

Г. В. Васильченко, канд. екон. наук,
доц. кафедри управління галузевим
та регіональним розвитком
Івано-Франківського національного
технічного університету нафти і газу

І. Л. Парасюк, головний радник
з питань стратегічного планування
та економічного розвитку проекту USAID
«Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність»

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ АГЛОМЕРАЦІЙ ТА СУБРЕГІОНІВ УКРАЇНИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ РЕГІОНУ

АНОТАЦІЯ. У статті висвітлено особливості підготовки стратегічних планів розвитку для міських агломерацій та субрегіонів, як особливих структур субрегіонального типу. Наведено існуючі в Україні приклади та практики стратегічного планування на субрегіональному рівні.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: стратегічне планування, місцевий економічний розвиток, агломерації, регіональне управління, міжмуніципальне і субрегіональне співробітництво.

АННОТАЦИЯ. В статье освещены особенности подготовки стратегических планов развития для городских агломераций и субрегионов, как особых структур субрегионального типа. Приведены существующие в Украине примеры и практики стратегического планирования на субрегиональном уровне.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: стратегическое планирование, местное экономическое развитие, агломерации, региональное управление, межмуниципальное и субрегиональное сотрудничество.

ANNOTATION: The article highlights the specifics of drafting development strategic plans for urban agglomerations and sub-regions as especial structures of sub-regional type. Strategic planning examples and practices existing in Ukraine at the sub-regional level are provided.

KEY WORDS: strategic planning, local economic development, agglomeration, regional management, intermunicipal and sub-regional cooperation.

Питання підвищення конкурентоспроможності країни тісно пов'язане з конкурентоспроможністю регіонів — це об'єктивна реальність [12, с. 379—383].

Ефективна економіка та регіональна політика, зокрема у сфері місцевого самоврядування, разом з професійним менеджментом та стратегічним плануванням, спрямованим на залучення інвестицій та розвиток інновацій в контексті відповідної законодавчо-нормативної бази, є «ключем» до підвищення конкурентоспроможності територій та зростання якості життя громад.

Однак, сьогодні питання підвищення конкурентоспроможності територій у першу чергу розробляється на рівні країни та регіону і є недостатньо вивченим на субрегіональному рівні, більш локальному. Також на сучасному етапі управління національною економікою України розробляється система стратегічних планів розвитку країни [5], галузей економіки, регіонів [6], але на субрегіональному ці питання мало вивчені. Ми вважаємо, що міські агломерації слід розглядати як особливі структури субрегіонального рівня [12, с. 388], які слід розглядати в якості потенційних «точок росту» регіональної економіки, а отже вимагають системного, планового підходу до їх розвитку та управління.

Таким чином, актуальність дослідження даного питання обумовлюється необхідністю розробки теоретичних, методологічних та прикладних аспектів мобілізації конкурентних переваг регіону за допомогою стратегічного планування розвитку субрегіональних структур, в контексті проведення адміністративно-територіального реформування та європейської перспективи України.

Як свідчить світовий досвід, саме на субрегіональному рівні формуються «полюси зростання» національної економіки, зокрема це стосується, в першу чергу, міських агломерацій [11, с. 70—72]. Дослідження проведені у цьому напрямку впродовж останніх 50—60 років, базуються на масштабному і агломераційному ефектах. Класичні праці, у яких здійснені ці дослідження, належать Ж. Будвілю, В. Крісталлеру, Х. Ласуену, А. Льошу, А. Маршалу, Ф. Перру, П. Потье, Д. Фрідману, Х. Гіршу Х. Річардсону та ін.

Сутність субрегіональних структур, а також підвищення їх конкурентоспроможності, теоретичні та практичні аспекти стратегічного планування розвитку територій дослідили вчені таких вітчизняних наукових шкіл: Київська, Львівська, Харківська та Одеська. Разом з тим, багато питань ще не вивчені, мало уваги приділялось системі формування субрегіональних структур та способам консолідації зусиль у субрегіоні шляхом розробки спільних стратегій, направлених на мобілізацію громад з метою розвитку конкурентних переваг регіону.

Відзначимо, що не лише науковці а й законодавство України, зокрема [7], визнає даний факт, цитуємо: «...*міських агломера-*

цій, які можуть відігравати роль полюсів зростання» (виділене авторами — Г. В. та І. П.).

Отже, цілком логічним є твердження: оскільки, міські агломерації є полюсами (центрами) зростання економік не лише регіонів, а й держав, то доцільно розглянути питання формування методичних підходів до розробки системи стратегічного планування на даному рівні.

Щодо поняття «субрегіон», яке у вітчизняній регіональній економіці та системі планування, на відміну від європейської, є доволі новим. Хоча, це поняття де-факто існує і навіть неявно введено у правове поле України, але поняття де-юре все ж введено. Так, у [8] чітко визначено, що це територія з визначеними межами, яка має суттєві відмінності від іншої частини регіону і вимагає особливої стратегії розвитку базуючись на програмних підходах: «Південно-західна частина Одеської області, що розташована у Дунайсько-Дністровському межиріччі Придунав'я, включає 5 адміністративних районів — Болградський, Ізмаїльський, Кілійський, Ренійський і Татарбунарський, а також місто обласного підпорядкування Ізмаїл». Крім того, слід згадати [7; 8], де має місце аналогічний підхід до фактичного виділення субрегіону та розробку програмних засад його розвитку, як особливого елемента регіональної системи.

Проте, чинна система організації місцевої влади, адміністративно-територіального устрою, регіонального управління залишають стратегічне планування для субрегіональних структур, зокрема, міських агломерацій поза увагою. Вважаємо, що розробка таких документів має відбуватись у першу чергу не шляхом лобювання прийняття постанов Кабінету Міністрів України чи розробки програмних документів у адміністративному середовищі міністерств і відомств, а безпосередньо «на місцях» на принципах партнерства між місцевою владою, підприємницьким середовищем території та громадським сектором. При цьому, Програми, що мають загальнодержавне значення звичайно мають розроблятись і прийматись у встановленому законодавством порядку.

Про необхідність враховувати при розвитку регіону системний вплив і взаємодію міста та приміської території зазначалось у багатьох працях українських вчених, зокрема: Білоконя, Гладкого, Ібатулліна, Іщука, Куїбіді, Лисечка, Нудельмана, Топчієва та ін.

Звичайно, системність такої взаємодії вимагає і системних підходів до планування.

Базуючись на філософських поняттях цілого і частини, множини і підмножини та їх взаємодії можемо стверджувати, що стратегія для субрегіону може бути успішно розроблена і згодом реалізована лише тоді, коли існує прийнята у встановленому порядку стратегія регіону і коли розроблені і бажано прийняті місцевими радами (принаймні більшістю громад, що входять до агломерації) їх стратегічні плани. Очевидно, для моноцентричних агломерацій важливо, щоб перед розробкою стратегії для агломерації було розроблено стратегію міста-ядра. Теоретичні та методичні підходи до розробки стратегій місцевого розвитку (міст) розглянуті в статті [1]. Економіко-правові аспекти існування субрегіональних структур та агломерацій описані в [2, с. 12—16], тому на цих положеннях детально не акцентуємо.

Стратегічні плани для агломерацій та субрегіонів не повинні бути простими сумами стратегій територіальних громад, що формують цю агломерацію чи субрегіон, а тим більше не частиною від стратегії регіону. Це має бути система спільних проєктів, які є взаємовигідними для кожної з територіальних громад, що належать до агломерації чи субрегіону і оформлені як спільна стратегія.

На нашу думку, найрезультативнішими стратегіями, розробленими для агломерацій і субрегіонів можуть бути лише тоді, коли ініціатива їх створення йде «знизу», тобто належить саме громадам, але при цьому існує реальна зацікавленість інших прилеглих громад та органів місцевої виконавчої влади (районних державних адміністрацій) районів, що безпосередньо з ним межують. Тобто, доцільно використовувати відомий підхід «силами влади—бізнесу—громади» та елементи сучасних принципів форсайту. Ми маємо розуміти, що також критично необхідною має бути підтримка обласної ради, оскільки згідно з Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» саме обласні ради є органами, що здійснюють спільні повноваження територіальних громад регіонів. Ідейною основою для розробки і впровадження стратегічних планів субрегіонів і агломерацій мають стати принципи міжмуніципального та субрегіонального партнерства територіальних громад, які дозволяють органічно поєднати інтереси різних громад і територій [3].

Значення стратегічного планування (у т.ч. просторового) на рівні агломерацій є важливим інструментом підвищення конкурентоспроможності територій також і з огляду на наявну, зокрема в регіонах, що розвиваються найбільш динамічно, тенденцію до розташування інвесторами нових підприємств саме

на так званих «грінфілдах» в індустріальних (промислових) парках. Підкреслимо, що більшість таких парків розташовується саме на околицях міст, тобто в межах їх агломерацій. Так, у Концепції створення індустріальних (промислових) парків [10] вказується: «Формування мережі державних і регіональних індустріальних (промислових) парків повинне здійснюватися відповідно до основних напрямів розвитку державної і регіональної промислової політики з урахуванням завдань, *пов'язаних з розвитком міських агломерацій. Індустріальні (промислові) парки доцільно створювати у промислових регіонах поблизу великих міських агломерацій, але поза їх межами, крім випадків, коли є належна інфраструктура і вільні від забудови земельні ділянки безпосередньо у промислових зонах, а також екологічні умови, які дають змогу створювати індустріальні (промислові) парки у межах населених пунктів.*» (виділене — авторами Г.В. та І.П.). Дані положення знайшли своє відображення і в проекті Закону України «Про індустріальні парки», що винесений на розгляд Верховної Ради України та пройшов перше читання.

В Україні існують реальні приклади розробки і впровадження стратегічних планів розвитку для субрегіональних структур. Першим був стратегічний план економічного розвитку субрегіону «Таврійське об'єднання територіальних громад» на території Херсонської області, що був розроблений у 2008 році за сприяння проекту Агентства США з міжнародного розвитку «Економічний розвиток міст». До складу цього субрегіону ввійшли міста: Каховка, Нова Каховка, Берислав та Каховський і Бериславський райони. Крім того, за сприяння проекту Агентства США з міжнародного розвитку «Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність» (ЛІНК) у 2010 році розроблялись і були прийняті відповідними радами стратегічні плани двох субрегіонів у Луганській області: 1. «Центрально-Луганський субрегіон» у складі міст: Алчевськ, Брянка, Стаханов; 2. «Інноваційний Донбас» до складу якого входять Северодонецьк, Лисичанськ, Рубіжне і Кременський район Луганської області.

Першим субрегіоном, що розробив спільну стратегію економічного розвитку і підвищення конкурентоспроможності, де ядром агломерації є обласний центр, стала Одеська адміністративна агломерація у складі міст: Одеса, Іллічівськ, Теплодар, Южне та Біляївського, Комінтернівського і Овідіопольського районів Одеської області. Сесія Одеської обласної ради прийняла дану стратегію на сесії, що відбулась 26 серпня 2011 року.

У даний час завершена робота над стратегією Центрально-Волинського субрегіону в складі м. Луцька, Луцького і Ківецівського районів Волинської області та м. Рівного, Рівненського і Здолбунівського районів Рівненської області. Ради Волинської області у серпні-вересні ц.р. на сесіях своїх рад дану стратегію затвердили. Затвердження цього документами радами Рівненщини планується у IV кварталі ц.р.

Проектом ЛІНК спільно з Одеською обласною радою, Одеською обласною адміністрацією на підставі підписаного спільно Протоколу про наміри у липні ц.р. розпочалась робота над стратегічними планами для Придунайського субрегіону (м. Ізмаїл, Болградський, Ізмаїльський, Ренійський та Кілійський райони Одеської області). Також триває розробка аналогічного документу для Херсонсько-Миколаївського субрегіону (конурбації) у складі міст Херсон, Миколаїв та трьох прилеглих до кожного з цих обласних центрів районів.

Ще одним позитивним прикладом спільного прагнення територіальних громад до об'єднання інтересів задля спільного розвитку та досягнення нових стандартів ефективності є приклад створення у березні 2011 року агломерації «Північний Донбас». До її складу ввійшли: Артемівськ, Дружківка, Костянтинівка, Краматорськ, Красний Лиман та Слов'янський район Донецької області. Дані громади у даний час розпочали розробку спільної стратегії економічного розвитку. Відзначимо, що дане об'єднання відбулось завдяки «ініціативі знизу» без адміністративного впливу «згори» та жодної участі зарубіжних проектів міжнародної технічної допомоги.

Висновки та пропозиції щодо подальших досліджень.

1. Розвиток агломерацій (очевидно, при дотриманні нормативів антропогенного впливу на оточуюче середовище) вплине на прискорення зростання конкурентоспроможності регіонів. Концентрація ресурсів в агломераціях та удосконалення системи управління ними може зробити їх точками росту економіки країни.

2. Створення індустріальних парків і промислових зон за межами міст та винесення ряду підприємств за межі центрів міст-ядер агломерацій відповідно до їх Генпланів буде значно спрощене якщо запрацюють механізми міжмуніципального (субрегіонального) партнерства.

3. Необхідність реформи адміністративно-територіального устрою є очевидною. До початку реформи і на перших її етапах для консолідації громад, що знаходяться в агломерації доцільно використовувати принципи субрегіонального партнерства. Парт-

нерські стосунки суміжних громад можуть забезпечити вищий рівень економічного зростання субрегіону, ніж зміна системи їх взаємного адміністративного підпорядкування. Прикладами такої взаємодії можуть служити спільні для субрегіону стратегічні плани, що дозволить підготувати реформи, направлені на децентралізацію і деконцентрацію.

4. Наведені нами приклади співпраці громад і територій для спільного вирішення проблем та, зокрема, створення стратегічних планів розвитку є ще одиничними і загалом ґрунтуються на суб'єктивному факторі, зокрема, на бажанні чи небажанні лідерів громад та окремих посадових осіб до співпраці. На нашу думку, держава повинна розробити правові та фінансові механізми, що мають спонукати громади розумно об'єднувати ресурси задля підвищення ефективності управління та для спільного блага громад, як це має місце у Франції, Італії, США, Канаді та інших країнах. Такі механізми доцільно закласти у проект Закону України «Про об'єднання територіальних громад».

5. При проведенні адміністративно-територіально реформи доцільно ввести в практичне застосування поняття «субрегіон» (як укрупнений район або агломерацію) який би відповідав критеріям NUTS 3 або NUTS 2 для міст з особливим статусом. Для агломерацій поняття «агломерація» — «субрегіон» (іноді «громада») повинні згодом збігатись.

6. Доцільно ввести стратегічне планування на субрегіональному рівні (у.ч. для міських агломерацій та конурбацій) у правове поле та практику.

7. У подальших дослідженнях слід більш глибоко дослідити агломераційні, масштабні та синергетичні ефекти, що виникають в субрегіональних структурах і показати їх ефективність, як у рамках чинного правового поля, так і потенційного. Підготувати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства, зокрема і в аспекті майбутньої адміністративно-територіальної реформи.

Література

1. *Васильченко Г. В.* Теоретичні аспекти ефективних стратегій місцевого розвитку / Васильченко Г.В. // Науковий вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ. Економічні науки. — 2009. — Вип. III. — С. 138—152.

2. *Парасюк І. Л.* Економіко-правові аспекти понять «агломерація» та «міська агломерація» в українському законодавстві / І. Л. Парасюк // Економіка та держава. — 2010. — № 9. — С. 12—16.

3. *Парасюк І. Л.* Аспекти взаємодії територіальних громад та органів місцевої виконавчої влади агломерації задля спільного економічного розвитку [Електронний ресурс] / І. Л. Парасюк // Ефективна економіка: електронне наукове фахове видання. — 2010. — № 10. — Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=358>. — Назва з екрану.

4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми комплексного соціально-економічного розвитку м. Судака та інших населених пунктів, розташованих на прилеглий до нього території, на 2005—2010 роки». від 8 вересня 2004 р. № 1189.

5. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 25. — Ст. 195.

6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 (із змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів від 16.05.2007 р. № 750) // Офіційний вісник України. — 2006. — № 30. — Ст. 2132.

7. Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2000 р. № 521 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 12. — Ст. 471.

8. Про затвердження Програми комплексного розвитку Українського Придунав'я на 2004—2011 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.2004 р. № 428 (із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ від 25.06.2008 р. № 580, від 07.10.2009 р. № 1120) // Офіційний вісник України. — 2004. — № 14. — Ст. 973.

9. Про Комплексну програму соціально-економічного розвитку Великої Ялти як курорту загальнодержавного значення: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.01.1998 р. № 9, із змінами і доповненнями, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2001 року № 1206.

10. Про схвалення Концепції створення індустріальних (промислових) парків: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2006 р. № 447 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 31. — Ст. 2240.

11. *Слука Н.* Глобальные города / Н. Слука // Эксперт. — 2008. — №15 (604). — С. 68—74.

12. Украина и ее регионы на пути к инновационному обществу: монография: [в 4 т.] / [под ред. В. И. Дубницкого, И. П. Булеева]. — Донецк: Институт экономики промышленности; Донецкий экономико-гуманитарный институт НАН Украины. — Т. 2. — 2011. — 532 с.