразити таким чином: у першу чергу слід вкладати кошти в заходи, що на одиницю вкладених коштів дозволять отримати максимум зменшення ризику. Після реалізації даного заходу потрібно знову оцінити ситуацію й обрати наступний найбільш ефективний захід.

Системний підхід у галузі управління безпекою та здоров'ям передбачає ідентифікацію, оцінку й усунення або зменшення ризику на кожному робочому місці та безперервне вдосконалення СУПОТ підприємства. Виробляючи оцінку ризику необхідно чітко виділити об'єкт захисту.

Таким чином, запропоновані підходи до управління технологічними ризиками дозволять збільшити надійність роботи у вугледобувному секторі міських промислових агломерацій шляхом зменшення аварійності, що у свою чергу сприятиме забезпеченню сталості розвитку території в економічному (економія коштів на подолання аварій), соціальному (зменшення травматизму персоналу) й екологічному (поліпшення природного середовища) аспектах.

РОЗДІЛ 6

УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПІДПРИЄМСТВ СФЕРИ ЖИТТЄЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ

6.1. Особливості фінансування розвитку інфраструктури сфери життєзабезпечення міських агломерацій

Сфера життєзабезпечення міських агломерацій відіграє найважливішу роль у вирішенні завдань економічного та соціального розвитку території та забезпеченні якості життя її населення. Це досягається внаслідок функціонування та розвитку виробничої, соціальної, комунальної та ділової інфраструктури.

Саме тому одним із найактуальніших завдань є розробка та впровадження комплексних програм управління наявними інфраструктурними об'єктами та будівництво нових, згідно з наявними потребами на основі використання власних і залучених джерел фінансування. Це задекларовано й у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. [31], де підкреслюється необхідність залучення інвестицій у будівництво та реконструкцію важливих об'єктів міської інфраструктури шляхом посилення взаємодії у системі «органи місцевого самоврядування – бізнес – суспільство» та використання механізмів державно-приватного партнерства.

Вітчизняними та зарубіжними вченими та практиками значна увага приділяється розробці проблем фінансування розвитку високо урбанізованих територій і сфери їх життєзабезпечення, зокрема. Огляд зарубіжних літературних джерел дозволяє зробити висновок, що пропоновані в них підходи до вирішення проблем розвитку інфраструктури у складі сфери життєзабезпечення потребують адаптації для українських міських агломерацій. Аналіз вітчизняних розробок із проблеми свідчить про необхідність подальших досліджень у напрямку розширення інструментів, що забезпечують фінансування програм і проектів розвитку інфраструктури міських агломерацій.

Інфраструктура території містить: виробничу, ділову, соціальну та комунальну складові, її склад представлено на рис. 6.1.

Інфраструктура міських агломерацій відрізняється неоднорідним характером і асиметрією розвитку, пов'язаною з переважаням виробничої та ділової інфраструктури над соціальною та комунальною. Це пояснюється, з одного боку, негативними наслідками прискореної урбанізації індустріального типу, а з іншого – дефіцитом коштів фінансування розвитку комунальної та соціальної інфраструктури. Саме тому інфраструктурну політику слід спрямовувати як на стимулювання інвестицій в чинні та новостворювані об'єкти інфраструктури, так і на подолання асиметрії у розвитку складових міської інфраструктури, а саме забезпечення пріоритетного розвитку комунальної та соціальної інфраструктури.



Рис. 6.1. Склад інфраструктури території

Основними джерелами фінансування програм і проектів розвитку інфраструктури великих міст наразі виступають: бюджетні фонди (кошти державного бюджету, зокрема, Державного фонду регіонального розвитку – ДФРР, державних субвенцій) і кошти місцевих бюджетів територіальних громад) і позабюджетні фонди (залучені кошти приватного капіталу, в тому числі кредитні ресурси недержавних банків й інших фінансових посередників; кошти позабюджетних недержавних підприємств і установ, благодійних фондів та організацій; кошти спонсорської допомоги; кошти господарюючих суб'єктів і населення; позикові кошти іноземних інвесторів) [40, с. 93-94].

Охарактеризуємо окремі джерела бюджетного фінансування. Надання фінансових ресурсів із держбюджету України на розвиток міст здійснюється в рамках виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку коштом ДФРР. При цьому Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися коштом ДФРР, а також порядок використання коштів цього фонду, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196, яка обмежує перелік програм і проектів певними критеріями, до яких належать:

проект (програма) повинен входити в систему пріоритетів регіональних

стратегій розвитку та Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року;

проект повинен бути цільовим і за своїм призначенням спрямованим на співробітництво територіальних громад;

проект повинен бути формою підтримки добровільного об'єднання територіальних громад;

проект повинен сприяти зростанню інфраструктурної забезпеченості об'єднаної громади [40, с. 93-94].

Надання фінансових ресурсів із держбюджету України на розвиток міст здійснюється в рамках виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку коштом ДФРР.

Фінансування проектів і програм розвитку великих міст в Україні власним коштом здійснюється з місцевого бюджету, насамперед, коштом бюджету розвитку.

Формування дохідної бази місцевих бюджетів здійснюється коштом податкових і неподаткових джерел. Основним неподатковим джерелом формування дохідної бази бюджету постає використання власності територіальної громади шляхом здачі в оренду нерухомості та приватизації, а також випуску муніципальних цінних паперів.

Випуск муніципальних цінних паперів дозволяє залучати в досить короткий термін значні кошти, потрібні місту для впровадження життєво важливих інвестиційних проектів із подальшим приростом комунальної власності. Наразі територіальні громади мають в своєму розпорядженні значні ресурси. Це об'єкти нерухомості, земля, будівлі, споруди та комунікації, ринкова вартість яких постійно зростає. Саме власність територіальної громади може стати основою та гарантом великих інвестицій у розвиток міста. Ефективність випуску й обігу комунальних цінних паперів вимагає не тільки компетентного виконання функцій пов'язаних із їх випуском, реалізацією, обігом та погашенням, а й передбачає підвищення ефективності управління комунальною власністю.

Для забезпечення випуску й обігу муніципальних облігацій необхідно організувати роботу підрозділів міської ради та структуру їх взаємодії з іншими компетентними державними органами, уповноваженими банками та приватними структурами, які беруть участь в обігу муніципальних цінних паперів.

Випуск цінних паперів потребує виконання робіт не властивих органам місцевого самоврядування. З огляду на міжнародний досвід, цим органам доцільно залишити за собою функції централізованого управління обігом цінних паперів і власністю із залученням міських структур і підприємств для виконання окремих функцій з управління обігом цінних паперів.

В Україні є досвід випуску муніципальних цінних паперів.

Як зазначає Л.М. Барабан, «Аналізуючи динаміку зареєстрованих випусків облігацій місцевих позик із 2003 по 2011 рр. потрібно зазначити, що чітка тенденція відсутня. Даний ринок розвивається стихійно, нерівномірно за територіальними ознаками і дуже складно спрогнозувати його розвиток» [196,

с.17-18]. Це підтверджується даними Національної комісії із цінних паперів та фондового ринку України (НКЦПФР) про випуск облігацій місцевих позик у 2003-2015 рр.

На 01.01.2014 р. муніципальні цінні папери емітували 16 обласних центрів і 14 інших міст. У складі емітентів найбільша частка випущених облігацій припадає на Київську, Львівську, Одеську, Донецьку Запорізьку і Харківську міські ради. У 2010, 2013, 2015 рр. НКЦПФР не здійснювала і не реєструвала випуск облігацій місцевих позик. У 2012 р. було здійснено 12 випусків облігацій місцевої позики на суму 6,09 млрд. грн., а в 2014 р. один випуск – на суму 2,63 млрд. грн. Обсяг торгів облігаціями місцевої позики на фондових біржах в 2012 р. склав 2,42% від сукупного обсягу торгів, у 2013 р. – 0,19%, у 2014 р. – 0,09%, у 2015 р. – 0,006%. Як зазначають фахівці, наразі спостерігається підвищення вимог входження до біржового реєстру для емітентів муніципальних облігацій, зміцнення довіри до ринку облігацій внаслідок можливості освіти Комітету власників облігацій, прозорості та відкритості інформації про розміщення облігацій і емітента, а також очікується поява нових інструментів на ринку цінних паперів – муніципальних бондів або облігацій міської, місцевої позики [197-199].

Таким чином, і розуміється нагальна потреба у продовженні зазначених процесів, оскільки в порівнянні з іншими способами залучення інвестицій випуск муніципальних цінних паперів має високий потенціал отримання значних обсягів інвестицій у певний період часу, необхідний для здійснення інвестиційних проектів, і забезпечує приріст вартості комунального майна. Крім того, випуск цінних паперів дозволяє ввести в ринковий обіг нерухомість територіальної громади, що надає можливість органам міського управління здійснювати контроль і впливати на формування ринку нерухомості в місті.

Важливим резервом фінансування проектів і програм розвитку міської інфраструктури виступає використання механізму державно-приватного партнерства. Взаємодія органів місцевого самоврядування та бізнес-структур, заснована на принципах державно-приватного (соціального) партнерства, передбачає спільне фінансування та передачу виконання окремих функцій бізнес-структурам. Ця взаємодія має на меті розвиток інвестиційної діяльності, підвищення комерційної та бюджетної ефективності, реалізацію соціальної відповідальності бізнесу. Взаємодія органів місцевого самоврядування та бізнес-структур муить мати системний і комплексний характер, бути орієнтованою на довгострокову перспективу, організовуватися відповідно до пріоритетів економічного та соціального розвитку території [200, с. 261].

При цьому доцільно дотримуватись таких принципів:

- пріоритетності інтересів територіальної громади;
- соціально-інвестиційного характеру вкладень;
- прозорості здійснення взаємодії;
- спрямованості на довгострокову стратегію розвитку території;
- створення системи преференцій для учасників соціальних проектів;
- узгодженості дій із громадськістю.

Внаслідок спільного фінансування проектів зменшується навантаження на місцевий бюджет; розширюється конкурентне середовище у сфері надання послуг; поліпшується інвестиційний клімат території; створюються додаткові робочі місця; надається можливість отримати в комунальну власність об'єкти по закінченні терміну концесійної угоди.

Залученню ресурсів бізнесу для реалізації проектів модернізації та інфраструктури сприяє наявність інвестиційного клімату та факторів привабливості території. Зазвичай під інвестиційним кліматом розуміється система відносин, що формуються під впливом взаємопов'язаних процесів і умов інвестиційної діяльності, політичного, соціально-психологічного, фінансово-економічного, законодавчого, нормативно-правового, екологічного, кримінального, ресурсно-сировинного, виробничого, інноваційного, трудового, інфраструктурного, споживчого та інституційного характеру [201, с.125].

Що стосується інвестиційної привабливості території, то вона містить як об'єктивні, так і суб'єктивні умови та передумови. До об'єктивних умов належить інвестиційний потенціал території, а до суб'єктивних умов відносять діяльність органів місцевого самоврядування щодо розкриття цього потенціалу та залучення інвестицій. До загальних факторів, що сприяють забезпеченню інвестиційної привабливості території, відносяться споживчі, виробничі, трудові, фінансові, інноваційні [201, с.136].

Поряд із загальними факторами доцільно враховувати дію спеціальних факторів, до яких доцільно віднести інформаційну прозорість (прозорість інформації про об'єкти можливих інвестицій) та інвестиційну лояльність (рівень взаємної лояльності органів місцевого самоврядування й інвестора), механізм відкладених податкових платежів (мультиплікації інвестицій).

Фактор «інвестиційної лояльності» розкриває можливості отримання додаткових преференцій інвестором із боку органів місцевого самоврядування за умови виконання ним інвестиційних зобов'язань, пов'язаних із реалізацією проектів розвитку сфери життєзабезпечення території [202, с.144].

Фактор «інформаційної прозорості» нерозривно пов'язано зі створенням і використанням геоінформаційних систем (ГІС), які містять повну та достовірну інформацію про об'єкти можливих інвестицій. Створення і використання ГІС визначено серед основних заходів щодо реалізації завдань Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.

Геоінформаційна система являє комплекс взаємодіючих компонентів: комп'ютерних засобів, програмного забезпечення, геопросторових даних, регламентів і користувачів. Вона виконує функції збору, обробки, зберігання та використання геопросторової інформації. Формування ГІС здійснюється відповідно до Концепції проекту Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» [203].

В Україні є значний досвід створення та впровадження спеціалізованих ГІС на рівні великих міст (зокрема, Одеси, Харкова, Вінниці, Донецька) для потреб інформаційних систем управління міським господарством, оцінки території, соціо-економіко-екологічного моніторингу, містобудівного планування і створення земельного кадастру.

Досвід безпосередньої участі у дослідженнях, пов'язаних із формуванням та використанням геоінформаційних систем у рамках виконання тематики НДР в ІЕПД НАН України та ДонНАБА у 2006-2009 рр., а також участі в розробці та експлуатації геоінформаційного модуля автоматизованої системи обліку комунальної власності м. Донецька у 2012 р., дозволив скласти типову схему об'єктно-функціональної структури ГІС «Інфраструктура міської агломерації» (рис. 6.2).

ГІС як фактор інвестиційної привабливості території повинна забезпечувати оперативне отримання інвесторами повної та достовірної інформації про об'єкти можливих інвестицій, а також сприяти розміщенню й обігу облігацій місцевих позик.

Що стосується адаптації закордонного досвіду використання механізму відкладених податкових платежів (мультиплікації інвестицій) як способу фінансування інфраструктурних проектів [204], то він, безумовно, дозволить залучити значну кількість інвесторів. Однак потрібна серйозна оцінка переваг і недоліків використання цього інструменту для всіх учасників інвестиційного процесу, включаючи державу, органи місцевого самоврядування, потенційних інвесторів і користувачів об'єктів інфраструктури.

При цьому треба враховувати високий рівень інфляції та нестабільність національної валюти, які можуть нівелювати мультиплікативний ефект інвестицій.

Підсумовуючи, можна констатувати таке.

Особливості інфраструктури міської агломерації полягають в її неоднорідності й асиметрії розвитку. У зв'язку із цим постають завдання управління наявними об'єктами інфраструктури, будівництва нових об'єктів, подолання наявної асиметрії шляхом власних і додатково залучених фінансових ресурсів.

Основними джерелами фінансування програм і проектів розвитку інфраструктури міської агломерації виступають кошти державного та місцевого бюджетів, позабюджетні кошти. В даний час кошти державного та місцевого бюджетів не дозволяють забезпечити фінансування в повному обсязі. У зв'язку із цим необхідно залучення позабюджетних коштів за рахунок застосування механізмів державно-приватного партнерства, ринку цінних паперів, відкладених податкових платежів.

Випуск муніципальних цінних паперів, забезпечених майном, яке перебуває у власності територіальної громади, дозволить залучити значні обсяги коштів на реалізацію проектів розвитку комунальної та соціальної інфраструктури. Однак при цьому потрібна велика організаційна робота, включаючи взаємодію органів місцевого самоврядування й організацій, що залучаються для виконання функцій з обігу цінних паперів.

Залученню ресурсів бізнесу для реалізації проектів розвитку інфраструктури сприяє наявність інвестиційного клімату та дія факторів інвестиційної привабливості

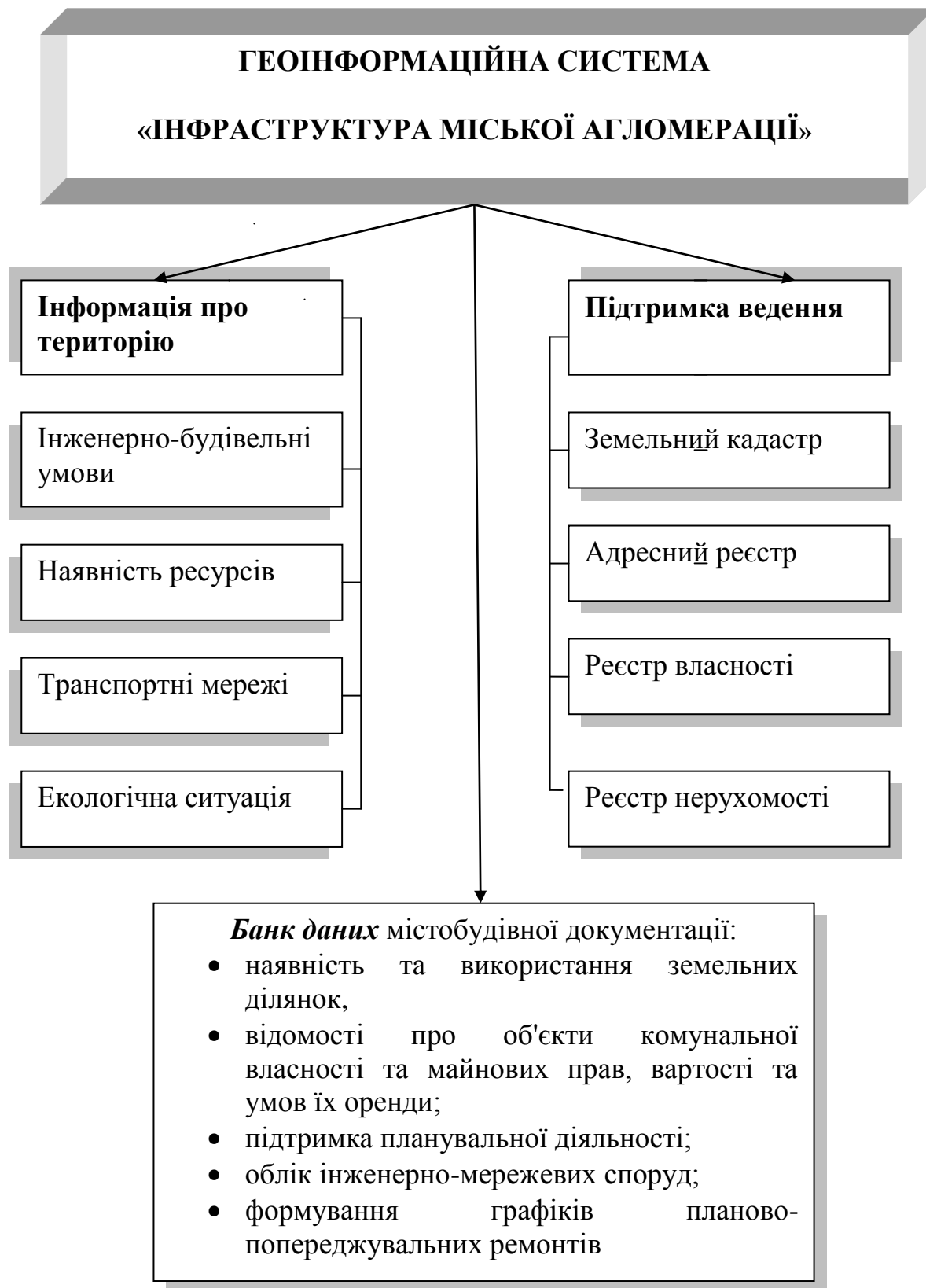


Рис. 6.2. Об'єктно-функціональна структура ГІС «Інфраструктура міської агломерації»

До факторів інвестиційної привабливості слід віднести інформаційну прозорість і взаємну лояльність влади та бізнесу. Забезпеченню інформаційної прозорості сприяє використання геоінформаційних систем, які містять корисну та достовірну інформацію про об'єкти можливих інвестицій.

Запропоновані підходи до залучення додаткових фінансових ресурсів дозволять підвищити фінансову забезпеченість та реалізуємість проектів і програм розвитку інфраструктури міської агломерації. Крім того, потребують вирішення питання комплексного використання запропонованих підходів до залучення коштів для фінансування проектів і програм розвитку інфраструктури міської агломерації з урахуванням інтересів усіх учасників цього процесу.

6.2. Політика тарифоутворення і тарифорегулювання у сфері життєзабезпечення міських агломерацій

Протягом уже багатьох років традиційно житлово-комунальне господарство (ЖКГ) України, підприємства та об'єкти інфраструктури сфери життєзабезпечення міст і міських агломерацій перебувають у критичному стані: загальний рівень зносу основних фондів становить понад 60%, обладнання – енерговитратне; знос водопровідних мереж перевищує 60%, внаслідок чого у деяких містах мережеві втрати сягають 70-80%. Складна ситуація спостерігається також і в тепловому господарстві: протяжність теплової мережі по країні сягає понад 20 тис. км, із яких 12,7 тис. км перебуває в аварійному стані, а 60% теплових мереж потребують ремонту. Близько 90% багатоповерхівок в Україні потребують термомодернізації [33]. Для стабілізації фінансового стану підприємств сфери життєзабезпечення міст і міських агломерацій, підвищення ефективності господарювання, перш за все, необхідно забезпечити вирішення проблеми фінансування їхньої діяльності. При цьому, оскільки тарифи виступають визначальним джерелом фінансування діяльності підприємств сфери життєзабезпечення та їх модернізації [205, с. 37], першочергового значення, з одного боку, набувають питання формування та встановлення беззбиткового рівня тарифів (покриття ними економічно обґрунтованих витрат) і наявності у їх складі інвестиційної складової, а з іншого, – потребує вирішення завдання раціоналізації процесів виробництва та надання житлово-комунальних послуг і скорочення відповідних витрат, а також досягнення своєчасного та стовідсоткового надходження коштів за надані комунальні послуги.

У зв'язку із цим одним із визначальних векторів розвитку країни, її регіонів і міст Стратегією сталого розвитку «Україна–2020» визначено реалізацію реформи житлово-комунального господарства [206]. На цьому також наголошено й у таких стратегічних для розвитку країни та її регіонів програмних документах як Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 385 від 6 серпня 2014 р., Антикризова програма спільних дій влади та бізнесу: невідкладні рішення 2015-2016 років [31; 207]. При цьому серед основних завдань реформування ЖКГ України провідна роль належить

удосконаленню тарифної політики у сфері життєзабезпечення [207].

Різні аспекти реформування та розвитку ЖКГ, проблематика формування і регулювання тарифів на послуги підприємств сфери життєзабезпечення завжди була і залишатиметься в центрі уваги наукових, політичних, бізнесових кіл, громадськості, що обумовлено, перш за все, великою соціальною та суспільною значущістю, ключовою роллю цих господарюючих суб'єктів не тільки в задоволенні першочергових потреб населення, а й у забезпеченні стабільного та безперервного господарювання підприємств, організацій, закладів освіти й охорони здоров'я тощо. Так, значний внесок у дослідження теоретичних і прикладних аспектів тарифоутворення та тарифорегулювання у різних підгалузях ЖКГ, розвитку конкуренції у сфері життєзабезпечення здійснено такими зарубіжними та вітчизняними вченими, як А. Бісвас, Е. Моштерт, А. Бабак, У. Письменна [208-211]. Проблеми впровадження сучасних форм господарювання, специфіку використання механізмів державно-приватного партнерства, принципи та джерела фінансового забезпечення реформаційних процесів у сфері життєзабезпечення висвітлено в роботах Л. Хоффманна, Ф. Мьоллерса, І. Запатріної, А. Кредісова та ін. [26; 205; 212-213]. У наукових роботах В.М. Інякіна, Г.В. Ерліх [214; 215], присвячених проблематиці забезпечення надійності життєзабезпечення в міському розрізі, доведено урбанізаційну роль інфраструктури в розвитку міської економіки. При цьому діапазон поглядів науковців відносно проблематики політики тарифоутворення та тарифорегулювання у сфері життєзабезпечення міст і міських агломерацій коливається від визнання об'єктивної необхідності приведення тарифів до їх економічно обґрунтованого рівня з обов'язковим включенням до їх структури інвестиційної складової [205, с. 40] до позиції, згідно якої ці підприємства мають певні внутрішні резерви скорочення витрат, реалізація яких дозволить досягти беззбитковості та прибутковості господарювання навіть при чинному рівні тарифів і сприятиме збільшенню обсягу власних інвестиційних ресурсів, завдяки збільшенню значення прибутку як джерела інвестицій у відтворення основних фондів [214, с. 7]. Отже, єдиного науково обґрунтованого підходу щодо найважливіших питань розвитку сфери життєзабезпечення як на рівні підприємств (включаючи, зокрема, вдосконалення механізмів тарифоутворення на послуги, що надаються ними), так і на макрорівні (зокрема, створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг, підвищення ефективності системи державного регулювання відповідних процесів) на сучасному етапі реформування ЖКГ України внаслідок складності, значної політизованості досліджуваних процесів, поки що не сформовано.

В той же час очевидно, що політика тарифоутворення та тарифорегулювання у сфері життєзабезпечення є одними з найвпливовіших інструментів вирішення соціально-економічних проблем міського господарства, а також дійових важелів стабілізації фінансово-економічного стану та підвищення ефективності діяльності підприємств сфери.

На рис. 6.3 схематично наведено формування собівартості та тарифів на послуги підприємств сфери життєзабезпечення, а також узагальнено головні

чинники впливу на ці процеси.

Щодо економіко-правових засад політики тарифоутворення та тарифорегулювання у сфері життєзабезпечення міст і міських агломерацій слід зазначити, що останнім часом в Україні прийнято чимало законодавчих і нормативно-правових актів, прогресивних із точки зору вдосконалення процедур встановлення та зміни тарифів, розподілу повноважень органів, які здійснюють регулювання відповідних процесів.

Згідно чинного законодавства, процедура прийняття рішень про перегляд тарифів на послуги підприємств сфери життєзабезпечення здійснюється уповноваженими органами з урахуванням вимог Законів України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 р. №1875-IV, «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI, Наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Порядку доведення до споживачів інформації про перелік житлово-комунальних послуг, структуру цін/тарифів, зміну цін/тарифів з обґрунтуванням її необхідності та про врахування відповідної позиції територіальних громад» від 30 липня 2012 р. № 390, Законом України «Про житлово-комунальні послуги» визначено, що розмір плати за послуги розраховується на підставі затверджених цін/тарифів і показань засобів обліку або за нормами, затвердженими в установленому порядку.

Згідно зі статтею 31 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», підприємства-виконавці/виробники здійснюють розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг і подають їх органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів [216].

Чинним законодавством повноваження щодо встановлення тарифів на послуги підприємств сфери життєзабезпечення (зокрема, на теплову енергію, послуги із централізованого опалення та постачання гарячої води, із централізованого постачання холодної води, водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем) розподілено між Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП) (реалізує діяльність відповідно до вимог Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, затверджена Указом Президента України від 10 вересня 2014 р. №715/2014) та органами місцевого самоврядування (див. рис. 6.3).

Рішення щодо встановлення тарифів приймає НКРЕКП на засіданнях у формі відкритих слухань шляхом усебічного та повного з'ясування позицій усіх учасників засідань, що проводяться після розгляду наданих заявником (підприємством-надавачем послуги) заяви та документів, аналізу результатів фінансово-господарської діяльності заявника відповідними структурними підрозділами НКРЕКП.

Рішення про встановлення тарифів, до яких додається їхня структура, оформлюються відповідними постановами НКРЕКП та доводяться до відома споживачів згідно чинного законодавства

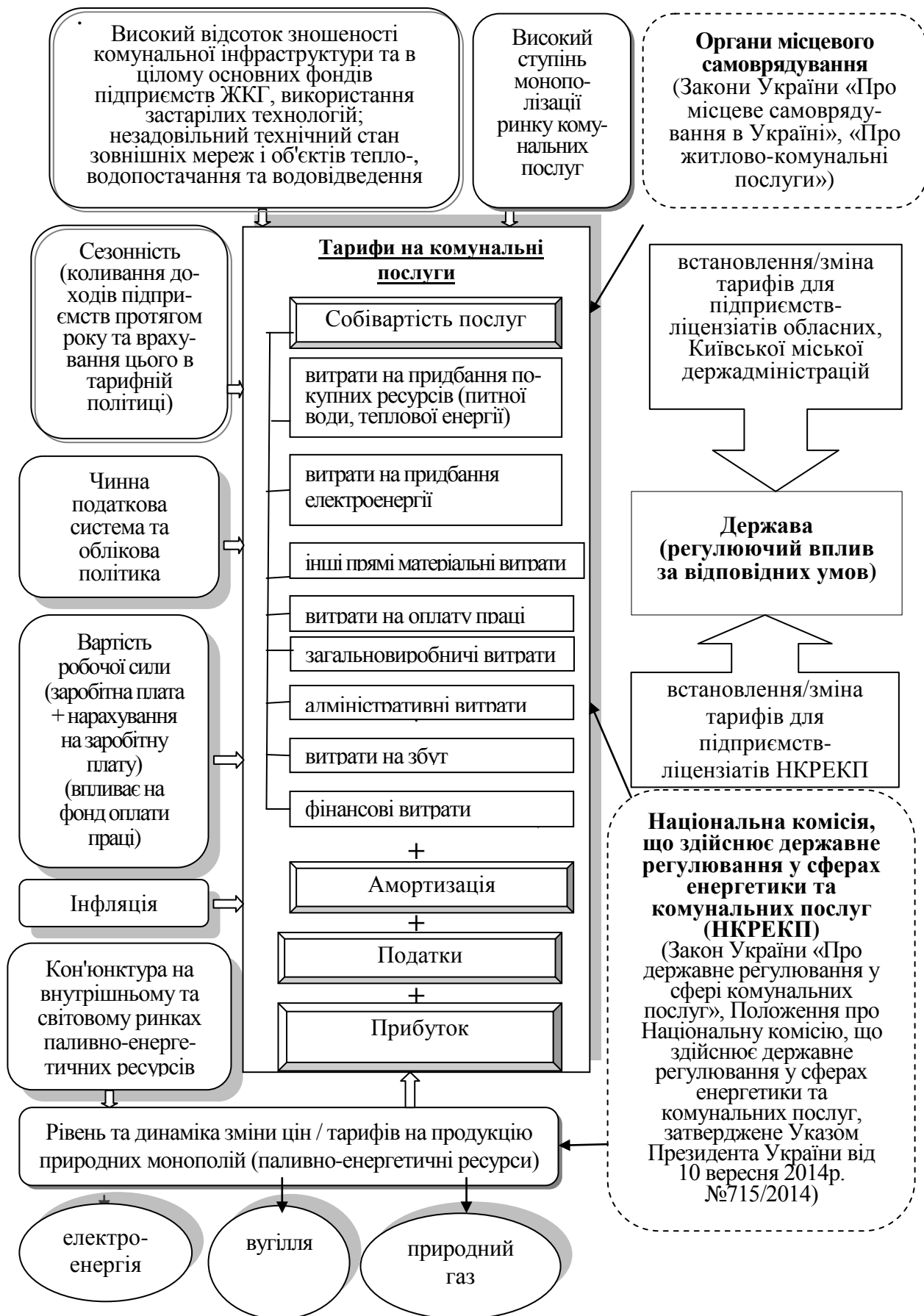


Рис. 6.3. Тарифоутворення у сфері життєзабезпечення та чинники, що впливають на цей процес*

* Складено автором

Періодичність перегляду тарифів на житлово-комунальні послуги в Україні законодавчо не встановлено. Водночас в умовах невизначеності чинників зовнішнього середовища на ринку житлово-комунальних послуг й у цілому політичної й економічної нестабільності, фінансово-економічної кризи, згідно Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» від 1 червня 2011 р. № 869, Постанов НКРЕКП від 10.03.2016 р. №№ 302 і 303, якими затверджено Порядок формування тарифів на послуги із централізованого постачання холодної води, водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), зміна тарифів може бути ініційована як державним регулятором, так і виконавцем послуг за таких обставин, що впливають або можуть вплинути на результати його діяльності у період регулювання:

зміна обсягів надання послуг із централізованого постачання холодної води, водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), урахованих при встановленні чинних тарифів, більше ніж на 5% (для послуг централізованого опалення та постачання гарячої води – відповідна зміна обсягів надання послуг повинна бути більшою ніж на 15%);

зміна у структурі опалювального фонду більше ніж на 15%;

зміна в установленому порядку інвестиційної програми виконавця послуг, якщо це призводить до зміни тарифів більше ніж на 5% від установленного рівня (для послуг централізованого опалення і постачання гарячої води – відповідна зміна повинна складати більше ніж 2%);

зміна протягом строку дії тарифів обсягу окремих витрат, пов'язаних із наданням послуг із централізованого постачання холодної води, водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), із причин, що не залежать від виконавця послуг, включаючи зокрема зміну ставок податків і зборів, розмірів мінімальної заробітної плати, орендної плати та амортизаційних відрахувань, підвищення або зниження цін і тарифів на паливно-енергетичні й інші матеріальні ресурси, якщо це в сукупності призводить до зміни тарифів більше ніж на 5% від установленного рівня (для послуг централізованого опалення та постачання гарячої води – відповідна зміна повинна становити 2% від установленного рівня).

Зміну встановлених тарифів може бути ініційовано державним регулятором за таких підстав:

зміна складових, тарифи на які встановлюються НКРЕКП, у собівартості послуг;

установлення факту невиконання виконавцем послуг інвестиційної програми, яка була врахована в діючих тарифах (при невиконанні інвестиційної програми НКРЕКП має право вилучити зі структури тарифів невикористані кошти, які було передбачено на реалізацію інвестиційної програми, або

врахувати ці кошти як джерело фінансування інвестиційної програми на плановий період);

установлення факту наявності у діяльності з надання послуг перехресного субсидювання між нею й іншими видами господарської діяльності виконавця послуг;

установлення факту надання виконавцем послуг до НКРЕКП недостовірної інформації при обґрунтуванні та розрахунках тарифів. При цьому встановлення факту нецільового або необґрунтованого використання виконавцем послуг коштів, передбачених структурою тарифу, є підставою для прийняття НКРЕКП рішення про зміну тарифу або окремої складової частини структури тарифу.

Отже, державну політику тарифоутворення (як взаємопов'язану систему послідовних дій, заходів, управлінських рішень, спрямованих на забезпечення балансу економічних інтересів підприємств-виробників та споживачів послуг) і тарифорегулювання у сфері життєзабезпечення спрямовано, з одного боку, на створення необхідних економічних гарантій для виробників і, з іншого – на забезпечення соціальних гарантій населення міст і міських агломерацій. Аналіз тексту зазначених законодавчих і нормативно-правових актів дозволяє констатувати їх цілком виправдане спрямування на стимулювання підприємств до зниження енергоємності ц оптимізації організації виробничих процесів, а механізм формування тарифів, передбачений положеннями зазначених документів, покликаний скоротити навантаження на державний бюджет України й одночасно забезпечити стале функціонування підприємств виробників і надавачів комунальних послуг. Унаслідок тривалості процедур погодження, реєстрації, оприлюднення постанов щодо встановлення тарифів на зазначені послуги та наявного відповідного часового розриву між датами застосування до підприємств теплопостачання нової ціни газу і встановлення та застосування для споживачів нового тарифу на послуги, з метою недопущення збитків підприємств життєзабезпечення, прийнято рішення НКРЕКП, яким передбачено відшкодування зазначеної різниці в цінах і тарифах. Проте задекларовані в законодавстві прогресивні механізми господарювання підприємств у більшості випадків досі не реалізовано на практиці, внаслідок відсутності відповідних економічних механізмів їх реалізації, браку бюджетних коштів на відшкодування різниці в цінах/тарифах на теплову енергію, опалення та постачання гарячої води, послуги із централізованого водопостачання, водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості зазначеної продукції та послуг цінам, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи органом місцевого самоврядування.

Частково погоджуючись із позицією В.М. Інякіна та М.В. Леденевої [12, с.6] щодо наявності у підприємств сфери життєзабезпечення певних внутрішніх резервів скорочення витрат, реалізація яких дозволить досягти беззбитковості та прибутковості господарювання, сприятиме збільшенню обсягу власних інвестиційних ресурсів, завдяки підвищенню значення прибутку як джерела інвестицій у відтворення основних фондів, слід визнати необхідність періодичного перегляду тарифів на послуги. Це пов'язано з тим, що переважна

більшість головних чинників, які впливають на формування тарифів на комунальні послуги (рис. 6.3), невідконтрольна управління з боку підприємства (сезонність, особливості оподаткування, вартість робочої сили тощо), а найвагоміша за обсягом складова в загальній структурі собівартості – витрати на придбання покупних ресурсів (зокрема, питної води з системи централізованого водопостачання, теплової енергії), електроенергії, природного газу, тарифи на які також формуються на високомонополізованих ринках і підлягають державному регулюванню, що призводить до чутливості процесів тарифоутворення на послуги підприємств сфери життєзабезпечення від кон'юнктури на внутрішньому та світовому ринках паливно-енергетичних ресурсів.

Крім того, порівняльний аналіз середніх тарифів, зокрема, на послуги водопостачання та водовідведення, а також їх інвестиційної складової в Україні та країнах ЄС, наведений у табл. 6.1, дозволяє констатувати, що при найнижчому рівні тарифів на зазначений вид послуг Україна характеризується найменшим обсягом інвестицій у їх складі.

Таблиця 6.1

Середні тарифи на послуги водопостачання та водовідведення в Україні та країнах ЄС*

Країна	Середній тариф на послуги водопостачання та водовідведення для споживачів, грн. / м ³	Обсяг інвестицій у тарифі, грн. / м ³	Питома вага інвестицій у складі тарифу, %
Україна	8,21	1,15	14
Австрія	90,06	36,02	40
Болгарія	26,05	12,24	47
Румунія	44,34	21,72	49
Угорщина	67,34	10,10	15

* Складено автором за матеріалами Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [33]

При цьому, навіть за умови значного подорожчання житлово-комунальних послуг із метою поступового доведення тарифів до їх економічно обґрунтованого рівня, що для багатьох домогосподарств країни стає невідомим тягарем і неминує спричиняє значну соціальну напругу в суспільстві, в більшості міст України все ще не досягнуто стовідсоткового відшкодування тарифами фактичної собівартості послуг.

Так, за даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [33], станом на 1 липня 2016 р. фактичну собівартість послуг утримання будинків і прибудинкових територій відшкодовано тарифами в десяти обласних центрах, включаючи м. Вінниця, Луцьк, Житомир, Біла Церква, Кіровоград, Рівне, Суми, Тернопіль, Черкаси, Чернігів. Водночас собівартість послуг з постачання холодної води відшкодовано тарифами за всіма категоріями споживачів (населення, комерційні

споживачі) лише у двох обласних центрах (м. Запоріжжя, Чернігів), а за послугою теплопостачання – стовідсоткове відшкодування собівартості тарифами послуги досягнуто у трьох обласних центрах (м. Дніпропетровськ, Суми, Черкаси).

Складний фінансовий стан підприємств сфери життєзабезпечення міст і міських агломерацій України в таких умовах посилюється також традиційно високим рівнем дебіторської заборгованості за спожиті житлово-комунальні послуги, яка має тенденцію до щорічного зростання в результаті триваючого економічного спаду та скорочення реальних доходів населення на тлі перманентного підвищення тарифів на всі види послуг. Так, за даними Державної служби статистики України, заборгованість з оплати житлово-комунальних послуг у листопаді 2016 р. збільшилася на 16,7% порівняно з попереднім місяцем, склавши 16,02 млрд. грн. При цьому середні нарахування за житлово-комунальні послуги в Україні на одного власника особового рахунку з урахуванням споживання електроенергії (з розрахунку 150 кВт / год) у листопаді 2016 р. збільшилися в 1,4 рази (або на 305,9 грн.) у порівнянні із жовтнем 2016 р.– до 1,16 тис. грн. [217].

Отже, не применшуючи значення реалізації заходів із максимізації використання наявних резервів скорочення витрат за рахунок впровадження ефективної системи управління витратами, сприяння залученню інвестицій в інноваційний розвиток підприємств сфери життєзабезпечення міст і міських агломерацій, включаючи розробку та реалізацію енерго- та ресурсозберігаючих проектів, впровадження нових еко- та енергоефективних технологій організації виробництва продукції (генерації теплової енергії) та надання комунальних послуг, що повинні ґрунтуватися на розроблених перспективних схемах (планах) розвитку систем газо-, тепло-, водопостачання, інших інженерних мереж і споруд інфраструктури міста, міської агломерації з мобілізацією всіх потенційних джерел фінансування зазначених заходів (власних, бюджетних коштів всіх рівнів, а також позабюджетних), включаючи зокрема: залучення додаткових бюджетних коштів (зокрема, за рахунок об'єднання територіальних громад і отримання субвенції на підтримку відповідних інфраструктурних проектів), використання механізмів державно-приватного партнерства, співпрацю з міжнародними фінансовими організаціями у сфері модернізації комунальної інфраструктури, в умовах політичної й економічної нестабільності не слід недооцінювати і необхідність нівелювання негативного впливу чинників зовнішнього середовища ринку продукції та послуг ЖКГ (включаючи, зокрема, зміну законодавчо встановлених соціальних стандартів, ставок податків і зборів, цін/тарифів на сировинні та паливно-енергетичні ресурси підприємств-монополістів), зміна яких повинна призводити до законодавчо задекларованого коригування тарифів на послуги підприємств сфери життєзабезпечення. При цьому дещо нівелювати наслідки соціальної напруженості, спричиненої політично непопулярним, проте економічно обумовленим рішенням щодо підвищення тарифів на послуги сфери життєзабезпечення, дозволить забезпечення прозорості й економічної визначеності процесів тарифоутворення і тарифорегулювання для всіх зацікавлених сторін (споживачів послуг,

інвесторів, контролюючих органів, органів державної влади та місцевого самоврядування тощо). В таких умовах найголовніше завдання вдосконалення державного регулювання як у цілому діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках, так і тарифорегулювання на послуги підприємств сфери життєзабезпечення у процесі реформування та розвитку ЖКГ України полягає у недопущенні конфлікту інтересів держави, власників об'єктів комунальної інфраструктури (в особі органів державної влади та місцевого самоврядування), виробників і споживачів послуг, які характеризуються неспівпадінням і різноспрямованістю, в досягненні їх збалансованості та створенні передумов узгодженої взаємодії та взаємовигідних економічних відносин.

При цьому аналіз сучасного стану правової площини тарифоутворення та тарифорегулювання у сфері життєзабезпечення дозволяє констатувати, що урядом України прийнято чимало законодавчих і нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення відповідних процесів, на черзі – затвердження низки розроблених Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України законопроектів (включаючи зокрема проект Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (реєстраційний номер 1581-д), який фактично є новою редакцією чинного Закону України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 р. № 1875-IV). Перехід на принцип покриття економічно обґрунтованих витрат забезпечуватиме заохочення формування та встановлення тарифів на послуги підприємств сфери життєзабезпечення, які б сприяли енергоефективності, скороченню споживання енергетичних ресурсів, дозволить забезпечити беззбитковість тарифів і зменшити таким чином навантаження на бюджети відповідних рівней. Це врешті дозволить скоротити витрати підприємств сфери життєзабезпечення міст і міських агломерацій, мінімізувати непродуктивні втрати тепла, втечі води та, відповідно, досягти зменшення собівартості надання та транспортування послуг до кінцевих споживачів, скоротивши тим самим витратну складову структури тарифу, що у свою чергу дозволить певною мірою стримувати зростання тарифів навіть при збільшенні складових собівартості відповідного виду послуг за рахунок досягнутої економії ресурсів і витрат.

Крім того, підвищення тарифів, поряд із забезпеченням прозорих «правил гри» та зменшенням існуючих ризиків на ринку житлово-комунальних послуг, – одна з найголовніших передумов забезпечення інвестиційної привабливості сфери життєзабезпечення та впровадження сучасних прогресивних форм господарювання, включаючи зокрема, використання механізмів державно-приватного партнерства в реалізації інфраструктурних проектів. Цьому багато в чому сприятимуть урбанізаційні процеси, а також формування та розвиток міських агломерацій, де має місце значна економія на масштабі: питома вартість надання житлово-комунальних послуг на одиницю площі обслуговування має тенденцію до збільшення, якщо щільність населення перевищує визначене кількісне порогове значення. Ця ж тенденція притаманна й показнику нарахувань за спожиті житлово-комунальні послуги, які, значно

зростаючи у великих містах і міських агломераціях із високою щільністю населення, суттєво поліпшують фінансові показники підприємств сфери життєзабезпечення. Отже, великі міста та міські агломерації мають певні переваги щодо можливості отримати та скористатися так званім «інфраструктурним ефектом», який проявляється у підвищенні ефективності господарювання підприємств сфери життєзабезпечення, зростанні економічної віддачі від реалізації ними проектів інфраструктурного розвитку.

В рамках чинної правової площини (Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII) потенціал агломерацій певною мірою може бути використано завдяки об'єднанню територіальних громад, поглибленню співробітництва між ними. У статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» зазначено: «Держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад шляхом надання коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно із планом соціально-економічного розвитку». Так, на 2017 р. у Державному фонді регіонального розвитку передбачено 3,5 млрд. грн. (в 2016 р. – 3,0 млрд. грн.), а також субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на формування та розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад на підтримку проектів із розвитку інфраструктури об'єднаних територіальних громад складає 1,5 млрд. грн. (в 2016 р. – 1,0 млрд. грн.) [33].

Таким чином, формування і розвиток міських агломерацій створює передумови активізації притоку інвестицій у ЖКГ, впровадження сучасних прогресивних форм господарювання у сфері життєзабезпечення, включаючи зокрема застосування механізмів державно-приватного партнерства при реалізації інфраструктурних проектів, підвищення їх економічної ефективності та віддачі за рахунок дії агломераційного інфраструктурного ефекту, який при цьому виникає.

На тлі постійного зростання вартості паливно-енергетичних ресурсів, які є найвагомими складовими собівартості житлово-комунальних послуг, навіть за умови систематичного підвищення тарифів із метою поступового досягнення ними економічно обґрунтованого рівня, в багатьох містах і міських агломераціях України тарифи і досі не відшкодовують фактичну собівартість послуг, що надаються підприємствами сфери життєзабезпечення. В таких умовах зміна тарифів на житлово-комунальні послуги для всіх категорій споживачів, що обумовлена дією об'єктивних чинників, обов'язково повинна супроводжуватися:

раціоналізацією процесів виробництва та надання житлово-комунальних послуг, пошуком підприємствами сфери життєзабезпечення внутрішніх резервів скорочення витрат і собівартості послуг (включаючи зокрема вдосконалення системи управління витратами, запровадження обов'язкового комерційного обліку теплової енергії і води, реалізацію інноваційно-інвестиційних проектів розвитку комунальної інфраструктури, спрямованих на

підвищення енергоефективності та запровадження систем енергоменеджменту тощо), використання яких дозволить досягти беззбитковості їх господарювання;

забезпеченням прозорості процедури визначення та встановлення/зміни тарифів для всіх зацікавлених сторін (споживачів послуг (населення, комерційних споживачів, бюджетних організацій), інвесторів, бізнес-партнерів, контролюючих органів, органів державної влади та місцевого самоврядування тощо). Задля цього, а також із метою посилення обґрунтованості структури витрат на виробництво та надання послуг, унеможливлення їх завищення рішення про зміни тарифів на житлово-комунальні послуги з економічним обґрунтуванням її необхідності (підкріплені відповідними розрахунками й офіційними поясненнями) повинні ухвалюватися прозоро з участю депутатського корпусу політичних партій і залученням громадськості до відповідного обговорення та громадського контролю об'єктивності поданих розрахунків. Це дозволить здійснювати соціально орієнтоване й економічно вигідне функціонування підприємств міського господарства, які надають житлово-комунальні послуги, а також сприятиме досягненню збалансованості (консолідації) економічних інтересів учасників ринку цих послуг;

подальшим вдосконаленням політики тарифоутворення у сфері життєзабезпечення, зокрема, за рахунок запровадження ефективних для кожного окремого виду житлово-комунальних послуг методів тарифоутворення, які створюватимуть передумови переходу на принцип покриття економічно обґрунтованих витрат, сприятимуть уникненню явного та прихованого перехресного субсидіювання в ЖКГ. При цьому оптимальний механізм тарифоутворення на послуги підприємств сфери життєзабезпечення повинен забезпечити беззбитковість/прибутковість їх господарювання, стимулювати до раціонального використання ресурсів, енергоефективності та скорочення витрат, а також інвестування в інноваційний розвиток та сприяти ресурсозбереженню в сфері життєзабезпечення як із боку надавачів, так і з боку споживачів послуг.

6.3. Управління інноваційним розвитком підприємств житлово-комунального сектору міських агломерацій

Житлово-комунальне господарство (надалі – ЖКГ) України є базовою галуззю національної економіки, ефективне функціонування та розвиток якої є необхідною умовою сталого економічного розвитку, забезпечення безпеки та незалежності держави. Багаторічне зволікання з реформуванням, низький рівень ефективності комунальних послуг, монопольне становище більшості операторів ринку комунальних послуг і недостатність конкуренції, суттєва зношеність основних засобів є головними причинами критичного становища галузі. ЖКГ є найменш адаптованою до ринкових перетворень галуззю національної економіки. Не винятком є й сфера водопровідно-каналізаційного господарства (надалі – ВКГ), оскільки вона потребує докорінного реформування й інноваційного розвитку. Нагромадження в останні десятиріччя великої кількості

проблем, що негативно впливають на стратегічний розвиток суб'єктів господарювання ВКГ (а саме: високий моральний і фізичний знос основних засобів, незадовільний технічний стан мереж і споруд об'єктів водопостачання та водовідведення і, як наслідок – високий рівень аварійності систем і мереж; значні втрати води; високий рівень енерго-, та ресурсоспоживання; застосування застарілих технологій водопідготовки й очистки стоків; недостатня якість питної води та її невідповідність вимогам стандартів за окремими показниками; недостатній рівень очищення стічних вод; незабезпечення належного ступеню знешкодження та утилізації осадів) безпосередньо пов'язані із затяжною «інноваційною паузою», характерною для економіки країни. Вирішення зазначеної низки проблем у значній мірі знаходиться у площині активізації інноваційного розвитку підприємств ЖКГ у цілому та підприємств ВКГ, зокрема.

Системи та об'єкти водопостачання та водовідведення належать до секторів критичної інфраструктури, діяльність яких перебуває під посиленою увагою державних органів управління та підлягає державному регулюванню [218, с. 8-9]. Саме тому управління інноваційним розвитком сфери централізованого водопостачання та водовідведення, так як й іншими сферами комунальних послуг, має певну специфіку. Тематика управління інноваційним розвитком підприємств ЖКГ значно актуалізується у зв'язку з тим, що відповідно до сучасних світових тенденцій розвитку економік і суспільств постійно зростає увага до якості життя та здоров'я громадян.

Вагомий внесок у дослідження теорії еволюції та становлення інноваційної економіки, розвитку національних інноваційних систем зробили І. Ансофф, П. Друкер, Дж. Кейнс, Р. Лукас, М. Портер, П. Самуельсон, Р. Солоу, Дж. Стиглиц, Е. Харгадон, Й. Шумпетер й інші зарубіжні вчені.

Обґрунтуванню концепції управління інноваційною діяльністю та формуванню державної інноваційної політики, проблемам і перспективам розвитку інноваційних процесів в Україні, а також питанням розроблення й удосконалення системи показників для моніторингу інноваційної діяльності, іншим пріоритетним питанням в інноваційній сфері присвячено праці українських науковців та практиків: Ю. Бажала, В. Геєця, Т. Гринько, Я. Жаліла, С. Ілляшенка, Т. Кужди, Л. Малюти, А. Пересади, В. Семіноженка, В. Соловійова, Л. Федулової, Д. Черваньова й інших. Значний вклад у розв'язання проблем реформування галузі ЖКГ та сфери ВКГ у площині інноваційного розвитку становлять теоретичні та практичні дослідження Г. Агаджанова, А. Бабак, Н. Гури, Я. Леонова, В. Рибачука, С. Смереки, В. Тітяєва, М. Федірка.

Однак, при достатньо великій кількості наукових праць, присвячених теоретичним і практичним дослідженням в інноваційній сфері, питання визначення ефективних інструментів і механізмів формування, реалізації та регулювання інноваційної діяльності підприємств ЖКГ є недостатньо розкритими в теоретико-методологічному аспекті. Крім того, проблематика роботи відповідає пріоритетним напрямкам сучасних реформ, зокрема, реформам у сфері децентралізації влади та місцевого самоврядування, найважливішим результатом яких мають стати докорінні

зміни в управлінні територіальними громадами, пов'язані з отриманням можливостей інноваційного розвитку, спрямованих на задоволення потреб місцевих спільнот. Адже в переважній більшості підприємства ЖКГ перебувають у власності територіальних громад. Обраний Україною курс на побудову децентралізованих відносин між рівнями управління передбачає врахування всіх чинників впливу, особливе місце серед яких належить інноваційній політиці. У зв'язку із цим актуалізується й проблема ролі та значення інституційних засад інноваційного розвитку в умовах перерозподілу повноважень між ланками управління. Слід зазначити, що управління інноваційним розвитком підприємств ЖКГ здійснюється як на макро-, так і на мікрорівні. Оскільки діяльність суб'єктів господарювання досліджуваної галузі великою мірою регулюється державою, то й головна роль у створенні умов для економічного зростання й інноваційного розвитку підприємств ЖКГ належить державним інституціям, які, використовуючи різноманітні інструменти впливу, встановлюють певні "правила гри" на ринку комунальних послуг. Отже, актуальність дослідження зумовлена наявністю проблеми, сутність якої зводиться до існування суперечності між необхідністю формування системи управління інноваційним розвитком підприємств ЖКГ та відсутністю її належного теоретико-методологічного та методико-технологічного забезпечення.

Головною метою діяльності підприємств ЖКГ є надання якісних комунальних послуг із централізованого тепlopостачання, водopостачання та водовідведення населенню та комерційним споживачам у визначені терміни й у необхідних розмірах для повного забезпечення питних, господарських і виробничих потреб, а також зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище та забезпечення безбиткової діяльності. Наразі галузь ЖКГ перебуває в досить критичному стані, що надзвичайно загрозово для економіки та населення України. Високі темпи зростання зношеності основних засобів і недостатній рівень фінансування підприємств ЖКГ зумовили ситуацію, за якої особливо актуалізується проблема управління інноваційним розвитком. Більшість підприємств самостійно не спроможні не тільки реконструювати та модернізувати власну матеріально-технічну базу, наділити її інноваційними характеристиками та тенденціями, а й поліпшити якість надання комунальних послуг своїм споживачам. Беззаперечним є той факт, що діяльність підприємств ЖКГ супроводжується загальновідомими проблемами інноваційного розвитку, які характерні для будь-якого суб'єкта господарювання в Україні. У свою чергу, специфіка функціонування і розвитку комунальних підприємств визначає й особливі інструменти, що застосовуватимуться для управління їх інноваційним розвитком.

Будь-яка модель, схема чи концепція повинні ґрунтуватись на загальних принципах, що відіграють роль формотворення. Відповідно до запропонованої автором схеми управління інноваційним розвитком підприємств ЖКГ (рис. 6.4) здійснюватиметься згідно з такими принципами:

соціально-орієнтованого партнерства (передбачає забезпечення узгодження інтересів господарюючих суб'єктів ЖКГ, влади, споживачів і громадянського суспільства);



Рис. 6.4. Схема управління інноваційним розвитком підприємств ЖКГ

орієнтації на модель інноваційного розвитку (передбачає орієнтацію суб'єкта господарювання на безупинні пошук і використання нових способів і сфер реалізації свого потенціалу в швидкоплинних умовах зовнішнього середовища [219]);

системності (передбачає дослідження економічних явищ і процесів інноваційного розвитку як єдності взаємопов'язаних елементів, що спільно діють для досягнення єдиної мети – надання якісних комунальних послуг);

узгодженості (полягає у взаємоузгодженості між цілями підприємств ЖКГ, їх стратегіями й інноваційною діяльністю [220, с. 363]);

цілеспрямованості; спадковості (передбачає комбінацію старих і нових технологічних процесів);

адекватності (кожному часовому періоду відповідає оптимальна модель інноваційного розвитку, яка в перспективі дозволяє отримати максимальний результат відповідно до умов зовнішнього середовища);

стимулюючого регулювання тарифів; синергетичності (передбачає взаємодію двох або більше складових інноваційного розвитку, що суттєво переважатиме ефект кожної окремої складової у вигляді простої їх суми; явище підсилення дії однієї складової моделі інноваційного розвитку додаванням іншої [221]);

емерджентності, яка передбачає побудову дерева цілей для системи в цілому та кожної з компонент системи).

У чинних соціально-економічних умовах управління та фінансування інноваційного розвитку підприємства ЖКГ мусять ґрунтуватися на принципові стимулюючого регулювання тарифів.

На особливу увагу науковців і практиків заслуговує принцип стимулюючого регулювання тарифів, що полягає в економічному заохочуванні підприємств ЖКГ до вирішення найбільш болючих проблем, які одночасно стосуються комунальних підприємств і всього суспільства, потребують значних коштів і не завжди економічно вигідні. Після окреслення економічних, екологічних чи соціальних проблем, для вирішення яких буде застосовуватись принцип стимулюючого регулювання тарифів, виокремлюються активи підприємств, введені до та після переходу на стимулююче регулювання тарифів, та активи, які вводяться в дію з метою здійснення соціально-екологічних заходів і програм. Автором пропонується застосування більш високої норми прибутковості на величину активів досліджуваних підприємств, що будуть вводиться для поліпшення природоохоронної діяльності та здійснення соціально-екологічних заходів. Таким чином, диференціація норми прибутковості на активи в залежності від їх призначення дозволить одночасно підвищити ефективність діяльності підприємств ЖКГ та поліпшити соціальні й екологічні показники розвитку суспільства [222].

Більшість підприємств ЖКГ України під час формування тарифів на комунальні послуги традиційно використовують метод тарифоутворення, відомий як «витрати плюс» [223-228]. Однак, чинна система ціноутворення є недосконалою. З одного боку тарифи не зрозумілі та неприйнятні для споживачів, а з іншого – не є достатніми для відшкодування підприємствами витрат, понесених під час надання комунальних послуг.

Намагання запровадити включення інвестиційної складової під час

формування тарифів залишилось формальністю, оскільки в більшості випадків інвестиційна програма складається підприємствами для конкретизації використання амортизаційного фонду. При цьому реальні інвестиції відсутні. Таким чином, раціональні економічні перетворення в галузі ЖКГ та у сфері ВКГ, зокрема, неможливі без розробки та впровадження нової ефективної системи ціноутворення. Використовуючи стимулюючу функцію тарифу можна досягнути впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій, зменшення собівартості наданих комунальних послуг, підвищення їх рівня рентабельності, а значить і підвищення рівня прибутковості підприємств.

В.В. Тітяєв зауважує, що для нейтралізації негативного впливу витратного принципу на вартість послуг у комунальних підприємствах-монополістах Англії, Канади, Японії ще з початку 90-х років минулого сторіччя застосовується метод, згідно з яким норма прибутку встановлюється в залежності від вартості активів підприємств. Суть цього підходу полягає в тому, що він стимулює підтримку мереж у належному технічному стані. В результаті у цих країнах суттєво знизилась аварійність – у 5-6 разів, а втрати води при її транспортуванні до споживачів – у 4-5 разів [229].

Із метою стимулюючого регулювання природних монополій у світовій практиці широко застосовуються нові методи формування тарифів. Йдеться про інструмент, більш відомий як RAB-регулювання (від англ. Regulatory Asset Base – регульована база інвестованого капіталу). Перший позитивний досвід застосування RAB-регулювання мав місце у Великобританії на початку 1990-х рр. під час приватизації комплексу електромереж і лібералізації ринку електроенергії [230, с. 278]. Стимулююче регулювання виявилось досить ефективним: компанії знизили свої операційні витрати в декілька разів і, як наслідок, суттєво зменшилися тарифи при збільшенні інвестицій. Відтоді провідні економісти вважають систему RAB-регулювання зразком тарифного регулювання у світі, насамперед, для розподільчих електричних мереж, систем водопостачання та зв'язку. Із середини 1990-х років на RAB-регулювання перейшли багато країн Західної Європи, Канади, США. Європейський союз у 2002 році зобов'язав країни Східної Європи застосовувати RAB-регулювання під час встановлення тарифів для монополій, відтак цей метод було запроваджено у Чехії, Словаччині, Угорщині, Польщі, Румунії, Болгарії [230]. Враховуючи вищезазначене, перехід підприємств ЖКГ до формування тарифів на комунальні послуги на засадах стимулюючого регулювання є вимогою сьогодення.

Слід зауважити, що реформування комунального сектора України розпочалось із 2011 р. з передачі повноважень щодо регулювання тарифів із місцевого на державний рівень – національному Регулятору, яким на сьогодні є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Тривалий період регулювання послуг ЖКГ органами місцевого самоврядування значно загострив проблему його неефективності, адже той факт, що практично всі об'єкти централізованого водопостачання та водовідведення перебувають у комунальній власності міських та районних рад зумовив неминучий конфлікт інтересів, коли один і той самий суб'єкт володіє,

управляє й одночасно здійснює регулювання суб'єкта природних монополій. Водночас впровадження принципу стимулюючого регулювання для суб'єктів природних монополій в Україні розпочалось у 2012 р. Законом України «Про природні монополії» [231] зазначено, що введення стимулюючого регулювання цін (тарифів) на товари суб'єктів природних монополій, яке передбачає застосування параметрів регулювання, що мають довгостроковий термін дії, стимулює суб'єктів природних монополій до підвищення якості послуг і ефективності регульованої діяльності з поступовим скороченням неефективних витрат і забезпечує створення умов для залучення інвестицій із метою сталого функціонування і розвитку.

Тарифи при стимулюючому регулюванні, на відміну від схеми «витрати плюс», повинні встановлюватися не на один рік, а на більш довгий термін – від 3-х до 5-ти років. Це надасть змогу підприємствам протягом перших 3-х років знижувати свої витрати, але продовжувати працювати за затвердженим тарифом протягом всього регуляторного періоду. Зекономлені кошти залишатимуться у суб'єкта господарювання, що збільшить його прибуток. Таким чином, RAB-метод стимулюватиме підприємства галузі ЖКГ та сфери ВКГ знижувати операційні витрати. Формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення на принципах стимулюючого регулювання дозволить водночас підвищити ефективність діяльності підприємств і поліпшити соціальні й екологічні показники розвитку суспільства; сприятиме збільшенню власних обігових коштів і, тим самим, слугуватиме передумовою для залучення приватного оператора, інвестиції якого є необхідним джерелом фінансування модернізації інфраструктури водопостачання та водовідведення.

На відміну від чинного методу формування тарифів «витрати плюс», встановлення тарифів на послуги із централізованого водопостачання та водовідведення на засадах стимулюючого регулювання передбачає, що основою для розрахунку тарифу є інвестований капітал, який складається з первісної бази капіталу та нового інвестованого капіталу. Первісною базою капіталу є вартість основних засобів підприємства до впровадження стимулюючого регулювання. Новий інвестований капітал – це по суті інвестиційна програма, затверджена державним Регулятором для інвестора. Метод “витрати плюс” передбачає формування прибутку під час встановлення тарифів шляхом застосування певної норми доходу (рентабельності) до повної собівартості послуг. Встановлення тарифів на комунальні послуги на засадах стимулюючого регулювання передбачає визначення прибутку з розрахунку норми доходу на базу активів, введених до переходу до стимулюючого регулювання та норми доходу на базу активів, введених після переходу до стимулюючого регулювання.

Вдосконалення ціноутворення на послуги підприємств ЖКГ та ВКГ на засадах стимулюючого регулювання є дієвим і перспективним важелем залучення інвестицій у модернізацію галузі, який гарантує потенційному інвестору повернення інвестованих коштів. Але не слід ідеалізувати інвестора, він – не благодійник, а бізнесмен, який прийшов на ринок комунальних послуг

отримувати прибутки. І здійснювати інвестиції у мережі він буде в першу чергу для того, щоб тримати систему водопостачання та водовідведення у працюючому стані й отримувати з неї якомога більший прибуток. Вклавши певні кошти у зношені мережі й устаткування на початку, інвестор робить це виключно для себе. За своєю пріоритетністю заходи, спрямовані на покращення фінансово-господарської діяльності, умовно можна розділити таким чином:

невідкладні, тобто такі, від виконання яких залежить функціонування системи водопостачання або водовідведення в цілому;

першочергові, які значним чином впливають на економічний стан підприємства та які вирішують питання економії витрат із метою оптимізації прибутків;

заходи на перспективу, спрямовані на поступове підвищення якості наданих споживачам послуг, зменшення рівня негативного впливу на довкілля, тобто заходи, що знаходяться в площині екології та соціальної сфери.

Відомо, що результати діяльності ЖКГ значною мірою віддзеркалюються на соціальних і екологічних показниках розвитку суспільства. Адже сфера ЖКГ є соціально орієнтованою, оскільки головне її призначення – забезпечення людини необхідними умовами для проживання; а господарська діяльність житлово-комунальних підприємств має високий рівень навантаження на навколишнє природне середовище.

Оскільки інвестиція – це не благодійний проект, а бізнес, мета якого прибуток, інвестор буде приділяти найбільшу увагу впровадженню невідкладних і першочергових заходів. Тому необхідні додаткові важелі, які спонукатимуть приватного інвестора вкладати кошти у заходи соціально-екологічного спрямування, що дозволить запобігти виникненню надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, забезпечить захист життя та здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням довкілля. Задля активізації діяльності інвестора в контексті сталого розвитку запропоновано стимулювати його інвестувати у соціальну та екологічну сферу через тарифну політику.

В результаті впровадження стимулюючого регулювання тарифів у потенційного інвестора з'являється мотивація розпочати діяльність на ринку послуг із централізованого водопостачання та водовідведення та вкладати кошти у придбання нових, сучасних і в модернізацію наявних основних засобів. Крім того, у держави й органів місцевого самоврядування з'являється можливість впливати на інвестора щодо пріоритетності здійснення соціально-екологічних заходів, використовуючи не адміністративні важелі, а суто економічний інструмент – тарифну політику.

Аби зацікавити приватного інвестора здійснювати природоохоронні та соціальні заходи, слід встановити норму доходності на величину активів, які будуть використовуватись для поліпшення екологічної ситуації та втілення соціальних програм, вище за встановлену регуляторну норму доходу на регуляторну базу активів, створену після переходу на стимулююче регулювання.

Таким чином, доцільно виокремлювати не тільки активи підприємств, введених до та після переходу до стимулюючого регулювання, а й активи, що

вводяться в дію з метою здійснення соціально-екологічних заходів і програм. Таке розмежування активів необхідне для диференціації норми прибутковості.

Основні елементи стимулюючого регулювання тарифів на комунальні послуги наведено на рис. 6.5.

Регулювання якості надання комунальних послуг із метою покращення ситуації у сфері ЖКГ та доведення їх до європейського рівня передбачає: забезпечення доступу до інформації; встановлення надійних правил виміру факторів якості; публікацію даних про фактичну якість; захист споживачів, які отримують неякісні послуги; встановлення та підтримку гарантованих стандартів якості питної води; визначення індивідуальних компенсацій у випадку недоотримання стандартів; просування ідеї підвищення якості послуг; визначення взаємозв'язку між якістю та тарифами.

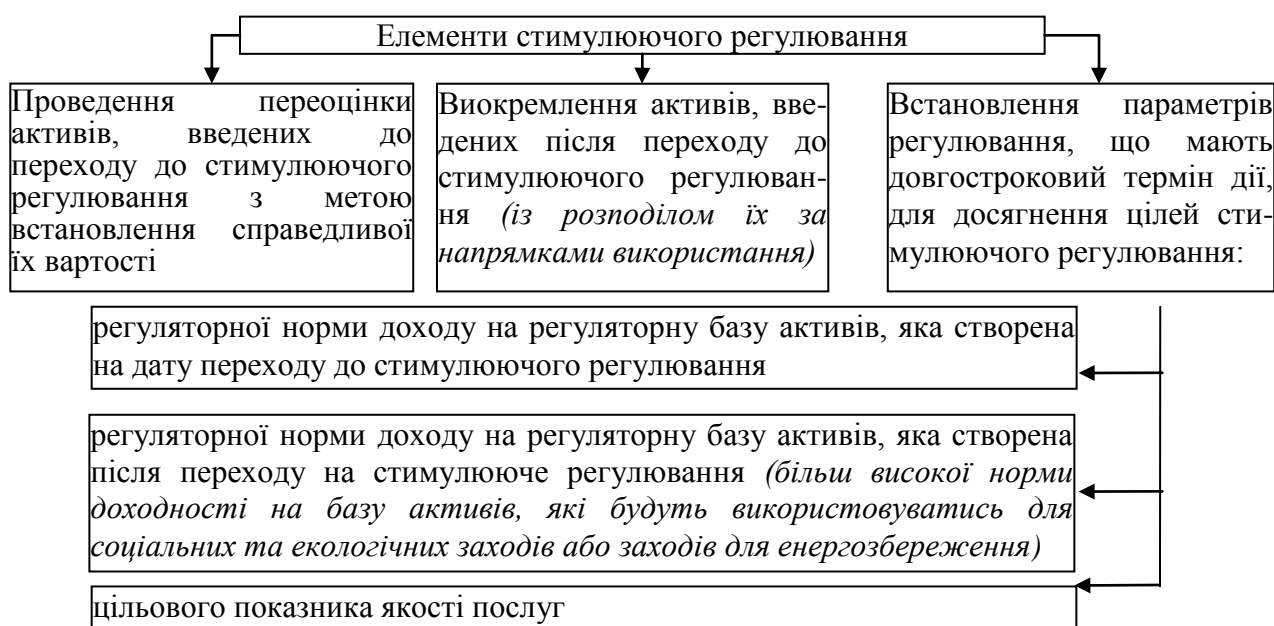


Рис. 6.5. Основні елементи стимулюючого регулювання тарифів на комунальні послуги (допрацьоване автором виділене курсивом)

Порівняльний аналіз чинного методу формування тарифів «витрати плюс» та формування тарифів на засадах стимулюючого регулювання наведено в табл. 6.2.

Разом із позитивними напрацюваннями щодо стимулюючого регулювання, найбільше занепокоєння викликає той факт, що на сьогоднішній день не розроблено механізм запобігання стрімкому зростанню тарифів у випадку встановлення справедливої вартості основних засобів внаслідок їх переоцінки. Адже після проведення оцінки вартості активів, введених до переходу на стимулююче регулювання тарифів згідно з Методикою Фонду державного майна України, можливе непередбачуване зростання регуляторної бази капіталу – вартості активів підприємства – природного монополіста на момент введення стимулюючого регулювання.

Порівняння діючого методу формування та встановлення тарифів
«витрати плюс» та методу стимулюючого регулювання

Параметри	Метод тарифоутворення «витрати плюс»	Стимулююче регулювання «РАВ – регулювання»
Стимули до залучення інвестицій	Відсутні	Стимулює до залучення інвестицій
Стимули щодо зменшення витрат води в мережах	Стимулює до зменшення тільки понад нормативних витрат	Стимулює до зменшення нормативних витрат води в мережах
Операційні витрати	Встановлення від досягнутого (фактичного) рівня – відсутні стимули до зменшення витрат	Щорічна індексація базових рівнів з урахуванням понижуючого коефіцієнту ефективності – стимул до зменшення витрат
Стимули до підвищення якості послуг	Відсутні	Штрафи за невиконання цільових показників якості питної води
Амортизація	Не відображає реальну вартість активів, що призвело до критичного зменшення вартості ОЗ без можливості їх заміни	Враховується реальна вартість активів, оцінених за Методикою Фонду державного майна України
Прибуток	Розраховується за залишковим принципом, виходячи з обсягу інвестиційної програми	Нарахування норми доходу на регуляторну базу в затвердженому Регулятором розмірі у відсотках на інвестиції
Період регулювання	Відсутність можливості прогнозування на перспективу	Перший регуляторний період (перехідний) – 3 роки, наступні регуляторні періоди – 5 років
Показники якості	Відсутні	Затвердження цільових показників якості послуг, що стимулюватиме покращення роботи зі споживачами

З метою створення необхідних передумов для сталого розвитку й ефективного функціонування сфери комунальних послуг перед НКРЕКП поставили задачі щодо подальшого вдосконалення законодавства. Особливо актуальним є завдання розробки нормативно-правових актів, які забезпечать ефективність діяльності всіх учасників відносин у сфері комунальних послуг,

дієвий моніторинг і контроль у цій сфері, прозорість механізмів ціноутворення, гарантування якості та надійності послуг.

Підприємства галузі ЖКГ, а особливо сфери ВКГ потенційно готові до переходу на нову методику довгострокового тарифоутворення, головною метою якої є залучення інвестицій у розширення та модернізацію комунальної інфраструктури, оскільки це дозволить перейти до:

встановлення та затвердження економічно обґрунтованих тарифів на послуги водопостачання та каналізації стоків для фізичних і юридичних осіб;

відміни перехресного субсидування під час формування тарифів на послуги для фізичних і юридичних осіб і поступового вирівнювання співвідношення між тарифами для населення та для комерційних споживачів;

запровадження обов'язкового включення інвестиційної складової під час встановлення тарифів на послуги.

Впровадження стимулюючого регулювання вплине на зменшення бюджетного навантаження за рахунок ліквідації дотацій на відшкодування різниці в ціні, що утворювалась внаслідок встановлення планово-збиткових тарифів для населення; мотивуватиме вдосконалення системи цільової соціальної допомоги малозабезпеченим верствам населення; сприятиме збільшенню обсягу оборотних коштів для обслуговування кредитів і надасть можливість здійснення стратегічного довгострокового планування та розробки програм розвитку підприємств сфери ЖКГ, підвищенню надійності та якості комунальних послуг.

На підставі проведених теоретичних і практичних досліджень у сфері тарифоутворення на комунальні послуги, враховуючи досвід країн ЄС, зроблено висновок, що перехід до формування тарифів на принципах стимулюючого регулювання сприятиме створенню привабливих умов для залучення інвестицій, забезпеченню адекватної компенсації інвестору за ризикованість інвестицій, збільшенню обсягів інвестицій у сферу ЖКГ, необхідних для підвищення ефективності діяльності й оновлення основних засобів підприємств. Однак до старту формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення на принципах стимулюючого регулювання необхідно обов'язково гармонізувати чинне інституційно-правове забезпечення сфери ЖКГ відповідно до вимог ЄС і вдосконалити чинне нормативно-правове забезпечення, зокрема, в частині запровадження адекватного механізму коригування тарифів із метою запобігання їх стрімкому зростанню внаслідок встановлення справедливої вартості основних засобів у результаті їх переоцінки, проведеної для розрахунку регуляторної бази активів, введених до запровадження стимулюючого регулювання.

РОЗДІЛ 7

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РАМКАХ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ

7.1. Формування об'єднаних територіальних громад як чинник розвитку міських агломерацій

Обраний Україною курс на інтеграцію в Європейське Співтовариство поставив перед нашою країною низку актуальних завдань пріоритетного значення, вагоме значення серед яких мають дослідження особливостей і специфіки окремих аспектів децентралізації влади в Україні, зокрема, питання зміцнення так званої горизонтальної складової в управлінні територією міської агломерації. Стратегічною метою у сфері місцевого самоврядування є перехід від всеосяжного державного патерналізму до встановлення на місцевому рівні відносин рівноправного соціального партнерства між роботодавцями, державою та населенням на основі системи юридичних, економічних й організаційних гарантій, чіткого розмежування прав і обов'язків соціальних сил суспільства.

Поточна ситуація у світовій економіці вимагає визначення чітких цілей, зрозумілих пріоритетів у економіці й у соціальній політиці розвитку міста, самовизначення його серед об'єктів внутрішнього та зовнішнього середовища на українському та міжнародному ринках, що дозволить ефективно вибудувувати відносини з вітчизняними й іноземними інвесторами. За чинних умов економіка міста не може функціонувати ізольовано, поза тенденцій світового розвитку.

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

Наявна потреба у формуванні нових підходів до управління розвитком міських агломерацій, які було б орієнтовано на поточні та майбутні потреби населення та бізнесу. При цьому доцільно враховувати складності міських агломерацій як об'єктів управління та забезпечення узгодженої взаємодії між всіма складовими системи у процесі функціонування та розвитку. Особливо це стосується взаємодії між територіальними громадами у рамках агломерації.

Дослідженню закономірностей формування та функціонування агломерацій, їх впливу на регіональний економічний розвиток, використанню окремих складових ресурсного потенціалу приділялось багато уваги вітчизняними науковцями. Головним предметом їхніх досліджень ули окремі аспекти форм управління процесами урбанізації. Проте комплексні дослідження, присвячені економіко-правовим засадам формування територіальних громад у контексті розвитку міських агломерацій, в Україні

відсутні.

Аналіз світового досвіду підтверджує, що міські агломерації приходять на зміну місту як точковій формі розселення. Виробничі, трудові, культурні та науково-освітні зв'язки міських агломерацій забезпечують досить високий рівень розвитку продуктивних сил і сприяють формуванню якісно нових умов розвитку інноваційної економіки. А головне: в агломераціях зосереджено більш високі темпи накопичення усіх видів капіталу [232].

Попри відсутність офіційно визнаного статусу як адміністративно-територіального утворення й об'єкта управління, міські агломерації де-факто перетворилися на провідних гравців національної економіки.

Сьогодні агломерація – це стратегічний інструмент комплексного розвитку території, від якого виграє і міський центр (рішення міських проблем: винесення частини виробництва, створення об'єктів транспортної та комунально-господарської інфраструктури, розвиток рекреаційних баз тощо) й оточення (більш високий рівень інженерно-технічного, соціально-культурного обслуговування та якості життя). Цілеспрямований розвиток агломерації – важлива складова в регулюванні зростання великих центрів, в управлінні розвитком систем розселення [233, с. 52].

Саме агломерації в умовах глобального світового розвитку стають провідною формою організації життєдіяльності суспільства. На чинному етапі у світі помітно посилюються процеси урбанізації, більше половини населення світу живе в агломераціях, створюючи понад 80% світового ВВП, і цей процес у подальшому буде тільки посилюватись. За даними ООН, у 2050 році 70% світового населення буде проживати в агломераціях [23, с. 284].

Однак формування та розвиток міських агломерацій в Україні здійснюється за відсутності дієвих важелів державного впливу, особливо в контексті управління агломерацією з точки зору територіального процесу та муніципального управління.

У вітчизняному законодавстві й досі чітко не визначено поняття агломерація, не встановлено її межі. Як наслідок, відбувається стихійне розростання територій міських агломерацій, а також збільшення щільності забудови, особливо на прилеглих до ядра територіях. Межі наявних агломерацій визначаються умовно: до них можуть включатися як території міст, сіл, селищ, районів повністю, так і їхні окремі частини. Асиметрія регіонального розвитку посилюється через його неоднорідність і відсутність правових підстав для втручання у цей процес державних структур. Варто зазначити, що сьогодні не має єдиної методології виділення ані міських меж, ані меж агломерацій. Відсутність узгодженого механізму виділення земельних ділянок призводить до нестачі вільних від забудови ділянок несільськогосподарського призначення, що перешкоджає подальшому промисловому розвитку агломерації, будівництву транспортних магістралей, а також до погіршення загального стану та зменшення площі міських і приміських зелених насаджень [92].

Тобто, фактично об'єднані культурно-побутовими зв'язками агломеровані зони слабо керовані, що поглиблює наявні економічні, соціальні,

екологічні проблеми поселень, які належать до цієї агломерації, а іноді це призводить і до політичних конфліктів, пов'язаних із поділом влади в агломерації [234, с. 11].

У радянський період проблема управління агломерацією вирішувалася переважно адміністративним шляхом: через підпорядкування адміністративно-територіальних одиниць приміської зони центральному місту агломерації.

До 1991 р. застосовувалась практика включення поселень приміської зони до складу центрального міста з повною втратою ними ознак адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, місто Київ, яке значно розширило свої межі у післявоєнний період, поступово включило приміські селища Жуляни, Бортничі, Біличі, Пирогове й інші [235].

В умовах становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування адміністративна модель вирішення проблеми управління агломерацією – фактично приміською зоною її центрального міста – переважно не спрацьовує. Це є наслідком формування на рівні поселень специфічного суб'єкта – територіальної громади як первинного елемента місцевого самоврядування, головного носія його функцій і повноважень.

Історія утворення та розбудови територіальної громади в Україні з її звичаями та традиціями має ознаки глибокої давнини. Еволюцію територіальної громади в період Київської Русі досліджував М.С. Грушевський, який простежив процес розвитку територіальної громади, починаючи з родин і родів, і показав, як на певному етапі розвитку родинні зв'язки слабшали та зміцнюватися «мотиви територіальної близькості, сусідства, солідарності територіальної й економічної», як унаслідок поділу родин «рідні осідали побіч себе групами, і пізніше, як розросталися та ділилися ширші родини, на старих займанщинах повставали нові родини, зв'язані спорідненням і творили громаду» [236, с. 352].

Певні згадки про територіальну громаду містяться у «Руській Правді», що вже досить конкретно регулювала діяльність верви (територіальної громади). «Руська Правда» прямо говорить про верв або має її на увазі у 15 статтях. У них вона виразно значиться як територіальна організація сільського населення з конкретно визначеними функціями. На це передусім вказує велика територія, яку займає верв, що закріплено в «Руській Правді» [237, с. 236].

У Російській імперії громада, визнана владою як самоврядна одиниця, існувала під назвою сільське товариство. Після земської реформи 1861 р. в Росії громада несла кругову поруку за викупні платежі за передану їй землю.

Тривалий час громадське самоврядування здійснювалося на підставі звичаєвого права. По-різному складалася його доля. З XIX ст. у Росії громадське самоврядування було вмонтовано в загальну систему організації державної влади. На українських землях у Польщі до 1939 р. громади були складовою частиною гмінного самоврядування. У Радянській Україні громади було ліквідовано у процесі становлення місцевих рад та колективізації [238, с. 150].

Аж до 1996 р. у законодавстві України не було терміну «територіальна громада». Натомість законодавець оперував таким поняттям, як територіальний

колектив, що вперше було використано в Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України», укладеному 08.06.1995. Відповідно до ст. 47 вищезазначеного договору місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Первинними суб'єктами місцевого самоврядування є територіальні колективи громадян, які проживають у селах (сільрадах), селищах, містах [239]. Тільки із прийняттям у 1996 р., Конституції України [54] територіальний колектив названо територіальною громадою.

На підставі вищевикладеного вважаємо, що нинішня територіальна громада в Україні не є аналогом її історичного прообразу. Це одиниця, що створюється державою.

Модель самоврядування, затверджена у вітчизняному законодавстві, не передбачає супідрядності одних територіальних громад іншим. Унаслідок цього органи та посадові особи територіальних громад, що є у складі агломерації, володіють однаковим правовим статусом, і це є причиною компетенційних суперечок. Не випадково спроби центрального міста агломерації створити або відновити ієрархічну модель управління, що час від часу трапляються в Україні, неминуче стикаються з опором із боку інших поселень [240, с. 110].

Традиційно нерівномірність економічного розвитку територій і густини населення функціонально пов'язані з нерівномірністю розвитку територіальних громад. Малі адміністративно-територіальні одиниці та їхні територіальні громади, що розташовано на значній віддалі від великих міст, як правило, мають значно нижчий індекс податкоспроможності, менше ресурсів розвитку для надання якісних послуг мешканцям своїми силами, ніж поселення, що знаходяться в межах економічного впливу агломерації. Водночас економічно більш потужні громади міст мають проблеми з обмеженістю території та забезпеченням своїх комунальних потреб ресурсами, що знаходяться за їх адміністративними межами. Очевидно, недоліки в інфраструктурному забезпеченні у свою чергу негативно впливають на інвестиційну привабливість [241].

Також негативно на інвестиційну привабливість територій впливає і чинна практика встановлення меж населених пунктів по лінії забудови, оскільки щільність забудови практично не дозволяє вишукати в межах міста, села чи селища вільні ділянки у десятки гектарів для розташування нових об'єктів. Відомо, що більшість потужних закордонних інвесторів бажають розташовувати свої нові підприємства поблизу міст саме на ділянках, де раніше не здійснювалось промислове виробництво, тобто на так званих «грінфілдах». Такий же підхід відображено і в Концепції створення індустріальних (промислових) парків. Але міста, що мають інституційні, інтелектуальні, організаційні, а також певні інфраструктурні та фінансові можливості для залучення інвестицій (про села та селища годі й казати), не можуть

задовольнити згадане бажання інвестора через відсутність земельного ресурсу, адже згідно із Земельним кодексом право розпоряджатись земельним ресурсом за межами населених пунктів покладено на районні держадміністрації.

Поєднання інтересів міст (ядер агломерації), розташованих поруч із ними сіл і селищ, а також субрегіональної (районної) влади може бути взаємовигідним, зокрема в економічній сфері. Навіть, якщо новостворене підприємство перебуває фізично та є зареєстрованим на території одного із суб'єктів агломерації, до бюджету якого й надходять відповідні податки та платежі, інші суб'єкти все одно отримують певну вигоду у формі «соціального ефекту» – пом'якшення проблеми безробіття [1, с. 76].

Серйозною проблемою є також наявність значних прогалин у фінансовому забезпеченні розвитку агломераційних територій України, насамперед через відсутність дійсно вираженої політики агломерування. Сучасна реформа місцевого самоврядування в Україні на основі добровільного об'єднання громад навколо районних міст з одночасним об'єднанням бюджетів цих громад фактично є першою спробою створення спільного бюджету агломерації. Особливо це чітко проявляється, коли мова йде про міста з більш-менш значною кількістю населення.

Для того, щоб зростання фінансових ресурсів місцевого самоврядування забезпечило їхнє ефективне використання на розвиток громад і їх територій, у країні набирає обертів процес добровільного об'єднання громад. Його спрямовано виключно на створення спроможних громад, які забезпечать для своїх мешканців якісний рівень життя [242].

Формування спроможних територіальних громад є одним з етапів реалізації реформи децентралізації влади в Україні. Однією з головних цілей проведення об'єднання територіальних громад є економічна ефективність, а тому важливим чинником стимулювання має бути фінансова підтримка процесу створення об'єднаних територіальних громад.

Сучасні тенденції розвитку агломерацій впливають як на соціальний, так і на економічний розвиток регіону та держави в цілому, за рахунок підвищення показників соціальних і економічних процесів, розвитку конкурентоздатних ринків і росту інвестиційної привабливості. Міські агломерації за чинних умов розвитку стають центрами управління населених пунктів, що входять до її складу [243, с. 13].

У зв'язку із цим, сьогодні в Україні є потреба у формуванні нових підходів до управління розвитком міських агломерацій, орієнтованих на поточні та майбутні потреби населення та бізнесу. При цьому доцільним є врахування складності міських агломерацій як об'єктів управління та забезпечення узгодженої взаємодії між усіма складовими системи у процесі функціонування та розвитку. Особливо це стосується взаємодії між територіальними громадами у рамках агломерації [244, с. 115].

Незважаючи на природний шлях виникнення міських агломерацій, які не можна утворити штучно, а можна фактично «визнати» з боку відповідних державних структур і виробити інструменти їх ефективного розвитку [245, с. 9], питання правової інституціоналізації міських агломерацій, системних підходів

до умов і перспектив їхнього розвитку й управління є одними з найбільш дискусійних і невирішених в Україні. Першочергова причина цього полягає у відсутності закріпленого на законодавчому рівні визначення поняття «міська агломерація», принципів її створення та функціонування, що, як наслідок, унеможливорює забезпечення сталого соціально-економічного розвитку території міських агломерацій.

Варто зазначити, що розвиток агломерацій відбувається у двох взаємопов'язаних напрямках: соціальному й економічному. Саме від соціального розвитку агломерацій залежить процес підвищення соціального добробуту населення територіальної громади на основі забезпечення соціальних стандартів життя, гарантованих державою, тобто це такі показники життєвого рівня, як тривалість життя, стан здоров'я, освітній потенціал людини, тощо. А економічний розвиток агломерацій слід розглядати як процес покращення кількісних і якісних характеристик економічної системи шляхом використання виробничих, природних, трудових, фінансових ресурсів [246, с. 134].

Проте, в будь-якому випадку, основним вектором розвитку міських агломерацій є налагодження взаємодії між населенням і владою, бізнесовими структурами та науковими організаціями, територіальними громадами та різноманітними об'єднаннями з метою покращення економічних, соціальних і культурних умов життя мешканців міських агломерацій.

У зв'язку із цим, цілком доречним є твердження Л. А. Биченко про те, що агломераційний процес можна розглядати як динамічний процес розвитку територій, які характеризуються високим соціально-економічним потенціалом, розвиненою інфраструктурою, сприятливими умовами розвитку бізнесу, що дає можливість визначати головні тенденції розвитку регіону та враховувати їх при розробці регіональних програм і стратегій у залежності від наявного соціального та економічного стану [243, с. 40-41].

Проте, слід пам'ятати, що агломераційний ефект від розміщення промислових підприємств виникає у результаті підвищення рівня забезпеченості окремих підприємств земельними та трудовими ресурсами з віддаленням від центрального ядра (а також їх здешевлення) одночасно з утриманням досить високого рівня інженерного обслуговування виробництва та якісного складу промислово-виробничого персоналу в периферійній зоні агломерування. Водночас, агломераційний ефект підтримується у приміській зоні шляхом наближення будь-якого підприємства до швидких і надійних комунікацій і якісних систем зв'язку, а також за допомогою наближення та тісної взаємодії з центральним ядром, що є своєрідним осередком концентрації вищих рівнів комерційно орієнтованих закладів сфери послуг [247].

Тобто, сьогодні, в сучасних умовах розвитку економіки, міські агломерації стають центрами усіх перетворень, тому що саме тут сконцентровані нові процеси соціально-економічного розвитку, нові форми і технології управління.

Якщо в теорії проблема управління крупними містами вже давно не розглядається як самостійна та трансформується до завдань управління

міськими агломераціями, то на практиці ситуація не настільки однозначна. Тут можливі різні варіанти, залежні від конкретної політики тієї чи іншої країни або регіону:

1) управління крупними містами й управління утвореними довкола них міськими агломераціями розглядаються як два самостійні завдання, для вирішення яких використовують різні інструменти;

2) управління міською агломерацією виходить на перший план, і місто, як утворення, що історично склалося, в більшій або меншій мірі розчиняється в нових управлінських структурах;

3) як центральне завдання постає саме управління крупним містом, проблемам управління міською агломерацією не приділяється особливої уваги [248, с. 38]. Як і більшість науковців, ми вважаємо, що в Україні пріоритет віддано третьому варіанту, однак перший дозволив би гармонійно поєднати вирішення складних завдань модернізації територіального устрою України.

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що управління розвитком міських агломерацій повинно бути спрямоване на досягнення стратегічних цілей і задач, адаптацію економіки регіону до змін, що відбуваються у зовнішньому та внутрішньому середовищі, забезпечення реалізації пріоритетних проектів розвитку, а також на налагодження взаємовигідних стосунків між прилеглими територіями, в межах агломерації, що є об'єктивною необхідністю та створює додаткові можливості для залучення інвесторів у міські агломерації.

Аналіз правового забезпечення функціонування міських агломерацій свідчить, що первинна нормативно-правова база їхнього розвитку в Україні ще формується. Подальшої деталізації заслуговують правові положення у частині визначення особливостей державної підтримки процесу створення міських агломерацій, організації їхньої діяльності й управління, тому вважаємо за доцільне пропонувати до розгляду профільним комітетом Верховної Ради України питання про розробку Законопроекту «Про міські агломерації».

Також вважаємо за необхідне доповнити розділ III «Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад» Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» положеннями щодо можливості делегування повноважень у сфері фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст органів державної влади на рівень місцевого самоврядування з використанням механізмів децентралізації влади.

7.2. Управління комунальними службами міст та агломерацій з урахуванням повноважень органів місцевого самоврядування

Сьогодні Україна шукає шляхи створення самобутньої, ефективної системи місцевого самоврядування. Для цього їй слід спиратися на минулий вітчизняний досвід, враховувати тенденції розвитку українського суспільства, а також багатий досвід комунальних (муніципальних) реформ зарубіжних країн і вихід на міжнародні стандарти, засновані на розвитку місцевого

самоврядування, зокрема, на Всесвітній Декларації місцевого самоврядування 1985 р. і Європейській Хартії про місцеве самоврядування, 1985 р. Однією із проблем економічного забезпечення соціального розвитку країни є неузгодження управлінських рішень органів місцевого самоврядування (ОМС) із реальною економічною ситуацією, їх прийняття на хвилі політичного популізму, за відсутності системного підходу й урахування нових ринкових механізмів функціонування окремих складових соціальної сфери місцевого самоврядування. Ситуація, що склалася у світовій економіці, потребує визначення чітких цілей, зрозумілих пріоритетів, як в економічній, так і в соціальній політиці розвитку міста, самовизначення його серед об'єктів внутрішнього та зовнішнього середовища, на українському та міжнародному ринках, що дозволить ефективно вибудувувати відносини з вітчизняними й іноземними інвесторами. За чинних умов економіка міста не може функціонувати ізольовано, поза тенденцій світового розвитку.

В більшості країн світу розвивається та здійснюється право місцевого самоврядування як муніципальне (комунальне) право. Досвід формування та розвитку національної та міжнародної системи права показує, що за основу найменування галузей, що їх становлять, береться наочна сфера відповідних правовідносин. У даному випадку – це місцеве самоврядування. У всьому світі право місцевого самоврядування називається муніципальним або комунальним правом. Для нашого державознавства поняття комунальне (муніципальне) право є новим, хоча традиції самоуправління в Україні існують із часів Київської Русі. Об'єктивна можливість державного регулювання економіки з'явилася з досягненням певного рівня економічного розвитку та концентрації виробництва і капіталу. Необхідність державного регулювання спричинялася наростанням соціально-економічних проблем і труднощів. Державне регулювання економіки в умовах ринкового господарства являє систему заходів законодавчого, виконавчого та контролюючого характеру, здійснюваних державними органами з метою стабілізації економіки та пристосування наявної соціально-економічної системи до нових умов.

Соціальну спрямованість національної економіки закріплено у Конституції України, де людину проголошено найвищою цінністю, а Україну – соціальною державою. Проте функції, зміст і функціонування соціальної держави залишаються нез'ясованими. На загальнодержавному рівні управління досі не визначено модель (тип) соціальної держави, до якої ми прагнемо (ліберальної, соціально-демократичної чи конституційної).

В основі ліберальної моделі соціальної держави лежить принцип особистої відповідальності кожного члена суспільства за свою долю та долю своєї родини. Держава забезпечує тільки мінімально необхідний для життя рівень соціальних послуг соціально вразливим верствам населення. Фінансовою базою реалізації соціальних програм за такої моделі, в першу чергу, є особисті заощадження населення та недержавне страхування. Друга модель, класичним прикладом використання якої є Швеція, надає базове забезпечення громадянам

країни за рахунок державного та місцевого бюджетів. Її спрямовано на недопущення бідності та забезпечення всім громадянам гідного рівня життя. Третя модель ґрунтується на системі соціального страхування з пайовими відрахуваннями внесків працівниками та роботодавцями. Боротьба з бідністю поєднується з підтримкою високих стандартів життя громадян.

Сьогодні в Україні не можливо чітко визначити тип соціальної держави, що є причиною непослідовності, різноспрямованості та неефективності заходів, спрямованих на її побудову. Слід зазначити, що в перші роки незалежності, під впливом катастрофічної кризи в економіці та величезного бюджетного дефіциту, в Україні відбувся різкий перехід у напрямку ліберальної моделі, розроблена в той період концепція реформ виходила з необхідності підвищення ефективності функціонування господарської системи шляхом переходу до ринкових відносин в економіці. Соціальна сфера місцевого самоврядування не розглядалась як пріоритетна. Критеріями ефективності нової системи було обрано лише економічні показники. Для українського суспільства такий підхід мав катастрофічні наслідки, особливо на фоні відсутності нових соціальних інститутів, які могли би замінити старі, що вже не були спроможні виконувати свої функції в нових умовах. У результаті, за показниками соціального розвитку Україну було відкинуто далеко назад. Соціальна ціна реформ виявилась надто високою. Врешті, саме соціальні наслідки ринкових реформ виявилися головним гальмом для подальших економічних і політичних перетворень у суспільстві.

Слід зазначити, що в Україні за роки незалежності було прийнято низку нормативно-правових актів, що сприяли створенню правового підґрунтя соціальних пріоритетів, зокрема, в частині гарантій у сферах пенсійного забезпечення, соціальних виплат, соціального страхування й охорони материнства, оплати праці тощо. Порівняльний аналіз Європейського кодексу соціального забезпечення та чинного законодавства України свідчить, що соціальні гарантії, в частині їх конституційного визначення, значно розширилися у вітчизняній базі, а за окремими показниками навіть випередили європейський досвід. Слід відзначити велику кількість нормативно-правових документів, що регулюють різні аспекти соціальної сфери (тільки у сфері надання пільг їх понад сорок). Загалом їх можна поділити на такі групи:

державні програми і стратегії, насамперед, Стратегія економічного і соціального розвитку, ряд соціальних і гуманітарних державних програм на загальнодержавному та місцевому рівнях;

нормативні акти, що регламентують діяльність інститутів соціального розвитку, у тому числі Конституція України, закони, прийняті Верховною Радою України, та підзаконні нормативні акти.

За методами досягнення цілей соціального розвитку їх можна поділити на:

нормативно-правові документи, що регламентують діяльність інститутів соціального розвитку та системи соціального захисту населення;

нормативно-правові документи, спрямовані на створення умов для самозабезпечення та саморозвитку людини.

Забезпечення соціального розвитку не можливе без активних зусиль

працевдатних членів суспільства, які повинні заробляти власними зусиллями достатньо для утримання себе та сім'ї. Функція держави у цьому випадку полягає у створенні можливостей для праці та заробітку. Підтримка з боку держави надається тільки в екстремальних випадках. Соціальне партнерство є одним з головних механізмів регулювання соціально-трудових відносин, але на чинному етапі цей регулятор ще не працює на повну потужність у силу об'єктивних і суб'єктивних причин, проте у сфері місцевого самоврядування інститут соціального партнерства вже набуває змістовного й організаційного оформлення і дає певні позитивні результати.

1. Поняття «комунальна служба» порівняно нове для нашого законодавства. До переходу до організації місцевої влади на засадах самоврядування, становлення місцевого самоврядування як самостійної форми здійснення влади народу поняття «комунальна служба» в законодавстві не використовувалося, бо в ньому не було потреби: службовці місцевих органів державної влади – місцевих рад і виконавчих комітетів – були державними службовцями. Закон України «Про місцеві ради, місцеве і регіональне самоврядування» 1892 р. також не використовував поняття «комунальна служба». Служба в органах місцевого самоврядування трактувалася спочатку як частина державної служби. Державний і комунальний службовець, розглядалися як рівнозначні поняття. Згідно з таким поглядом комунальний службовець – це державний службовець, що працює в органі місцевого самоврядування.

Ця форма «удержавлення» місцевого самоврядування не була нічим виправдана, оскільки фактично ставила цей апарат у залежність від виконавчої влади, а не від територіальної громади. В цьому випадку комунальними службовцями не можуть стати сотні тисяч учителів, культпрацівників, медиків, представників інших спеціальностей і професій, які служать у системі установ, організацій і підприємств місцевого самоврядування. У всіх цивілізованих державах на ці категорії службовців поширюється законодавство про муніципальну (комунальну) службу. Тому в Україні також слід розробити та прийняти закон про комунальну службу і в такий спосіб збільшити престиж комунальних службовців, забезпечити гарантії їх прав і законних інтересів. Отже, комунальна служба – це професійна діяльність на постійній основі в органах місцевого самоврядування з виконання їх повноважень. Таким чином, комунальна служба не входить до системи державної служби, не є її структурною частиною і вимагає свого правового регулювання. Комунальна служба – самостійний інститут місцевого самоврядування, інститут комунального права України. Витрати, пов'язані з утриманням органів і посадовців місцевого самоврядування, здійснюється за рахунок місцевого бюджету.

Комунальними службовцями є особи, що здійснюють службу на посадах в органах місцевого самоврядування і отримують заробітну платню коштом місцевого бюджету.

Завдання комунальної служби обумовлюються функціями місцевого самоврядування та полягають у забезпеченні функціонування системи місцевого самоврядування, захисті інтересів територіальних громад, розвитку

комунальної демократії тощо.

Комунальну службу засновано на таких принципах: законності; пріоритету прав і свобод людини і громадянина, що визначає значення та зміст діяльності органів місцевого самоврядування; рівного доступу громадян до комунальної служби відповідно до професійної підготовки, здібностей і досягнень по службі; підконтрольності посадовців місцевого самоврядування, їх відповідальності перед територіальною громадою; гласності у здійсненні комунальної служби; професіоналізму та компетентності комунальних службовців; соціальної та правової їх захищеності.

2. Згідно зі ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сільський, селищний, міський голова виносить на розгляд ради пропозиції щодо кількісного та персонального складу виконавчого комітету, структури та штату виконавчих органів ради, апарату ради і його виконавчого комітету; здійснює керівництво апаратом ради та його виконавчого комітету; призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів управлінь й інших виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій, що відносяться до комунальної власності відповідних територіальних громад.

Таким чином, саме сільський, селищний, міський голова організує й очолює службу в апараті органів місцевого самоврядування. Правові засади організації комунальної служби повинні бути визначені в законі про комунальну службу, статутах територіальних громад, положення про відділи, управління й інші виконавчі органи ради. Особливості організації такої служби визначаються органами місцевого самоврядування самостійно.

Згідно з п. 5 Заклучних і перехідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», на посадовців місцевого самоврядування поширюється дія Закону України «Про державну службу». Вони прирівнюються до відповідних категорій посад державних службовців, якщо інше не передбачене законодавством України.

П.2 Постанови Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України про державну службу» встановив, що дія цього закону поширюється на працівників органів місцевого самоврядування, яких прирівнено до відповідних категорій службовців.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 18.04.94 р. № 239, посади працівників місцевих рад і їх виконавчих комітетів відносяться до категорій 1-7, вказаних у ст. 25 Закону України «Про державну службу». Основними критеріями класифікації посад, передбачених даною Ухвалою, є організаційно-правовий рівень органу місцевого самоврядування, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль посади в структурі органу місцевого самоврядування.

Комунальні службовці, згідно із законодавством, повинні класифікуватися за групами. До осіб, що заміщують комунальну посаду, висуваються відповідні кваліфікаційні вимоги. Серед комунальних службовців слід виділити такі категорії службових осіб місцевого самоврядування:

а) виборний посадовець, обраний населенням безпосередньо або представницьким органом місцевого самоврядування зі свого складу, наділений

згідно зі статутом територіальної громади повноваженнями з вирішення питань місцевого значення;

б) посадовець місцевого самоврядування, що заміщає комунальну посаду шляхом укладення контракту (трудового договору) та наділений за посадою організаційно-розпорядчими повноваженнями (наприклад, керівники структурних підрозділів виконавчого органу).

Штатний розклад комунальних посад містить й інші посади. Крім того, з метою технічного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування їх штатний розклад може містити посади, що не відносяться до комунальних посад.

Закон України «Про державну службу» (ст. 10-11) визначає права й обов'язки державних службовців. Отже, комунальні службовці наділяються такими ж правами й обов'язками з урахуванням специфіки здійснення діяльності в апараті органів місцевого самоврядування. Обмеження, пов'язані з державною службою, поширюються наразі на комунальних службовців. До них відносяться обмеження, що забороняють:

займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім педагогічної, наукової й іншої творчої діяльності;

займатися підприємницькою діяльністю особисто або через довірених осіб; брати участь у страйках;

використовувати своє службове становище на користь політичних партій, суспільних організацій, у тому числі релігійних об'єднань, для пропаганди відношення до них.

В органах місцевого самоврядування, як і в державних органах, не можна утворювати структури політичних партій, релігійних, суспільних об'єднань, за винятком професійних союзів. У законі містяться і деякі інші обмеження.

Час роботи на посадах в органах місцевого самоврядування зараховується до стажу, який обчислюється для надання пільг і гарантій відповідно до законодавства про державну службу. Закон не тільки прирівнює комунальних службовців до державних щодо надання їм пільг і гарантій, але і створює можливість для «безболісного переходу» з однієї системи служби в іншу, що має важливе значення для кар'єри службовця, його професійного зростання. А це, у свою чергу, сприяє підвищенню ефективності як комунальної, так і державної служби. Слід також ураховувати, що органи місцевого самоврядування можуть здійснювати відповідно до закону окремі державні повноваження.

Через специфіку розумової праці кваліфікація є ознакою, яка дозволяє врахувати якісні відмінності у праці фахівців, що займають однойменні посади. Проте ця ознака не може бути єдиним критерієм оцінки при визначенні розміру посадового окладу співробітників органів місцевого самоврядування.

Діяльність керівників (ОМС) характеризують не тільки кінцеві, але і проміжні результати праці, оскільки акумулюють у собі крім суто професійних знань широту кругозору, творчий підхід до справи, оригінальність прийнятого управлінського рішення.

Кожний оцінний показник розробленої методики характеризує трудовий

внесок керівника з того чи іншого боку, наприклад, його кваліфікацію, ділові якості, складність виробничих функцій, результати праці. Для проведення досліджень із визначення функціональної значущості керівників середньої ланки управління розроблені такі елементи оцінки: стаж роботи, рівень організаційних навичок, професійна компетентність (кваліфікація, знання, досвід, ерудиція), відповідальність за виконувану роботу, якість виконуваних робіт, дотримання термінів виконання завдань, ступінь різноманітності виконуваних робіт, самостійність й ініціативність, працездатність, здатність вирішувати нові питання та використовувати нові методи в роботі, творчий пошук, масштаб і складність керівництва, характер і ступінь додаткової відповідальності.

Якість виконуваних робіт: обов'язки виконує недбало, поверхнево і з помилками; задовільна якість роботи та невеликі погрішності, що можна легко усунути; достатньо висока якість роботи без помилок; виключно висока якість роботи.

Самостійність та ініціативність: потребує інструктажу та керівництва, уникає прийняття самостійних рішень; потребує інструктажу та керівництва, приймає рішення з нескладних питань, легко змінює рішення під впливом інших керівників, рідко проявляє ініціативу у виробничих ситуаціях; не потребує інструктажу та керівництва, в більшості випадків приймає самостійні обдумані рішення, ініціативний; навіть у незвичних ситуаціях швидко приймає рішення, може його обґрунтувати; здійснює керівництво, інструктує інших, дуже ініціативний, часто виступає із пропозиціями.

Працездатність: швидко стомлюється, зберігає працездатність на дуже короткий час; стомлюється у міру збільшення інтенсивності праці, але зберігає середній рівень працездатності протягом робочого дня; здатний протягом робочого часу підтримувати високий рівень продуктивності праці; здатний працювати інтенсивно протягом усього робочого часу, зберігаючи високу працездатність за зовнішніх умов, що змінилися.

Здатність вирішувати нові питання та використовувати нові методи роботи, творчий пошук: незначний елемент новизни та повна відсутність творчого характеру роботи; невисокий ступінь новизни та незначні елементи творчості; високий ступінь новизни та високий рівень творчості при виконанні завдань; дуже високий ступінь новизни в роботі та високий рівень творчості; виконувана робота вимагає значної уваги, розумової напруги, винахідливості.

Масштаб і складність керівництва: керівництво декількома виконавцями; керівництво функціональним або лінійним підрозділом; керівництво декількома підрозділами; загальне (в рамках підприємства) комплексне керівництво.

Характер і ступінь додаткової відповідальності: додаткова відповідальність виконавця за доручену справу, якщо роботу пов'язано з можливою аварією устаткування та його простоем; відповідальність керівника, якому було надано право розпоряджатися коштами та матеріальними цінностями, або за роботу підлеглих у небезпечних умовах; відповідальність лінійного керівника за поставку продукції відповідного асортименту та якості згідно з укладеними

договорами; відповідальність за витрачання коштів і матеріальних цінностей.

Складність процесу праці керівників у сфері ОМС управління визначається насамперед змістом праці, проте тільки ним не можна обмежуватися при розгляді чинників, що визначають складність праці. Значну роль відіграє і різноманітність – комплексність виконуваних робіт. Чим різноманітніші завдання, які доводиться вирішувати тому чи іншому лінійному керівнику, тим складніше його праця.

Працівники управлінського апарату можуть виконувати властиві їм функції з різним ступенем самостійності: працювати під безпосереднім оперативним керівництвом у межах завдання, працювати на основі даного завдання, загальних вказівок керівника і т.д., що строго регламентується. У зв'язку із цим ступінь самостійності виконання роботи не може не враховуватися як чинник, що визначає складність праці працівника.

Оскільки працю значної частини керівників ОМС пов'язано з керівництвом підлеглими, то масштаб керівництва для більшості керівників повинен також враховуватися як чинник, що визначає складність праці. При визначенні складності праці працівників середньої ланки управління пропонується брати до уваги характер і ступінь відповідальності, пов'язаної з виконуваною роботою. Кожний працівник несе цілковиту відповідальність за доручену справу, але в деяких працівників через специфіку їхньої праці й умов виробництва з'являється особлива відповідальність, додаткова до загальної. Лише така додаткова відповідальність і розглядається як самостійний чинник, що ускладнює працю працівників у апараті управління й обслуговування виробництва на промислових підприємствах легкої промисловості України.

Показник функціональної значущості оцінює складність праці та творчий внесок кожного працівника апарату управління в ефективність виробництва з урахуванням складності виконуваної роботи та розраховується як сума балів за всіма елементами оцінки ділових якостей кожного керівника. Для отримання більш достовірних оцінок проводиться дворівневе анкетування керівників, яке включає на першому етапі первинну оцінку безпосереднього керівника, ділових якостей кожного лінійного керівника; на другому етапі для забезпечення об'єктивності оцінки – перевірку й у разі потреби – коригування первинних оцінок членами спеціально створеної експертної комісії.

Показник функціональної значущості керівників – величина абсолютна. Його можна використовувати при проведенні атестації керівників, при висуненні фахівців на більш високі посади в системі управління, а також при конкурсному відборі фахівців (направлені на навчання до вищих навчальних закладів, на курси підвищення кваліфікації тощо). Конкретний абсолютний показник функціональної значущості не дає точної відповіді на питання, чи достатньо набраних балів для даної посади; їх необхідно порівняти з нормативом. Тому розраховуються за кожною посадою нормативні показники функціональної значущості, виходячи з максимально можливої оцінки ділових якостей і відповідно до тарифно-кваліфікаційного довідника.

Проте обмежуватися тільки абсолютним показником рівня оцінки недоцільно, у практичній діяльності при вирішенні багатьох питань потрібно

знати не тільки особисту оцінку ділових якостей кожного фахівця, але і порівняльні характеристики різних виконавців, тобто потрібен відносний показник. Такими показниками визнано коефіцієнти функціональної значущості і коефіцієнти пайової участі. Ці коефіцієнти використовуються при розподілі премій, проведенні атестації, висуненні на вищу посаду, перемішенні на іншу посаду усередині структурного підрозділу.

Кількісна оцінка ефективності праці керівників управління у вигляді коефіцієнтів функціональної значущості та коефіцієнтів пайової участі є необхідною основою формування фонду матеріального стимулювання керівників за професійну майстерність, розширення обсягу та підвищення якості виконуваної ними роботи. Встановлення прямих зв'язків між трудовим внеском лінійного керівника та розміром його заробітної платні забезпечує пряму зацікавленість цих працівників у чіткому виконанні службових функцій, виявленні ініціативи в розробці та здійсненні заходів з удосконалення методів управління, досягненні високих економічних показників ефективності виробництва. При встановленні посадового окладу керівників середньої ланки управління у сфері ОМС можуть використовуватися показники кількісних оцінок особистого трудового внеску.

Підсумкова інформація щодо кількісної оцінки ділових якостей, рівня кваліфікації, результативності праці, складності виконуваних функцій і підвищеної відповідальності представлено у вигляді атестаційного листа фахівців і формалізовано так, щоб дозволити працівникам ОМС здійснити вибір відповідного рівня посадового окладу для кожного лінійного керівника, що атестується. Формалізація інформації припускає розрахунок сумарного показника функціональної значущості в балах за кожним працівником і порівняння його з нормативними показниками.

За нормативні показники приймаються максимально можливі бали за елементи оцінки для кожної посади відповідно до схеми посадових окладів спеціалістів комунальної сфери.

На підставі абсолютних показників оцінки розраховуються відносні показники ефективності – коефіцієнти пайової участі (нормативні та фактичні). Ці коефіцієнти приймаються як базові при визначенні нових посадових окладів лінійним керівникам, виходячи з передумови, що нормативний коефіцієнт пайової участі відповідає максимальному окладу посади за схемою.

Під час виникнення ринкових відносин в економіці гостро постає проблема вдосконалення системи заробітної платні та преміювання. На багатьох підприємствах комунальної сфери дотепер система оплати праці має суттєві недоліки: премії, надбавки, різного роду доплати служать засобом підтягування заробітної платні до певного рівня.

В умовах ринкових економічних відносин роль керівника ОМС зростає, оскільки до них висувуються особливі вимоги, і різко зростає «ціна» прийнятого керівником рішення.

Оскільки роль керівників ОМС зростає й усе більше впливає на процес прийняття рішень, виникає потреба у більш ретельному підборі кадрів, використанні різних методів їх оцінки.

Розроблена методика кількісної оцінки особистого трудового внеску спеціалістів і керівників комунальної сфери може бути використана для диференціації посадових окладів.

Ступінь раціональності використання робочого часу з погляду зайнятості працівників різними видами робіт можна визначити шляхом порівняння витрат робочого часу з нормативними витратами, встановленими для певної групи працівників. Одним із найважливіших напрямів підвищення ефективності праці керівників є створення раціональної системи його розділення та кооперації, що забезпечує якісне виконання функцій, покладених на працівників, за найдоцільнішої спеціалізації кожного з них, встановлення їх чіткої взаємодії у процесі спільної праці.

Ефективність праці керівників управління ОМС значною мірою залежить від систем і методів, що застосовуються при виконанні покладених на них функцій, робіт і операцій. Першочергове значення має проектування процесів праці керівників. При проектуванні процесів праці керівників середньої ланки управління слід урахувувати можливість використання відповідних технічних засобів, що значно скорочують час виконання робіт і підвищують їх якість.

Проектування процесів праці службовців здійснюється шляхом розробки процедур виконання покладених на них робіт. Процедура викладається в документі, де фіксується мета роботи, надається графічне зображення порядку проходження та виконання операцій, детально описується кожна операція та додається комплект форм документів, необхідних для даної процедури.

Проте ця методика має більш широкий діапазон використання. Методи кількісної оцінки чистого трудового внеску керівників можна використовувати також і при проведенні атестації працівників управління, вдосконалення преміальної системи та виплати премій, висуненні на нову керівну посаду, переміщенні на посадах усередині структурного підрозділу. Крім того, при встановленні персональних надбавок доцільно застосовувати методи оцінки особистого трудового внеску як для виявлення спеціалістів і керівників комунальної сфери, що мають переважне право на отримання надбавок, так і для визначення самого розміру надбавок.

Таким чином, потребує розробки та впровадження механізм, що дозволяє з достатнім ступенем точності врахувати результати праці робітників і керівників ОМС, порівняти їх із відповідними результатами праці інших працівників і всього колективу, на підставі цих порівнянь диференціювати розміри заробітної платні. Такий підхід забезпечить постійну зацікавленість працівника в підвищенні ефективності його праці.

При оцінці ефективності праці у сфері місцевого самоврядування, перш за все, необхідно оцінити окремі сторони діяльності робітників і керівників комунальної сфери міста, що відображають результати і затрати їхньої праці. Із цією метою проводиться вибір критеріїв конкретних показників, необхідних і достатніх для оцінки ефективності праці керівників ОМС, а також визначаються числові значення кожного показника. Для досягнення більш повної оцінки трудового внеску слід урахувати такі ознаки: кваліфікаційний рівень працівника, його ділові якості, результати роботи, складність

виконуваних функцій.

Основи та принципи чинної системи оплати праці керівників ОМС багато в чому не відповідають вимогам ринкових і орендних відносин. Так, заробітна платня за діючих умов залежить, насамперед, від посади і результатів роботи колективу в цілому, проте майже не пов'язана з якістю та ефективністю праці самого керівника. Жорсткість схем посадових окладів, їх низький рівень призвели до необґрунтованого зростання чисельності апарату управління та різного роду старших фахівців.

Не цілком об'єктивна оцінка результатів індивідуальної праці, стримує розвиток відповідальності й ініціативи в роботі керівників ОМС. Тому під час переходу комунально-комерційних підприємств міських рад до ринкових відносин гостро постає завдання більш повно враховувати в заробітній платні величину особистого трудового внеску, об'єктивно оцінювати затрати праці. У зв'язку із цим виникає потреба в розробці методів, що дозволяють визначати та використовувати величину особистого трудового внеску, як при встановленні посадових окладів, так і при здійсненні системи матеріального стимулювання.

7.3. Шляхи регулювання земельних відносин у процесі розвитку міських агломерацій

Постійними ознаками більшості населених пунктів у світі є незадовільні соціальні, економічні й екологічні умови проживання населення. За експертною оцінкою фахівців Світового банку, першопричиною вказаних проблем є зростаюча урбанізація. Широкомасштабна урбанізація у світі призвела до загострення проблем життєдіяльності населення в поселеннях, які простягаються далеко за межі своїх первісних кордонів. Стамбульська Конференція ООН із населених пунктів (Хабітат, 2000 р.) зазначила, що протягом наступних трьох десятиліть, коли міське населення удвічі перевищить чисельність сільських жителів, у населених пунктах міського типу буде проживати на 2-3 мільярда людей більше, ніж тепер. Для цих людей буде потрібно житло, інфраструктура, робочі місця, сприятливі умови життя – простір для життєдіяльності [260, с. 5].

Тобто, в чинних умовах, урбанізаційні процеси набули глобального характеру та визначають просторову та суспільну трансформацію, що проявляється в поширенні міського способу життя. Для великих міських агломерацій характерне надмірне зростання з певними негативними наслідками: відбувається надмірна концентрація промисловості, порушується планувальна структура та функціональне зонування, відбувається зменшення площ резервних територій, видозмінність ландшафтів. При цьому, залежно від рівня освоєння території, розвитку різних сфер діяльності суспільства, промисловості, транспорту, інфраструктурного забезпечення змінюється вартість і цінність земельного ресурсу [261, с. 4].

Варто зазначити, що земельні відносини в умовах агломерацій більш складні в силу різноманітних соціально-економічних процесів, які проходять у них. Земельний ресурс, як головний учасник цих відносин, з одного боку

виступає як засіб задоволення потреб населення, а з іншого – як важіль, за допомогою якого міська агломерація має можливість досягти бажаних економічних цілей [262, с. 244-245].

У зв'язку із цим, використання земельних ресурсів у процесі розвитку міських агломерацій, особливо на сучасному етапі, в умовах реформування земельних відносин, набуває більшого значення. Економічні зміни протягом останніх років вплинули на структуру та характер землекористування, що призвело до зростання інтересу теоретиків і практиків, до проблем ефективного використання земельних ресурсів у містах, приміських зонах і агломераціях. Саме у процесі розвитку міських агломерацій найбільш інтенсивними є земельні перетворення, а наявність приватної форми власності на землю потребує нового підходу до розвитку проектів забудови міст, а також до містобудівного процесу.

Обґрунтуванню місця земельних ресурсів у системі соціально-економічного розвитку; питанням ефективного та раціонального їх використання присвячені чисельні наукові праці, зокрема: Б.М. Данилишина, Т.Є. Зінченко, Ш.І. Ібатуліна, О.С. Новоторова, М.Г. Ступеня, А.М. Третьяка, М.А. Хвесика й інших. На особливу увагу заслуговує науковий доробок Т.Є. Зінченко [262], яка здійснила спробу комплексно дослідити економічні засади землекористування міських агломерацій.

Досягнутий у вітчизняній науці та практиці рівень досліджень у сфері розвитку міських агломерацій як складної соціально-економічної територіальної системи потребує ґрунтового теоретичного переосмислення методичних і практичних розробок. Колективом співробітників відділу економіко-правових проблем містознавства Інституту економіко-правових досліджень НАН України, які досліджували проблеми управління розвитком міських агломерацій, було запропоновано власне визначення поняття міська агломерація, що вмістило в собі найбільш важливі, на думку авторів, ознаки такого поняття.

Зокрема, під міською агломерацією розуміється сукупність поселень (територіальних громад) переважно міського типу, які здійснюють економічну взаємодію з метою реалізації спільних проектів розвитку шляхом об'єднання зусиль і мають можливості залучення відповідних ресурсів.

Варто вказати, що формулювання вищезазначеного поняття обумовлено необхідністю введення його у правову площину. Оскільки сьогодні в умовах продовження процесів урбанізації, що проявляються у зростанні міського населення, концентрації матеріальних, фінансових, земельних, інформаційних ресурсів і виробництв на території міських агломерацій, нагальною є потреба напрацювання комплексу організаційних, нормативно-правових, інституціональних заходів, що забезпечать розвиток міських агломерацій.

Особливістю міських агломерацій є те, що на їх території діють окремі територіальні громади, які володіють і розпоряджаються відповідними ресурсами. Саме концентрація зазначених ресурсів на території міської агломерації дозволяє скористатися ефектом масштабу та за допомоги мінімізації витрат шляхом маневрування ресурсами, отримувати синергетичний

і агломераційний ефект. Залучення зазначених ресурсів можливо на підставі встановлення взаємовідносин територіальних громад [263, с. 122-123]. Під ресурсами прийнято розуміти комплекс матеріальних і нематеріальних засобів, джерел, можливостей функціонування та розвитку суб'єкта економіки [91].

У міських агломераціях земельні ресурси є територіальною базою для розміщення продуктивних сил суспільного виробництва (наприклад, харчової та переробної промисловості), системи розселення населення, що, у свою чергу, обумовлює організацію економічної взаємодії між територіальними громадами у рамках міських агломерацій. Як і більшість науковців вважаємо, що вона спрямована на вирішення завдань консолідації економічного потенціалу, підвищення результативності діяльності, покращення якості надання послуг у сфері життєзабезпечення, що, у свою чергу, є складовими сталого функціонування та розвитку території [263, с. 123]. При цьому, обов'язково, потрібно пам'ятати про обмежений, невідтворюваний і багатофункціональний характер землі як унікального ресурсу міської агломерації.

Всі землі України, незалежно від їх цільового призначення, господарського використання й особливостей правового режиму належать до земельних ресурсів і складають єдиний земельний фонд держави [264], тобто сукупність усіх земель у межах певної території, що поділяються за типом господарського використання. У межах міської агломерації наявні всі категорії земель земельного фонду держави.

Варто зазначити, що Україна має надзвичайно високий рівень освоєння земельного фонду. Загальний рівень освоєння території України в основному визначається сукупністю споживчих якостей землі, економічними потребами населення та можливістю їх задоволення за рахунок використання земельних ресурсів, а також історичним розвитком системи розселення.

Так, за офіційними даними Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру земельний фонд України станом на 1 січня 2016 року становить 60354,9 тис. га [265]. Динаміка показників земельного фонду України у порівнянні з офіційними даними Державного агентства земельних ресурсів України станом на 1 січня 2015 року свідчить про певні зміни, зокрема: за 2015 рік площа сільськогосподарських земель в Україні зменшилася на 5100 га і станом на 1.01.2016 склала 42726, 4 тис. га проти 42731,5 тис. га на аналогічну дату 2015 року. Питома вага площі сільськогосподарських земель у загальній площі (території) України не змінилася і складає 70,8%. Найбільше скорочення площ відбулося у категоріях: пасовища (зменшення на 6,9 тис. га до 5434,1 тис. га) перелogi (зменшення на 5,7 до 233,7 тис. га) та сіножаті (зменшення на 0,9 до 2406,4 тис. га). Незначно скоротилися площі земель громадського призначення (на 0,4 до 281,3 тис. га), земель змішаного використання (на 0,3 до 29,0 тис. га) і земель, що використовуються для технічної інфраструктури (на 0,2 до 74,2 тис. га). Проте, площа забудованих земель збільшилася на 2,5 тис. га до 2552,9 тис. га, в тому числі під житловою забудовою – на 1,2 до 488,9 тис. га. Землі промисловості збільшилися на 0,6 до 224,7 тис. га, землі комерційного й іншого використання – на 0,5 до 55,4 тис. га [266].

Як бачимо, рівень освоєння життєвого простору збільшується. Певним

чином дане явище пояснюється продажем і зміною цільового призначення колишніх сільськогосподарських угідь на землі інших категорій земельного фонду. До того ж, особливий інтерес становлять цілі та функції, тобто для чого викупуються земельні ділянки. Як правило, переважна більшість земельних ділянок має комерційне використання – для розміщення магазинів, кафе, ресторанів, готелів, автозаправних станцій тощо. Решта – ділянки виробничих об'єктів, земельними ділянками під житлову забудову [96, с. 105].

Розвиток агломерацій передбачає вихід за наявні територіальні межі та потребує поглинання нових територій, незаселених або з уже створеною інфраструктурою, «захоплення» малих міст-супутників або інших численних поселень, що призводить до неврегульованості просторового розподілу земель різних категорій і необ'єктивності щодо визначення їх цільового та функціонального призначення, перерозподілу економічних ресурсів, навантаження на інженерну інфраструктуру та, найголовніше, до вибору нераціональних форм землекористування, що, у свою чергу, призводить до структурної й екологічної незбалансованості земельного фонду.

Абсолютно вірним є твердження М.А. Хвесика, який зазначає, що зростання людських потреб і розширення економічної діяльності суспільства чинять усе більший тиск на земельні ресурси, породжують конкуренцію та конфлікти, призводять до нераціонального їх використання. Для того, щоб у майбутньому людські потреби задовольнялися на стійкій основі, ці конфлікти необхідно вирішувати й урегульовувати вже сьогодні, прагнути більш ефективного та продуктивного використання землі та її природних ресурсів. Комплексний підхід до вивчення всіх проблем землекористування дозволяє мінімізувати конфлікти, виробити найбільш ефективні варіанти й узгоджувати соціально-економічний розвиток у поєднанні з охороною, поліпшенням стану навколишнього середовища, тим самим сприяючи сталому розвитку [267, с. 83].

Як зазначають Ш.І. Ібатуллін, О.В. Степенко та О.В. Сакаль, для сталого розвитку ключовою передумовою стає наявність ефективних державних і приватних інститутів, соціальна справедливість, обережна бюджетно-податкова політика та баланс між ринком і державою. Провівши ґрунтовне дослідження механізмів управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку, ці науковці зазначають, що дослідниками співвідношення участі держави та приватного сектору в управлінні природними ресурсами доведено, що ринки без участі суспільства та держави незадовільно регулюють питання захисту навколишнього середовища. Слабке інституціональне забезпечення функціонування ринків може зумовити виснаження або й деградацію природних ресурсів, погіршення стану навколишнього середовища [268, с. 6].

Це також є цілком правдивим, адже відсутність дієвих механізмів державно-приватного партнерства, як однієї з форм взаємодії держави та приватного сектору економіки, унеможливить отримання бажаного й ефективного результату під час реалізації на території міських агломерацій проектів охорони земель із метою забезпечення умов сталого землекористування, що, у свою чергу, призведе до неефективного управління

земельними ресурсами.

У цьому контексті заслуговують на увагу думки А.Г. Мартина, який зазначає, що головним наслідком земельної реформи в державі є лише соціалізація землі, її перерозподіл. Адже під час реформи не було враховано значення землі як ресурсу територіального розвитку продуктивних сил і базисного компоненту довкілля, що в чинних умовах призвело до виникнення низки кризових явищ економічного й екологічного характеру в землекористуванні, суттєво ускладнених відносинами власності [269, с. 290]. Це дійсно так, і на даній проблематиці неодноразово акцентували увагу як теоретики, так і практики.

Процес формування міської агломерації навіть в умовах нестабільного економічного середовища мусить передбачати визначення головного вектора розвитку – стратегії планування на роки вперед, яка окреслює основні напрями розвитку в економіці, соціальному середовищі, екології й інших важливих напрямках. У цьому аспекті розвитку міської агломерації слід приділити особливу увагу управлінню та збереженню головного економічного ресурсу розвитку – землі [262, с. 244]. Використання землі у різних сферах господарської діяльності потрібно здійснювати із чітким соціальним, економічним і, обов'язково, екологічним обґрунтуванням, оскільки з розвитком господарських відносин стає очевидним, що життєві умови, даровані природою, не всюди однакові та змінюються із часом, а багатства, які можна отримати від використання землі, залежать від якості самої землі та способів господарювання [270, с. 22].

Аналіз залежності використання земельного ресурсу агломерації від відстані «місто-центр» вказує на загальну закономірність збільшення інтенсивності використання території з наближенням до міста. А саме, збільшується частка забудованих земель, земель промислового та комерційного використання, щільність населення, зростає вартість земельно-майнового комплексу, поживляється ринок земель. При цьому має місце високий рівень інтенсивності виробництва характерний для приміських типів господарювання [262, с. 270]. Внаслідок освоєння земельного ресурсу додатково збільшується вартість земельних ділянок, тобто в межах агломерації створюється додатковий ефект, який розширюється та виходить за межі самої агломерації. Адже у приміській зоні земля набуває особливо високої інвестиційної привабливості та користується підвищеним попитом із боку суб'єктів господарської діяльності.

Об'єктом інвестиційної діяльності міської агломерації є нерухоме майно, зокрема земельна ділянка або територія (сукупність земельних ділянок), що перебувають у власності територіальної громади (громад), юридичних і фізичних осіб. При цьому, продаж земельних ділянок збільшуватиме мотивацію до інвестування в економіку, вкладення коштів у будівництво, розширення та модернізацію підприємств, інтенсифікацію господарської діяльності та поліпшення якості землі [96, с. 105]. Вважаємо, що формування ринкової системи мобілізації земельних ресурсів і розробка інвестиційної політики раціонального землекористування, є одними з перших заходів, які потрібно здійснювати у процесі розвитку міських агломерацій, оскільки, залучення

внутрішніх і зовнішніх інвестицій є важливою умовою використання земельно-ресурсного потенціалу міських агломерацій. До того ж активізація інвестиційної діяльності є засадничим чинником сталого економічного зростання в Україні.

Ринок земель міських агломерацій, як зазначає Т.Є. Зінченко, має високу привабливість і конкурентоспроможність, а також може суттєво розширити базу доходів всіх рівнів. При цьому він характеризується такими властивостями:

висока допустимість до приватизації – вища ніж у державі. Це, насамперед, стосується вільних від забудови земельних ділянок, наявності значної частки сільськогосподарських угідь, ділянок під житловими та промисловими об'єктами, що підлягають приватизації, а також можливість їх збільшення;

значна частка суб'єктів земельних відносин, що збільшує, в першу чергу, конкурентність на ринку земель;

високий рівень персоніфікації земельних ділянок, що є визначальним для приватизації, формування та конкурентного функціонування ринку земель;

високий рівень інфраструктурного облаштування;

значна частка незайнятих земель, що збільшує їх привабливість і сприяє включенню в економічний обіг;

висока оцінка земель по мірі віддалення від ядра агломерації та зменшення щільності населення зменшується, що збільшує можливості залучення їх у господарський обіг [262, с. 277-278]. Отже, як бачимо, земельні ресурси міських агломерацій є базисом економічного розвитку територіальних громад і сприятимуть інвестиційним процесам у землекористуванні міських агломерацій.

Земельні відносини, за слушним визначенням О. С. Новоторова, виділяються в особливу соціально-економічну категорію не тільки через специфіку землі, як унікального об'єкта загальних багатоцільових інтересів, а ще і як природне тіло, і як товар, і як соціально-економічна категорія, включена в систему товарно-грошових відносин. Відповідно й численні інтереси, що виникають у суспільстві, можна умовно розділити на дві групи: щодо ефективного використання природних властивостей земельного ресурсу (екологічні та техніко-технологічні інтереси) та щодо товарно-грошових параметрів земельної власності (соціально-економічні інтереси) [271, с. 14-15].

У сфері розподілу та перерозподілу земельних ресурсів перша група суспільних земельних інтересів орієнтується на параметри функціонально-господарської структури земельного фонду, тобто, як зазначають О. С. Новоторов та Т. Є. Зінченко, фокусується на масштабах, пропорціях і пріоритетах його розподілу за ступенем господарського освоєння простору, видами та категоріями, типами цільового використання, інтенсивністю експлуатації та господарського впливу. Як і вищезазначені автори вважаємо, що суспільні й індивідуальні інтереси однаково зорієнтовано на підтримку найбільш ефективної функціонально-господарської структури земельного та територіального фонду. Хоча в певних ситуаціях інтереси приватних осіб щодо

функціонально-господарського використання земель можуть відрізнятися від національних. Другу соціально-економічну групу суспільних земельних інтересів спрямовано на структуру земельної власності за складом, переліком і пропорціями її складових. [262, с. 46; 271, с. 14-15].

Конкретні закономірності динаміки земельних відносин у міських агломераціях відображаються у базових загальноісторичних соціально-економічних процесах, активно впливають на їх перебіг, продуктивність і наслідки [272, с. 40], що обумовлено, як зазначено вище, включенням земельних ресурсів міських агломерацій практично в усі сфери економічного розвитку.

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що особливостями використання земельних ресурсів у процесі розвитку міських агломерацій є те, що ці ресурси є засобом задоволення потреб населення, а також важелем, з допомогою якого міські агломерації спроможні досягати бажаних економічних цілей, оскільки, внаслідок освоєння земельного ресурсу додатково збільшується вартість земельних ділянок, що створює додатковий ефект у міських агломераціях.

Це, у свою чергу, спричиняє необхідність формування та використання органами управління у великих містах і агломераціях адекватних сучасним умовам моделей взаємовідносин як на внутрішньоміському рівні, так і між територіальними громадами в аспекті використання земельних ресурсів, що знаходяться на території міської агломерації.

Тому проблеми ефективного використання земельних ресурсів у процесі розвитку міських агломерацій потребують подальшого наукового дослідження.

ПІСЛЯМОВА

В результаті проведених досліджень здійснено аналіз і розроблено науково-методичні рекомендації із широкого кола завдань, спрямованих на вирішення проблем управління розвитком міських агломерацій в Україні. У процесі дослідження доведено, що для управління розвитком міських агломерацій доцільним є обґрунтування, прийняття та реалізація рішень, спрямованих на подолання економічних, соціальних і територіальних проблем на підставі використання відповідного науково-методичного забезпечення.

Для виконання завдань управління розвитком міських агломерацій необхідно враховувати особливості формування та функціонування вітчизняних міських агломерацій, пріоритети їх розвитку та принципи прийняття та реалізації управлінських рішень досягнення пріоритетів, наявність правового та ресурсного забезпечення, можливості адаптації зарубіжного досвіду, ринкові перетворення у промисловому секторі та сфері життєзабезпечення, реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування.

Особливості формування та функціонування вітчизняних міських агломерацій пов'язано з тим, що вони не мають правового статусу, тому управління їх розвитком здійснюється на підставі поєднання зусиль (економічної взаємодії) територіальних громад, що діють на території агломерації. Стратегічними пріоритетами розвитку міських агломерацій виступають в економічному аспекті – отримання агломераційного ефекту, в соціальному – забезпечення якості життя територіальної громади. Локальними пріоритетами виступають розробка та реалізація програм і проектів, пов'язаних із розвитком сфери життєзабезпечення поселень, що складають міську агломерацію. У відповідності до обраних пріоритетів використовуються принципи прийняття рішень, включаючи принципи місцевого самоврядування, принципи взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування, принципи управління міською агломерацією як складною організаційно-економічною територіальною системою, принципи управління розвитком в окремих секторах і сферах економіки міської агломерації.

За результатами аналізу чинного законодавства України визначено, що первинну нормативно-правову базу розвитку міських агломерацій вже сформовано. Однак окремі аспекти правового забезпечення функціонування та розвитку міських агломерацій не дістали належного рівня деталізації. Тому першочерговим є вирішення завдань щодо конкретизації правових положень у частині визначення особливостей державної підтримки процесу створення міських агломерацій, організації їх діяльності, управління об'єктами права комунальної власності в рамках таких агломерацій, розподілу повноважень і реалізації компетенції територіальних громад. Крім того, з урахуванням головних напрямів розвитку вітчизняного законодавства, присвяченого функціонуванню міських агломерацій, доцільно продовжити формування та використання економіко-правових механізмів, що забезпечують співробітництво територіальних громад у рамках міських агломерацій.

Економічні ресурси міських агломерацій як об'єкт управління мають низку обмежень, пов'язаних із можливостями їх залучення та використання. Зазначені обмеження полягають у тому, що вітчизняні міські агломерації не мають правового статусу, а отже не можуть виконувати функції володіння, використання та розпорядження економічними ресурсами, що знаходяться на території агломерації. Таким чином економічні ресурси міських агломерацій можна розглядати як об'єкт управління в тому випадку, коли обґрунтовуються та приймаються рішення щодо управління розвитком міських агломерацій на підставі розробки та реалізації відповідних проектів і програм. Важливими умовами при цьому є підтримка узгодженості інформації про наявність і можливості використання ресурсів на підставі використання єдиного підходу до створення інформаційних систем управління ресурсами територіальних громад, які складають міську агломерацію, можливості використання ними технологій бюджетування, програмування та проектування, а також забезпечення скоординованості дій учасників реалізації проектів щодо залучення та використання ресурсів шляхом формування адекватної організаційної структури, організації діяльності та моделі прийняття раціональних рішень на засадах ресурсо-комунікаційного підходу.

Адаптація зарубіжного досвіду управління розвитком міських агломерацій здійснюється на підставі аналізу характеристик європейських і світових агломерацій як головних центрів, що акумулюють економічний потенціал країн і дозволяють підвищити рівень їхньої конкурентоспроможності. При цьому доцільно систематизувати зарубіжні моделі управління міськими агломераціями та виявити їхні негативні та позитивні риси. Крім того, необхідно враховувати практику регулювання розвитку агломерацій шляхом просторового планування та забезпечення реалізації стратегій транскордонного співробітництва.

Пропозиції щодо використання ринкових важелів, правової сутності та структури енергопростору, економіко-правових підходів до управління технологічними ризиками у вугледобувному секторі, інструментів фінансування комунальної інфраструктури, методів тарифоутворення і тарифорегулювання, інноваційних механізмів розвитку підприємств житлово-комунального сектору, а також врахування особливостей реалізації повноважень органів місцевого самоврядування (включаючи формування об'єднаних територіальних громад, розподіл повноважень в управлінні комунальними службами, регулювання земельних відносин) сприятимуть вирішенню завдань управління розвитком в окремих секторах і сферах економіки міської агломерації.

Таким чином, представлені результати дослідження проблем управління розвитком міських агломерацій в організаційному, економічному та правовому аспектах сприятимуть прийняттю та реалізації науково обґрунтованих рішень, спрямованих на запобігання, подолання кризових явищ і ліквідацію негативного впливу факторів, які стримують отримання агломераційного ефекту та забезпечення якісного рівня життя територіальних громад, що складають міську агломерацію.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 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.
2. Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) / Е.В. Гриценко // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 10. – С. 28–36.
3. Территориальное планирование и региональное развитие: моногр. / Под общ. ред. Аношкиной Е.Л. – СПб: НПК «РОСТ», 2010. – 124 с.
4. Лаппо Г. Городские агломерации СССР-России: особенности динамики в XX в. / Г. Лаппо // Российское Экспертное обозрение. – 2007. – №4. – С. 15–22.
5. Экономическая энциклопедия. Политическая экономия: в 4-х т. / [гл. ред. А.М. Румянцев]. – Т. 1. – М.: Советская энциклопедия, 1972. – 560 с.
6. Большой энциклопедический словарь 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://slovar.cc/enc/bolshoy/2079888.html>.
7. Oxford Dictionary of Geography. Agglomeration [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.answers.com/topic/agglomeration>.
8. Gaebe W. Agglomerationsraume in West- und Osteuropa, in: Agglomerationen in West und Ost. Marburg / W. Gaebe. – Berlin: Herder-Institut, 1991. – S. 3–7.
9. Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/Міська_агломерація.
10. Малоян Г.А. От города к агломерации / Г.А. Малоян // Архитектура и строительство. – 2010. – № 1. – С. 47–53.
11. Пивоваров Ю.Л. Основы геоурбанистики: урбанизация и городские системы: учеб. пособие / Ю.Л. Пивоваров. – М.: ВЛАДОС, 1999. – 232 с.
12. Колодин А.В. Формирование городских агломераций как фактор экономического развития региона / А.В. Колодин // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2009. – Том 7. – № 3 (часть 3). – С. 262–264.
13. Назарко А.Т. Міські агломерації в Україні: проблеми правової інституціоналізації / А.Т. Назарко // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 61. – С. 144–150.
14. Паршутто Е.В. Теоретические и прикладные аспекты анализа развития городских агломераций в России / Е.В. Паршутто // Муниципалитет: экономика и управление. – 2015. – №2. – С. 22–29.
15. Нецадин А. Городские агломерации как инструмент динамичного социально-экономического развития регионов России / А. Нецадин // Общество и экономика. – 2010. – № 12. – С. 23–27.

16. Глазычев В. Челябинская агломерация: потенциал развития / В. Глазычев, И. Стародубровская. – Челябинск, 2008. – 259 с.
17. 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.
18. Трещевский Ю.И. Принципы разработки и реализации политики социально-экономического развития муниципальных образований / Ю.И. Трещевский, К.Е. Гринфельд // Национальные интересы. Приоритеты и безопасность. – 2010. – № 7 (64). – С. 26–33.
19. Исакин М.А. Выявление приоритетов социально-экономического развития региона: математико-методическое обеспечение и его экспериментальная апробация / М.А. Исакин // Регион: экономика и социология. – 2005. – №1. – С. 36–39.
20. Балашова С.П. Стратегическое управление ресурсным потенциалом муниципального образования / С.П. Балашова // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2010. – №10 (72). – С. 113–117.
21. Кузьмин А.Ю. Алгоритм выбора приоритетов социально-экономического развития дотационного региона / А.Ю. Кузьмин // Российское предпринимательство. – 2009. – № 2 (128). – С. 65–68.
22. Васильченко Г.В. Стратегічне планування розвитку агломерацій та субрегіонів України як інструмент підвищення конкурентоспроможності регіону / Г.В. Васильченко, І.Л. Парасюк // Формування ринкової економіки: зб. наук. праць. – Спец. вип.: у 2 ч. Регіональний розвиток України: проблеми та перспективи / М-во освіти і науки, молоді та спорту України, ДВНЗ «Київський нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана»; відп. ред. С. Фіялка. – К.: КНЕУ, 2011. – Ч. 1. – С. 223–230.
23. Осипов В.М. Конкурентоспроможність міських агломерацій: світові тренди та перспективи формування в Україні / В.М. Осипов, М.С. Кукош // Економічні інновації. – 2014. – Вип. № 57. – С. 283–296.
24. Шевчук Л.Т. Львівський урбокластер як інструмент активізації розвитку метрополійних функцій міста Львова / Л.Т. Шевчук, Г.О. Комарницька // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2013. – Вип. 2 (100). – С. 36–45.
25. Современные урбанизационные процессы: тенденции и региональная дифференциация [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.geograf.com.ua/geoinfocentre/20-human-geography-ukraine-world/720-suchasni-urbanizatsijni-protsesi-tendentsiji-ta-regionalna-diferentsiatsiya>.
26. Ukraine on the Road to Europe / Editors L. Hoffmann, F. Müllers. – Heidelberg – Berlin – New York: A Springer-Verlag Company «Physica-Verlag», 2001. – 343 p.
27. Булишева Д.В. Екологічні засади формування містобудівної політики

- міських агломерацій / Д.В. Булишева // Вісник ОНУ ім. Мечнікова. – 2014. – Т.19. – Вип. 2/5. – С. 13–17.
28. Туркина В.Г. Город как самоорганизующаяся нелинейная структура / В.Г. Туркина // Известия Саратовского университета. Сер. Философия. Психология. Педагогика. – 2008. – № 3. – С. 62–66.
 29. Горяченко Е.Е. Городская агломерация как элемент социально-территориальной структуры общества / Е.Е. Горяченко, Н.Л. Мосиенко // ЭКО. – 2014. – № 5. – С. 56–68.
 30. Дроздов И.Н. Управление развитием организации [Электронный ресурс] / И.Н. Дроздов. – Владивосток: Дальневосточный государственный технический университет, 2002. – Режим доступа: <http://gtmarket.ru/laboratory/basis/4498>.
 31. 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. – Ст. 1966.
 32. Пітцик М. Україна: курс на децентралізацію /// Місьцеве самоврядування. – 2015. – № 12. – С. 26–28.
 33. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/index.php?category=tr-stat>.
 34. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 18. – Ст. 471.
 35. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / Під ред. В.В. Толкованова. – К.: Крамар, 2011. – 361 с.
 36. Шарий В.І. Територіальна організація місцевого самоврядування: ефективність управління надвеликими агломераціями та мегалополісами / В.І. Шарий // Університетські наукові записки. – 2010. – № 2. – С. 261–269.
 37. Яловый В. Принципы государственного управления и местного самоуправления в условиях столичной агломерации / В. Яловый // Вестник Национальной академии государственного управления при Президенте Украины. – 2009. – Вып. 2. – С. 181–191.
 38. Павлов Ю.В. Исследование влияния институциональных факторов на выбор модели управления городской агломерацией [Электронный ресурс] / Ю.В. Павлов, Е.Н. Королева. – Режим доступа: <https://regrazvitie.ru/issledovanie-vliyaniya-institutsionalnyh-faktorov-na-vybor-modeli-upravleniya-gorodskoj-aglomeratsiej>.
 39. Мельник А.Ф. Муниципальный менеджмент: учеб. пособ. / А.Ф. Мельник, Г.Л. Монастырский, В.П. Дудкина. – К.: Знание, 2006. – 420 с.
 40. Економіко-правові проблеми розвитку великих міст та агломерацій в

- Україні: моногр. / С.В. Богачов, М.В. Мельникова, В.А. Устименко та ін. – Харків: Видавництво «НТМТ», 2015. – 247 с.
41. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст: Закон України від 4 березня 2004 року № 1580-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 13. – Ст. 878.
 42. Декларація про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті, прийнята резолюцією S-25/2 спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН від 09.06.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_849.
 43. Про якість атмосферного повітря та заходи щодо його очищення: Директива № 2008/50/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 21.05.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_950.
 44. Малоян Г.А. Агломерация – градостроительные проблемы: моногр. / Г.А. Малоян. – М. : Изд-во Ассоц. строит. вузов, 2010. – 116 с.
 45. Перцик Е.Н. Города мира: География мировой урбанизации / Е.Н. Перцик. – М.: Международные отношения, 1999. – 382 с.
 46. Королева Е.Н. Стратегическое управление развитием муниципальных социально-экономических систем в условиях глобализации: теоретико-методологические аспекты / Е.Н. Королева. – М.: ВГНА Минфина России, 2006. – 288 с.
 47. Шевилева Е.Е. Система регулирования агломерационных процессов: Россия и Западная Европа [Электронный ресурс] / Е.Е. Шевилева // Проблемы современной экономики. – 2012. – № 2. – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=4116>.
 48. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
 49. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. – (Зі змін. та допов.).
 50. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 60. – Ст. 1638.
 51. Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 33. – Ст. 963.
 52. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reestr-dogovoriv-pro-spivrobotnictvo-teritorialnih-gromad--320172>.
 53. Дзюпин М. Співробітництво територіальних громад: невикористані резерви [Електронний ресурс] / М. Дзюпин. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/mdzyupyn/article/18787.aspx>.

54. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
55. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356. – (Зі змін. та допов.).
56. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462. – (Зі змін. та допов.).
57. Хозяйственное право / под ред. акад. В.К. Мамутова. – К. : Юринком Интер, 2002. – 912 с.
58. Мілаш В.С. Підприємницькі комерційні договори в господарській діяльності: моногр. / В.С. Мілаш. – Полтава: АСМІ, 2005. – 450 с.
59. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. – М. : Издание Бр. Башмаковых, 1914. – Т. 1. – 483 с.
60. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С.Ф. Кечекьян. – М. : Изд-во АН СССР, 1958. – 185 с.
61. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / кол. авт. : Г.Л. Знаменський, В.В. Хахулін, В.С. Щербина та ін. ; за заг. ред. В.К. Мамутова. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 688 с.
62. Апанасенко К.І. Проблеми участі територіальних громад у корпоративних відносинах / К.І. Апанасенко // Вісник господарського судочинства. – 2005. – № 5. – С. 138–142.
63. Грудницкая С.Н. Хозяйственная правосубъектность украинского народа, территориальных громад и разграничение полномочий / С.Н. Грудницкая // Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий: сб. науч. тр. / НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2007. – С. 123–136.
64. Пастернак Е. К вопросу о правосубъектности территориальной громады / Е. Пастернак // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 3. – С. 87–90.
65. Волков В. Територіальна громада та органи місцевого самоврядування як суб'єкти цивільно-правових відносин / В. Волков, О. Москаленко // Правничий часопис Донецького університету. – 2003. – № 1 (9). – С. 10–15.
66. Грудницка С.М. Удосконалення правового регулювання створення і діяльності промислово-фінансових груп в Україні / С.М. Грудницка, Б.В. Деревянко // Вісник Донецького університету. Серія В. Економіка і право. – 2004. – № 1. – С. 347–354.
67. Грудницка С.М. Удосконалення правового регулювання організації і діяльності повних товариств / С.М. Грудницка, О.С. Шермет // Економіка та право. – 2005. – № 3 (13). – С. 73–81.
68. Пилецкий А.Е. Теоретические проблемы предпринимательской правосубъектности в смешанной экономике: моногр. / А.Е. Пилецкий. – М. : ЧеРо, 2005. – 336 с.

69. Howell J.C. Forming Corporation and Partnerships / J.C. Howell. – Blue Ridge Summit, PA : Liberty, 1986. – 199 p.
70. Музика Л.А. Проблеми права комунальної власності в Україні: моногр. / Л.А. Музика. – К. : Атіка, 2006. – 228 с.
71. Первомайський О.О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О.О. Первомайський ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 20 с.
72. Устименко В.А. Методика виконання науково-дослідної роботи за темою "Правове забезпечення ефективного управління об'єктами публічної власності" / В.А. Устименко // Економіка та право. – 2013. – № 1. – С. 160–165.
73. Прокуратура города Киева опротестовала решение Киевсовета о продаже Владимирского и Житнего рынков // Голос Украины. – 2010. – 23 февр. (№ 32). – С. 1.
74. Скобельский В. Полтавские власти с протестом предпринимателей не посчитались / В. Скобельский // Голос Украины. – 2010. – 27 июля (№ 137). – С. 3.
75. Концепція конституційного забезпечення економічної системи держави (як основи законодавчого забезпечення економічної політики) / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк: Юго-Восток, Лтд, 2008. – 24 с.
76. Устименко В.А. Проблеми правового забезпечення планування господарської діяльності в Україні / В.А. Устименко, Р.А. Джабраїлов // Экономико-правовые исследования в XXI веке : практика применения Хозяйственного кодекса Украины и направления развития правового регулирования хозяйственных отношений (к 7-й годовщине принятия Хозяйственного кодекса Украины) : материалы Четвертой междунар. науч.-практ. интернет-конф. (Донецк, 23-30 марта 2010 г.) / науч. ред. В.К. Мамутов ; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Ноулидж, 2010. – С. 20–29.
77. Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні: Закон України від 15.12.2009 р. № 1759-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 9. – Ст. 76.
78. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Шемшученко Ю.С. (відп. ред.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А–Г. – 672 с.
79. Джабраїлов Р.А. Правові проблеми реалізації органами місцевого самоврядування міст повноважень щодо розпорядження комунальним майном / Р.А. Джабраїлов // Державне управління та місцеве самоврядування : тези VIII Міжнар. наук. конгресу (27–28 берез. 2008 р.). – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – С. 79–80.
80. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. : у 2 ч. / М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.М. Кампо, О.А. Музика [за заг.

- ред. проф. П.Ф. Мартиненка]. – К.: Знання України, 2006. – Ч. 2. – 120 с.
81. Лапшина И.Е. Полномочия органов местного управления в Великобритании и их взаимоотношения с центральной властью / И.Е. Лапшина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 10. – С. 39–48.
 82. Ed. Batley R. Local Government in Europe : Trends and Developments / Ed. Batley R., Stoker G. Houndmills. – Hampshire and London : Macmillan, 1991. – 239 p.
 83. Гизевиус В. Политика местного самоуправления в ФРГ / В. Гизевиус; пер. с нем. Б. Воронова. – Бонн: Фонд Фридриха Эберта, 1995. – 144 с.
 84. Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ / Н.С. Тимофеев. – М. : МГУ, 1982. – 137 с.
 85. Устименко В.А. Проблеми правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування в контексті рішень Конституційного Суду України / В.А. Устименко, Р.А. Джабраїлов // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 3. – С. 116–124.
 86. Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства / Л. Дюги. – М.: СПб., 1909. – 147 с.
 87. Дюги Л. Конституционное право : общая теория государства / Л. Дюги. – М.: Изд-во И.Д. Сытина, 1908. – 957 с.
 88. Андреева Г.Н. О влиянии теорий собственности на ее конституционное регулирование / Г.Н. Андреева // Журнал российского права. – 2008. – № 10. – С. 124–131.
 89. Конституция – основная надежда на торжество демократии и прав человека в нашей стране: Интервью с В.А. Кикоть // Законодательство и экономика. – 2003. – № 12. – С. 13.
 90. Анисимов А.П. Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки: моногр. / А.П. Анисимов, А.И. Мелихов. – Волгоград: Типография ООО «Мастер», 2009. – 216 с.
 91. Евдокимова Л.О. Концепции развития ресурсного потенциала субъектов экономики: сравнительный анализ, методологические решения [Электронный ресурс] / Л.О. Евдокимова // Общество. Среда. Развитие. – 2012. – №3. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/kontseptsii-razvitiya-resursnogo-potentsiala-subektov-ekonomiki-sravnitelnyy-analiz-metodologicheskie-resheniya>.
 92. 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.
 93. Эрдыниева Н. Ресурсный потенциал развития муниципальных образований [Электронный ресурс] / Н. Эрдыниева // Проблемы современной экономики. – Режим доступа: <http://www.m->

- economy.ru/art.php?nArtId=384.
94. Сунцова О.О. Особливості реформування комунального сектору в умовах української моделі самоврядування / О.О. Сунцова // Актуальні проблеми економіки. – 2004. – №6 (36). – С. 12–17.
 95. Швецов А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля / А.Н. Швецов. – Изд. 2-е, испр. – М.: Эдиториал УРСС, 2002. – 200 с.
 96. Зінченко Т.Є. Особливості використання земельних ресурсів міської агломерації / Т.Є. Зінченко // Бізнес Інформ. – 2012. – № 5. – С. 103–106.
 97. Богачов С.В. Экономика города: проблемы управления: моногр. / С.В. Богачов, М.В. Мельникова. – LAP: Lambert Academic Pablshjng, 2015. – 189 с.
 98. Теория и практика городского управления в Украине: моногр. / С.В. Богачев, М.В. Мельникова, В.А. Устименко и др. / НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк, ЛАНДОН-XXI, 2014. – 250 с.
 99. Михуринская Е.А. Городские агломерации как форма развития урбанизированных территорий / Е.А. Михуринская, Р.А. Мартиросова // Экономика и управление. – 2011. – №4. – С. 114–118.
 100. Анимица Е.Г. Концепция городских агломераций в урбанистической политике: реальность и теоретический подход / А.Г. Анимица, Н.Ю. Власова. – Материалы междунар. науч-практ. конф. «Теория социально-экономической географии: современное состояние и перспективы развития». – Ростов на Дону: ЮФУ, 2010. – С.201–205.
 101. Трунова Н.А. Совершенствование методических подходов к анализу и оценке факторов, влияющих на развитие городских агломераций / Н.А. Трунова // Экономика и управление. – 2011. – №3(76). – С.205 – 208.
 102. 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.
 103. Сиройч З. Эволюционное развитие городских агломераций / З. Сиройч. – К.: Объединенный ин-т экономики НАН Украины, 2005. – 209 с.
 104. Бриль Д.В. БОР: зарубежный опыт / Д.В. Бриль // Бюджет. – 2010. – №5. – С. 46–49.
 105. Жигалов Д.В. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления / Д.В. Жигалов, Л.В. Перцов, Ю.Ю. Чалая – М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. – 26 с.
 106. Буряк П.Ю. Програмно-цільовий метод як основа вдосконалення планування показників соціальної сфери / П.Ю. Буряк,

- С.М. Дорошенко // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.7. – С. 84–90.
107. Ларина Р.Р. Логистика в управлении организационно-экономическими системами: моногр. / Р.Р. Ларина. – Донецк: ВИК, 2003. – 239 с.
 108. Пак Х.С. Новые методологические подходы к управлению ресурсами муниципального образования / Х.С. Пак. – СПб.: Изд-во Санкт-Петербургской академии управления и экономики, 2009. – 224 с.
 109. Мартин П. Управление проектами / П. Мартин, У. Тейт / пер. с англ. – СПб.: Питер, 2006. – 224 с.
 110. Чумаченко Н.Г.. Теория управленческих решений / Н.Г. Чумаченко, Р.И Заботина. – К.: Вища школа, 1981. – 248 с.
 111. Смирнов Э.А. Управленческие решения / Э.А. Смирнов. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 264 с.
 112. Блауг М. Саймон Герберт / М. Блауг // 100 великих экономистов после Кейнса. – СПб.: Экономикс, 2009. – 384 с.
 113. Кихлер Э. Принятие решений в организациях / Э. Кихлер, А. Шротт; пер с нем. – Т. 4. – Х. Гуманитарный Центр, 2004. – 160 с.
 114. Корнеев С. Системы поддержки принятия решений в бизнесе [Электронный ресурс] / С. Корнеев // Сети и бизнес. – 2005. – №5(25). – Режим доступа: http://www.sib.com.ua/arhiv2005/6_2005/systems/systems.ht.
 115. Управление операциями. Кн.4. Управление ресурсами в условиях рынка. – М.: МЦДО «ЛИНК», 2001. – 156 с.
 116. Федорова Н.Н. Организационная структура управления предприятием / Н.Н. Федорова. – М.: КноРус, 2003.– 256 с.
 117. Тренев Н.Н. Предприятие и его структура. Диагностика. Управление. Оздоровление / Н.Н. Тренев. – М.: ПРИОР, 2002. – 240 с.
 118. Орлова Т.М. Коммуникация, информация, коммуникационный менеджмент [Электронный ресурс] / Т.М. Орлова. – Режим доступа: <http://www.koism.rags.ru/publ/articles/18.php>.
 119. Берсуцкий Я.Г. Принятие решений в управлении экономическими объектами: методы и модели: моногр. / Я.Г. Берсуцкий, Н.Н. Лепа, А.Я. Берсуцкий. – Донецк: ИЭП НАН Украины, 2002. – 276 с.
 120. Столярова Е.Г. Модели принятия решений в управлении новыми институциональными структурами / Е.Г. Столярова // Труды междунар. науч. конф. «Информационные технологии в естественных науках, экономике и образовании». – Саратов: Энгельс, 2002. – С. 295–297.
 121. Krugman P.O. International Economics: Theory and Policy, Global Edition (Inglese) Copertina flessibile [Електронний ресурс] / P.O. Krugman. – Режим доступа: <http://www.saylor.org/text/InternationalEconomicsTheoryandPolicy.pdf>.
 122. Попов Р.А. Управление городскими агломерациями как ресурс экономического развития / Р.А. Попов, А.С. Пузанов //

- Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2016. – № 3. – С. 3–6.
123. Попов Р.А. Аналитическая записка. Новые тенденции в управлении развитием городских агломераций в России [Электронный ресурс] / Р.А. Попов. – Режим доступа: <http://www.urbanecomonomics.ru/node/8709>.
124. Кац А.Е. Агломерации: новые возможности развития городов / А.Е. Кац // Проблемы экономики и менеджмента. – 2015. – № 5 (45). – С. 51–53.
125. Аверкіна М.Ф. Забезпечення стійкого розвитку міст та агломерацій: теорія, методологія, практика: моногр. / М.Ф. Аверкіна. – Луцьк: РВВ Луцького НТУ, 2015. – 496 с.
126. Лола А. Принципы управления крупнейшим городом / А. Лола // Проблемы теории и практики управления. – 1997. – № 3. – С.64–71.
127. Грудінін М.Ю. Підходи до планування нових міст [Електронний ресурс] / М.Ю. Грудінін. – Режим доступу: <https://drive.google.com/file/d/0B3q2U4GLSfdddGZDZEZpN2Z6RU0/view>.
128. План нации – 100 шагов по реализации пяти институциональных реформ Н. Назарбаева [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.inform.kz/kz/plan-nacii-100-shagov-po-realizacii-pyati-institucional-nyh-reform-n-nazarbaeva_a2777943.
129. Актуальные вопросы управления региональным развитием: моногр. / Под. ред. Г.А. Сульдиной, Р.М. Нуртдинова. – Казань: Казанский государственный университет, 2010. – 368 с.
130. Net-Zero energy home definition and performance metrics project [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.netzeroenergyhome.ca/uploads/files/Reports%20and%20research/NZEN%20Coalition%20-%20Definition%20Performance%20Metrics%20Project%20-%20FINAL%20Report.pdf>.
131. Максаковский В.П. Географическая картина мира. Общая характеристика мира / В.П. Максаковский. – М.: Дрофа, Кн. 1. – 2008. – 495 с.
132. Слука Н.А. Градоцентрическая модель мирового хозяйства: моногр. / Н.А. Слука. – М. : Пресс-Соло, 2005. – 167 с.
133. Верланов Ю.Ю. Агломерації в Україні та економічне зростання / Ю.Ю. Верланов, О.Ю. Верланов // Наукові праці ЧДУ ім. П.Могили. Серія Економіка. – Том № 133. – Вип. 120. – 2010. – С.116–124.
134. Гладкий О.В. Формування та розвиток Київської промислової агломерації в ринкових умовах / О.В. Гладкий // Київський географічний щорічник. Науковий збірник. – 2014. – Вип. 9. – С. 90–109.
135. Hot spots: Benchmarking global city competitiveness: analytic report [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.citigroup.com/citi/citiforcities/pdfs/eiu_hotspots_2012.pdf.

136. Миронов Н.М. Городские агломерации: зарубежный опыт / Н.М. Миронов // Местное право. – 2009. – № 5–6. – С.53–80.
137. Blasio G. Do Workers Benefit From Industrial Agglomeration? / G. Blasio, S. Di Addario // Journal of Regional Science. – 2005. – №. 4. – Vol. 45. – P. 797–827.
138. Blakely E.J. Planning Local Economic Development. Theory and Practice / E.J. Blakely, N. Green Leigh. – SAGE, 2010. – 446 p.
139. Рыжова Н.П. Экономическая интеграция приграничных регионов: моногр. / Н.П. Рыжова – Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2013. – 352 с.
140. Brunet-Jailly E. Economic Integration and the Governance of Cross-Border Regions: Forms and Functions of Cross-Border Urban Regions – North American Functional Regions, European Territorial Regions / E. Brunet-Jailly // Annual meeting of the American Political Science Association, Boston, Massachusetts. –2002. – P. 52–69.
141. Голунов С.В. Безопасность американо-мексиканской границы: опыт пограничной политики США / С.В. Голунов // США – Канада: экономика, политика, культура. – 2008. – №4. – С. 32–47.
142. Douglass M. Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age / M. Douglass, J. Friedmann. – New York: John Wiley and Sons, 1998. – 308 p.
143. Perkmann M. The Emergence and Governance of Euroregions: The Case of the Euregio on the Dutch- German Border. Institut Universitari de Estudis Europeus, Universitat Autònoma de Barcelona / M. Perkmann // Working paper online. – 2005. – № 11. – P. 76–84.
144. Euregio. Posted on website of Euregio Maasrhine [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.euregio-mr.org>.
145. Sorensen S.Y. at al. EMCC case studies. Transport&Logistics sector: Padborg cluster, Denmark. – Copenhagen: Danish Technological Institute, 2008. – 362 p.
146. Rebitzer D.W. The European Logistics Market / D.W. Rebitzer // Europe Real Estate Yearbook, 2007. Frankfurt am Main, 2008. – 573 p.
147. Олійник Ю. Транскордонне співробітництво як чинник відносин асоціації Україна та ЄС / Ю. Олійник // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2013. – Вип 25. – С. 135–140.
148. Транскордонне співробітництво: останні події та тенденції розвитку : щомісячний моніторинг. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cts.org.ua/.../126-transkordonne-spivrobotnitstvo-ukrajini-shchomisyachnij-monitoring-traven-2015.html>.
149. Журба І.Є. Пріоритетні форми трансформації транскордонного співробітництва в умовах наближення України до ЄС: моногр. / І.Є. Журба. – Хмельницький: ХНУ, 2012. – 276 с.
150. Скороход І.С. Роль транскордонного співробітництва у формуванні та розвитку ринку екологічних послуг в Україні / І.С. Скороход // Регіональна економіка. – 2013. – №3. – С. 185–191.
151. Гладкий О.В. Формування управлінської структури промислових

- агломераций: економічні, соціальні, екологічні аспекти / О.В. Гладкий // Фізична географія та геоморфологія: наук. зб. – К.: ВГЛ „Обрії”, 2008. – Вип. 54. – С. 64–73.
152. Трансформаційні процеси і регуляторна політика в економіці України / Гаєвська Л. М., Гацька Л. П., Горленко І. О. та ін.; заг. ред. Л.Л. Тарангул. – Ірпінь : Національна академія ДПС України, 2004. – 222 с.
153. Шпачук О.В. Місто як уособлена територіальна соціально-економічна система: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.10.01 „Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка” / О.В. Шпачук. — Х., 2000. — 16 с.
154. Гладкий О.В. Зовнішньоекономічні зв'язки промислових агломерацій України / О.В. Гладкий // Науковий вісник Волинського державного університету імені Лесі України. Серія «Географія». – 2007. – № 2. – С. 111–118.
155. Clark G.L. The Oxford Handbook of Economic Geography / G.L. Clark, M.P. Feldman, M.S. Gertler. – New York, Oxford University Press, 2003. – 742 p.
156. Malpezzi S. Is it what we do or how we do it? New evidence on agglomeration economies and metropolitan growth / S. Malpezzi, K.-Y. Seah, J.D. Shilling // Real Estate Economics. – 2004. – No. 2. – Vol. 32. – P. 265–295.
157. Поповкін В.А. Регіонально-цілісний підхід в економіці / В.А. Поповкін. – К.: Наукова думка, 1993. – 218 с.
158. Лимонов Л.Э. Крупный город: регулирование территориального развития и инвестиционные стратегии / Л.Э. Лимонов [Науч. ред. О.П. Литовка]. – СПб.: Наука, 2004. – 270 с.
159. Угрюмова А.А. Управление экономическим ростом агломераций (На примере Московской агломерации): автореф. дисс. на соискание учен. степени д-ра экон. наук : спец. 08.00.05. „Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика)” / А.А. Угрюмова. – М., 2005. – 28 с.
160. Часовский В.И. Промышленность стран СНГ: тенденции регионального развития / В.И. Часовский // Известия Русского географического общества. – 2008. – Т. 140. – вып. 2. – С. 11–21.
161. Крупный город: проблемы сбалансированного развития / Л.С. Дорошенко, М.И. Коваль, А.П. Тищенко та ін. – К.: Наук. думка, 1992. – 127 с.
162. Московский столичный регион на рубеже веков: новейшая история и пути развития // В.Л. Бабурин, В.Р. Битюкова, М.А. Казьмин, А.Г. Махрова. – Смоленск: Ойкумена, 2003. – 184 с.
163. Основы экономики столичного мегаполиса / Российская академия естественных наук, Российская муниципальная академия, Институт региональных экономических исследований / под ред. П.И. Бурака. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2006. – 575 с.

164. Профилизация и сбалансированность промышленности крупного города / под ред. Б.М. Гринчель, В.С. Жихаревич, О.П. Литовки. – Л.: Наука, 1985. – 191 с.
165. Alcbcer J. Location choices across the value chain: how activity and capability influence collocation / J. Alcbcer // *Management Science*. – October 2006. – No. 10. – Vol. 52. – P. 1457–1471.
166. Basu V. Efficiency wages, agglomeration and a developing dual economy / V. Basu // *The annals of regional science*. – 2004. – Vol. 38. – P. 607–625.
167. Стрельченко Н.М. Забезпечення конкурентоспроможності підприємств-виробників трикотажної продукції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.06.01 „Економіка, організація і управління підприємствами” / Н.М. Стрельченко. – К., 2006. – 22 с.
168. Бабурин В.Л. Столичные функции и проблемы территориального управления развитием Московского региона / В.Л. Бабурин, М.А. Казьмин // *Вестник Московского университета. Серия 5. География*. – 1998. – № 2. – С. 18–23.
169. Бабурин В.Л. Региональные различия в динамике промышленного производства России / В.Л. Бабурин, А.Л. Коломиец // *Вестник Московского университета. Серия 5. География*. – 1997. – № 4. – С. 50–54.
170. Іщук С.І. Київська господарська агломерація: досвід регіонального менеджменту: моногр. / С.І. Іщук, О.В. Гладкий. – К.: ВГЛ «Обрії», 2005. – 240 с.
171. O’Gorman C. Policies to promote new knowledge-intensive industrial agglomerations / C. O’Gorman, M. Kautonen // *Entrepreneurship & regional development*. – November 2004. – Vol. 16. – P. 459–479.
172. Драпіковський О.І. Практикум з оцінки міських земель / О.І. Драпіковський – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 116 с.
173. Проблеми права екологічної безпеки : навч. посіб. / М.В. Краснова, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкова [та ін.] ; під заг. ред. М.В. Красної та Р.С. Кіріна; відп. ред. В.І. Андрейцев; М-во освіти і науки України; Київ. нац. ун-т, Нац. гірн. ун-т. – Дніпро: НГУ, 2016. – 621 с.
174. Валітов С.С. Снятие административных барьеров на рынке газа как мера защиты конкуренции / С.С. Валитов // *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. – 2016. – Вип. 4. Том 1. – С. 74–77.
175. Віхров О.П. Правові засади реформування ринку електричної енергії / О.П. Віхров // *Економіка та право*. – 2016. – Випуск 1 (43). – С. 11–18.
176. Мельникова М.В. Управление ресурсами городских агломераций: принципы, методы, инструменты / М.В. Мельникова // *Схід*. – 2015. – №5. – С. 63–67.
177. Градобоева Є.С. Напрями підтримки енергетичної безпеки у сфері ЖКГ міських агломерацій / Є.С. Градобоева // *Економіка та право*. – 2015. – №3. – С. 85–93.

178. Fabio Cerina Is agglomeration really good for growth? Global efficiency, interregional equity and uneven growth / С. Fabio, F. Muredolu // *Journal of Urban Economics*. – 2014. – № 84. – Р. 9–22.
179. Оржель О. Чинники формування Європейського адміністративного простору / О. Оржель // *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. – 2011. – №2. – С. 65–73.
180. Прилипчук О. Європейський адміністративний простір: принципи та засади / О. Прилипчук // *Державне управління та місцеве самоврядування*. – 2016. – №2. – С. 46–50.
181. Договір про заснування Енергетичного Співтовариства від 25.10.2005 р. // *Офіційний вісник України*. – 2011. – №32. – Ст. 1368.
182. Бакалінська О.О. Правове регулювання добросовісної конкуренції в Україні: моногр. / О.О. Бакалінська; Нац. акад. прав. наук України, НДІ приватного права і підприємництва ім. Ф.Г. Бурчака. – Київ, 2014. – 373 с.
183. Про очистку міських стічних вод: Директива від 21.05.1991 р. №91/271/ЄЕС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua>.
184. Про якість атмосферного повітря та заходи щодо його очищення: Директива від 21.05.2008 р. №2008/50/ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua>.
185. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII // *Офіційний вісник України*. – 2015. – № 18. – Ст. 470.
186. Лойко В. В. Технологічна безпека як складова економічної безпеки [Електронний ресурс] / В.В. Лойко // *Ефективна економіка*. – 2015. – №5. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4040>.
187. Воробьева О.К. Управление технологическими рисками на основе исследования компетентности производственного персонала / О.К. Воробьева // *Вестник РГТЭУ*. – 2010. – №5. – С. 65-70.
188. Ярошенко О.Ф. Забезпечення техніко-технологічної складової економічної безпеки підприємства / О.Ф. Ярошенко // *Бизнес-Информ*. – 2011. – №11. – С. 146–149.
189. Трифонова О.В. Управління стійким функціонуванням вугледобувних підприємств: теорія та практика: моногр. / О.В. Трифонова. – Дніпропетровськ: НГУ, 2015. – 330 с.
190. Вагонова А.Г. Взаимодействие природных и промышленных факторов в процессах воспроизводства мощности угольных шахт / А.Г. Вагонова, Ю.С. Залознова, И.И. Павленко. – Донецк: ООО «Норд Компьютер», 2004. – 196 с.
191. Нейенбург В.Е. Методические подходы к оценке эффективности в угольном производстве в рискованных ситуациях / В.Е. Нейенбург, Ю.З. Драчук // *Научные труды ДонНТУ. Сер.: Экономическая*. – Донецк: ДонНТУ, 2002. – Вып. 76. – С. 49–53.

192. Тахо-Годи А.З. О разработке и создании автоматических систем управления безопасностью шахт / А.З. Тахо-Годи // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия проблемы комплексной безопасности. – 2008. – № 1. – С. 62–63.
193. Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України від 18.01.2001 р. № 2245-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 15. – Ст.73.
194. Про стандарти, технічні регламенти та процедуру оцінки відповідності: Закон України від 01.12.2005 р. № 3164-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 12. – Ст.101.
195. Про основні засади державного надзору (контролю) в сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
196. Барабан Л.М. Перспективи розвитку ринку муніципальних цінних паперів в Україні / Л.М. Барабан // Фінансовий простір. – 2011. – №4(4). – С.15–21.
197. Шишков С. Нацкомиссия ужесточила правила размещения ценных бумаг [Электронный ресурс] / С. Шишков. – Режим доступа: <http://business.vesti-ukr.com/114879-nackomissija-uzhestochila-trebovanija-k-vhozhdeniju-cennyh-bumag-v-birzhevoj-reestr>.
198. Буца Ю. Рынок облигаций возможен только при условии защиты прав их собственников [Электронный ресурс] / Ю. Буца. – Режим доступа: http://www.ucci.org.ua/visti/rus/news/2016/02/18/33_.shtml.
199. Хромаев Т. НКЦБФР анонсировал появление новых инструментов на фондовом рынке [Электронный ресурс] / Т. Хромаев. – Режим доступа <http://www.rbcua.com/rus/news/nktsbfr-anonsiroval-poyavlenie-novyh-instrumentov-1457618522.html>.
200. Сментина Н.В. Партнерство влади, бізнесу та громади як складова успішності місцевого соціально-економічного розвитку / Н.В. Сментина // Вісник ХНУ. Економічні науки. – 2013. – Т.3, №2. – С. 259–262.
201. Активізація інвестиційного процесу в Україні: моногр. / Г.В. Майорова, М.Г. Диба, С.В. Оніщенко та ін. – К: КНЕУ, 2012. – 472.
202. Дегтярев А. Инвестиционный потенциал муниципальных образований: неформальное взаимодействие власти и бизнеса / А. Дегтярев, Р. Маликов, К. Гришин // Общество и экономика. – 2011. – № 2. – С. 141–155.
203. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. №1021-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 89. – Ст. 3280.
204. Механизм отложенных налоговых платежей как способ финансирования инфраструктурных проектов: зарубежный опыт: моногр. / Под ред. В.А. Дмитриева, А.В. Баженова. – М.: Научно-

- исследовательский финансовый институт, 2016. – 223 с.
205. Запатріна І.В. Житлово-комунальне господарство: перспективи реформування / І.В. Запатріна, Т.Б. Лебеда // Економіка України. – 2012. – №10. – С. 34–44.
206. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.
207. Антикризова програма спільних дій влади та бізнесу: невідкладні рішення 2015 – 2016 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uspp.ua>.
208. Biswas A. Integrated Water Resources Management: Reassessment / A. Biswas // Water International. – 2004. – Vol. 29. – №2. – P. 248–256.
209. Mostert E. Cost and financing of Dutch water management / E. Mostert // Sintra Conference proceeding: «Pricing water; Economics, Environment and Society». Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities. – 2001. – P. 319–322.
210. Бабак А. Державне регулювання ціноутворення і розвиток конкуренції у житлово-комунальній сфері / А. Бабак // Конкуренція: Вісник Антимонопольного комітету України. – 2011. – №№ 1 (40)–2 (41). – С. 44–47, С. 16–19.
211. Письменна У.Є. Ринки електричної і теплової енергії в Україні: структура, ціноутворення і регулювання / У.Є. Письменна; НАН України. Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2008. – 208 с.
212. Кредісов А.І. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та його використання в Україні / А.І. Кредісов., А.О. Білоус // Економіка України. – 2016. – № 2. – С. 4–15.
213. Правове регулювання державно-приватного партнерства в галузі житлово-комунального господарства України: моногр. / І.І. Килимник, Т.А. Коляда, А.В. Домбровська та ін. ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. – Харків: ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2015. – 131 с.
214. Инякин В.Н. Обеспечение надёжности жизнеобеспечения в центрах урбанизации Донбасса / В.Н. Инякин, М.В. Леденева // Економічний вісник Донбасу. – 2010. – № 2(20). – С. 4–9.
215. Эрлих Г.В. Урбанизационная роль инфраструктуры в развитии городской экономики / Г.В. Эрлих // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент» – 2011. – № 21. – С. 164–166.
216. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 514. – (Зі змін. та допов.).
217. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
218. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні: аналітична доповідь [Електронний ресурс] / Д.С. Бірюков, С.І. Кондратов, О.І. Насвіт, О.М. Суходоля. – К. : НІСД, 2015. –

- 35 с. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_nauk_an_rozrobku/Green%20Paper%20-%20dopovid.pdf.
219. Полінкевич О.М. Принципи інноваційної діяльності в управлінні підприємством [Електронний ресурс] / О.М. Полінкевич // Луцький національний технічний університет. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/en_em/2010_7_2/37.pdf.
220. Римар М.В. Етапи та принципи здійснення інноваційної діяльності підприємства / М.В. Римар, Н.В. Ликун // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Проблеми економіки та управління. – 2012. – № 725. – С. 360–365.
221. Підвальна О.Г. Синергічний ефект в менеджменті [Електронний ресурс] / О.Г. Підвальна, Н.О. Козяр // Ефективна економіка. – 2013. – №3. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1865>.
222. Мороз Е.Г. Удосконалення інституційного забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку підприємств водопровідно-каналізаційного господарства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.04 – економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності) / Е.Г. Мороз. – Рівне: НУВГП, 2015. – 20 с.
223. Агаджанов Г. Економіка водопровідно-каналізаційних підприємств : навч. посіб. / Г. Агаджанов; Харк. нац. академ. міськ. госп-ва. – 2 – вид., перер. та доп. – Х. : ХНАМГ, 2010. – 392 с.
224. Кайлюк Е.Н. Методика регулювання цен естественных монополий / Е.Н. Кайлюк, А.А. Френкель // Научно-технический сборник. – Харьковская национальная академия городского хозяйства. – 2011. – № 70. – С. 318–322.
225. Бражникова Л. Ценовой фактор экономического поведения производителей жилищно-коммунальных услуг / Л. Бражникова // Галицкий экономический вестник. – Галицкий экономический вестник. – 2012. – №3 (36). – С.66–75.
226. Кириленко О. Теоретичні та практичні аспекти фінансів підприємств водопостачання та водовідведення / О. Кириленко, В. Перевознюк // Наука й економіка. – 2010. – № 4 (20). – С. 23–33.
227. Кириленко О. Особливості ціноутворення на послуги з водопостачання та водовідведення / О. Кириленко, В. Перевознюк // Вісник ТНЕУ. – 2010. – № 3. – С. 70–79.
228. Горбунова О.О. Методи формування тарифів на послуги водопостачання та водовідведення [Електронний ресурс] / О.О. Горбунова // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2003. – № 3-4. – С. 386–393. – Режим доступу : <http://www.univer.km.ua/visnyk/613.pdf>.
229. Тітяєв В.В. Проблемні питання формування собівартості житлово-комунальних послуг [Електронний ресурс] / В.В. Тітяєв // Бізнес-Інформ. – 2012. – №9. – С. 190–193. – Режим доступу :

- http://www.business-inform.net/annotated-catalogue/?year=2012&abstract=2012_09_0&lang=ua&stqa=35.
230. Павлова С.І. RAB – регулювання тарифів як метод підвищення інвестиційної привабливості підприємств енергетичної галузі / С.І. Павлова, І.О. Юхимчук // Вісник ЖДТУ. – 2009. – № 3 (53). – С. 278–281.
231. Про природні монополії [Електронний ресурс]: Закон України від 20.04.2000 № 1682-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 30. – С. 238 – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>.
232. Зінченко Т.Є. Концептуальні основи формування міських агломерацій [Електронний ресурс] / Т.Є. Зінченко // Ефективна економіка. – 2012. – № 6 – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1204>.
233. Зінченко Т.Є. Управління землекористуванням міських агломерацій / Т.Є. Зінченко // Інноваційна економіка. – 2012. – № 6(32). – С. 52–56.
234. Росенко М.І. Організація влади у містах зі спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополь): дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец.: 25.00.02 / Росенко Марія Іванівна – Львів, 2007. – 22с.
235. Куйбіда В. Муніципальне управління: аспект інформатизації. / В. Куйбіда. – К.: Знання, 2004. – 357с.
236. Грушевський М.С. Історія України-Руси: в 11 томах, 12 книгах / М.С. Грушевський. – К.: Наукова думка. – 1991. – Т. 9. – Кн. 2. – 776с.
237. Довженок В.Й. Землеробство Древньої Русі / В.Й. Довженок. – К.: Видавництво Академії Наук Української РСР, 1961. – 267с.
238. Круш П.В. Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень: Підручник / П.В. Круш, О.О. Кожемяченко. – К.: Центр учбової літератури. – 2011. – 320с.
239. Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України від 08.06.1995 № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
240. Запорожець С. Організація управління містом як агломераційним центром / С. Запорожець // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – №14. – С. 109 – 112.
241. Парасюк І.Л. Аспекти взаємодії територіальних громад та органів місцевої виконавчої влади агломерації задля спільного економічного розвитку [Електронний ресурс] / І.Л. Парасюк // Ефективна економіка. – 2010. – № 10 – Режим доступу: <http://www.m.nayka.com.ua/?j=efektyvna-ekonomika&op=1&z=358&y=2010&n=10&w=&s=ua>.
242. Процес добровільного об'єднання громад набирає обертів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/>

- control/uk/publish/printable_article?art_id=248342421.
243. Биченко Л.А. Регулювання соціально-економічного розвитку регіону з урахуванням впливу агломераційних процесів: дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.05 / Л.А. Биченко. – Харків, 2015. – 265с.
 244. Нестеров Г.Г. Економіко-правові засади формування територіальних громад у контексті розвитку міських агломерацій / Г.Г. Нестеров, А.О. Волкова // Економіка та право. – 2016. – № 1(43). – Серія «Право». – С. 114–120.
 245. Тимчук Н.Ф. Вопросы моделирования территориальных систем расселения / Н.Ф. Тимчук // Развитие и регулирование систем расселения в СССР. – М.: [б. и.], 1974. – 23 с.
 246. Мельник А.Ф. Організаційно-економічний механізм розвитку територіального комплексу послуг / А.Ф. Мельник. – Тернопіль: Збруч, 1997. – 250 с.
 247. Іщук С.І. Географія промислових комплексів: підручник [Електронний ресурс] / С.І. Іщук, О.В. Гладкий // Київ: Знання, 2011. – 375 с. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1002080538444/rps/geografiya_promislovih_kompleksiv.
 248. Стародубровская И. Организация местного самоуправления в городах федерального значения / И. Стародубровская, М. Славгородская, С. Жаворонков. – М.: ИЭПП, 2004. – 151 с.
 249. Амоша О.І. Тенденції та основні напрями розвитку соціально-трудова відносин в Україні / О.І. Амоша, О.Ф. Новікова // Вісник ТАНГ. – Тернопіль: Економічна думка, 2001. – № 18. – Ч. 1. – С. 22–26.
 250. Амоша О.І. Стан, тенденції та основні напрями розвитку соціально-трудова відносин на державному та регіональному рівнях / О.І. Амоша // Социально-экономические аспекты промышленной политики. Социально-трудовые отношения в современных экономических условиях: сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономики пром-ти. – Донецк, 2001. – Т. 1. – С. 14–24.
 251. Бесчасний Л. Про механізм мотивації до науково-технічної діяльності в умовах ринкової економіки / Л. Бесчасний // Економіка України. – 2005. – № 8. – С. 15–23.
 252. Богиня Д.П. Ментальний чинник у сфері праці : проблеми теорії і практики. / Д.П. Богиня, М.В. Семікіна; Ін-т економіки НАН України. – К. : Шторм, 2003. – 382 с.
 253. Венедиктов В.С. Основы трудового права Украины / В.С. Венедиктов, К.Ю. Мельник. – Х.: Консул, 2005. – 315 с.
 254. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 р. № № 108/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 17. – Ст. 121.
 255. Про державну службу: Закон України від 10.12. 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
 256. Калина А.В. Усовершенствование оплаты труда персонала в условиях антикризисного регулирования / А.В. Калина // Вісник ДонНУ.

- (Серія В: Економіка і право). – 2009. – Т. 2. – С. 216–220.
257. Лібанова Е. Ринок праці / Е. Лібанова. – К.: Центр навч. літ-ри, 2003. – 224 с.
258. Порядок віднесення посад працівників місцевих рад народних депутатів та їх виконавських комітетів до відповідних категорій посад державних службовців і привласнення їм рангів державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.84 р. № 239 // СП України. – 1994. – № 8. – Ст. 199.
259. Череп А.В. Стимулювання праці – необхідний елемент ринкової економіки, що впливає на витрати виробництва / А.В. Череп // Економіка. Фінанси. Право. – 2005. – № 2. – С. 7–10.
260. Ступень М.Г. Теоретичні основи організації використання і охорони земель населених пунктів в умовах реформування земельних відносин: дис. ... докт. екон. наук: 08.10.01 / М.Г. Ступень. – Київ, 2003. – 463с.
261. Ступень М.Г. Вдосконалення використання земель населених пунктів в умовах ринку: моногр. / М.Г. Ступень, М.Д. Лесечко. – Л.: Львів. регіон. ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. – 2004. – 238с.
262. Зінченко Т.Є. Економічні засади землекористування міських агломерацій: теорія, методологія, практика: моногр. / Т.Є. Зінченко // Житомир: ПП «Рута», 2012. – 380с.
263. Мельникова М.В. Великі міські агломерації в Україні: особливості управління та можливості розвитку [Електронний ресурс] / М.В. Мельникова, Є.С. Градобоева // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2015. – № 3. – С. 121–125.
264. Аветисян К.П. Регіональна економіка та екологія: навч. посіб. [Електронний ресурс] / К.П. Аветисян, Л.О. Бескровна, Г.О. Сакун. – Режим доступу: <http://uchebnik-online.com/128/855.html>.
265. Земельний фонд України станом на 1 січня 2016 року та динаміка його змін у порівнянні з даними на 1 січня 2015 року [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://land.gov.ua/info/zemelnyi-fond-ukrainy-
stanom-na-1-sichnia-2016-roku-ta-dynamika-yoho-zmin-u-porivnianni-z-
danymy-na-1-sichnia-2015-roku/](http://land.gov.ua/info/zemelnyi-fond-ukrainy-stanom-na-1-sichnia-2016-roku-ta-dynamika-yoho-zmin-u-porivnianni-z-danymy-na-1-sichnia-2015-roku/).
266. Інфографіка: Зміни в структурі земельного фонду України за 2015 рік [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://land.gov.ua/info/infografika-
zminy-v-strukturi-zemelnoho-fondu-ukrainy-za-2015-rik/](http://land.gov.ua/info/infografika-zminy-v-strukturi-zemelnoho-fondu-ukrainy-za-2015-rik/).
267. Хвесик М.А. Інституціональні трансформації та фінансово-економічне регулювання землекористування в Україні / М.А. Хвесик, В.А. Голян, А.І. Крисак. – К.: Кондор, 2008. – 512с.
268. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш.І. Ібатуллін, О.В. Степенко, О.В. Сакаль та ін. – К.: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – 2012. – 52с.
269. Мартин А.Г. Стан земельних відносин як стримуючий фактор

- розвитку продуктивних сил України / А.Г. Мартин, Т. О. Євсюков: матеріали Міжн. наук. конф. РВПС України НАН України (м. Київ, 20 березня 2009 р.). – Ч. 3. – Київ: РВПС України НАН України, 2009. – С. 289–292.
270. Природно-ресурсна сфера України: проблеми сталого розвитку та трансформацій / під заг. ред. Б.М. Данилишина, К.: ЗАТ «Нічлава», 2006. – 704с.
271. Новоторов О.С. Економіка землекористування: теорія, методологія / О.С. Новоторов; за ред. акад. НАН України Б.М. Данилишина; РВПС України НАН України. – К.: ТОВ «ДКС центр», 2009. – 628с.
272. Степенко О. Управління земельними відносинами в Україні: механізми та напрями розвитку / О. Степенко, О. Сакаль, Н. Третяк // Економіст. – 2014. – № 8. – С. 39–43.

Наукове видання

Богачов Сергій Валентинович
Мельникова Марина Віталіївна
Устименко Володимир Анатолійович та ін.

**ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ
МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ**

Монографія

Відповідальний за видання С.В. Богачов

Редактор О.А. Кокорева
Обкладинка, комп'ютерна верстка Т.М. Синельникова

Інститут економіко-правових досліджень НАН України
01032, м. Київ 32, бульвар Тараса Шевченка, 60

Підписано до друку 28.04.2017 р.
Формат 60x84/16. Папір офсетний.
Гарнітура «Time New Roman». Друк – лазерний.
Ум.-друк. Арк. 12,3. Обл.-вид.арк.
Наклад 350 прим. Вид. № . Зам. № .