

4. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР – Режим доступу з титолу екрану: <http://www.rada.gov.ua/laws/main.cgi?nreg28097>.
 5. Давтян С.Г., Пойченко А.М., Саханенко С.Є. Організаційно правовий механізм державного управління на місцевому рівні: Навч. посіб. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. – 252 с.

вав баланс між задоволенням сучасних потреб людства і захистом інтересів майбутніх поколінь, включаючи їх потребу в безпечному і здоровому довкіллі.
 ➤ Більшість економічних теорій розглядає концепцію сталого розвитку лише на національному або регіональному рівнях. Проте в Україні для визначення точок інноваційного зростання та забезпечення достатньої якості життя населення необхідно проводити дослідження на більш низькому рівні. Таким може бути рівень субрегіону. Використання такого підходу дасть змогу поєднати зусилля влади, науки, бізнесу та громади для досягнення стабільного зростання в усіх сферах діяльності людини.

УДК 330.357

**Володимир Осипов,
 Ігор Парасюк, Олексій Ворожейкін**

**УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ
 РОЗВИТКОМ СУБРЕГІОНУ**

Стаття присвячена проблемам субрегіонального розвитку. Досліджено становлення поняття «субрегіон» в Україні. Проведено порівняння субрегіонального управління в Україні та зарубіжних країнах. Вивчено необхідність створення субрегіональної асоціації органів місцевого самоврядування в Українському Придунав'ї.

Ключові слова: субрегіон, управління субрегіоном, сталий розвиток, NUTS.

➤ Першим кроком визначення можливостей формування системи сталого розвитку на субрегіональному рівні має бути визначення поняття «субрегіон» на законодавчому рівні. Українське законодавство сьогодні юридично не встановлює дефініцію терміну «субрегіон», однак видається, що наявно таке поняття де-факто все ж введено. Як приклад, наведемо Постанову Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 р. № 428 «Про затвердження Програми комплексного розвитку Українського Придунав'я на 2004–2011 роки» із змінами, внесеними згідно з постановами КМ № 580 від 25.06.2008 р. та №1120 від 07.10.2009 р. [1].

➤ Субрегіон – це невід'ємна частина території регіону, що має певні відмінності від інших частин його території у географічному, економічному та/або соціальному сенсі та відповідає європейській класифікації NUTS-3. Зауважимо, що в Україні поняття «субрегіон» практично не досліджене і де-юре відсутнє в українському правовому полі. Поняття агломерація згадується в приблизно десяти нормативних актах, але більше належить до сфери містобудування та екологічного права, не являючись категорією права конституційного. У світовій практиці агломерація і навіть мегаполіс можуть бути субрегіоном, але субрегіон – це далеко не завжди агломерація чи мегаполіс. Субрегіон – це не обов'язково територія з високим рівнем урбанізації.

Важливо, що Міністерство регіонального розвитку та будівництва України при розробці і затвердженні проекту Концепції реформи адміністративно-територіаль-

Постановка проблеми

➤ В сучасних економічних умовах надзвичайно важливо досягнути стабільного соціо-еколого-економічного розвитку та підтримувати якість життя населення на належному рівні. Сталий розвиток – керований процес змін, у якому експлуатація природних ресурсів, напрями інвестицій, орієнтація науково-технологічного розвитку, процеси розвитку особистості та інституційні зміни узгоджені між собою і зміцнюють теперішній та майбутній потенціал для задоволення людських потреб та прагнень таким чином, щоб існу-

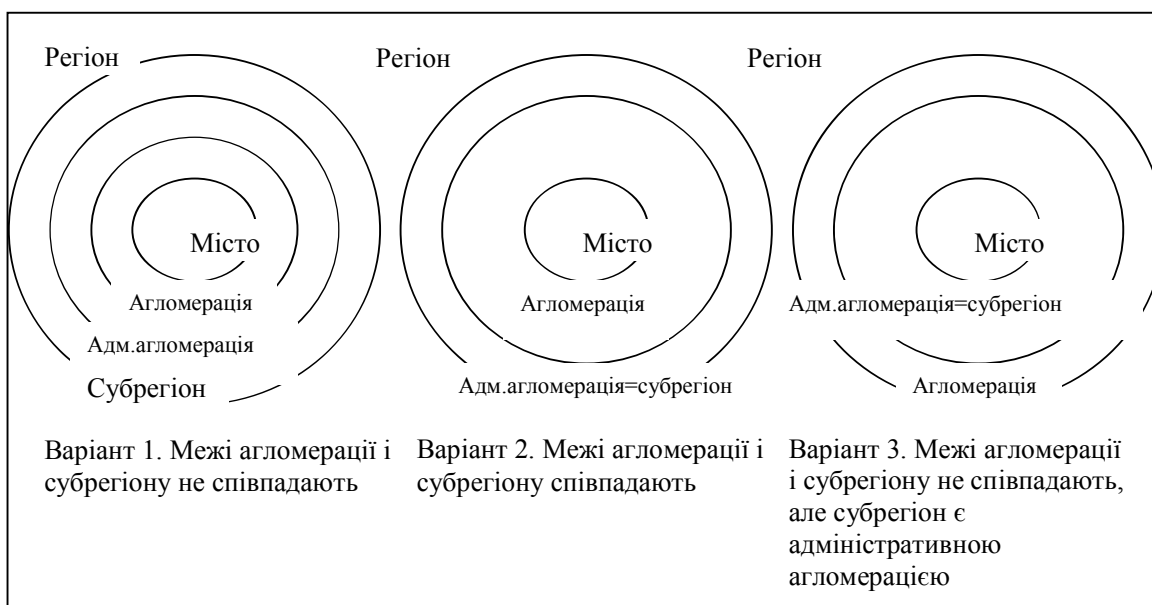


Рис. 1. Ієрархія рівнів субрегіональних структур

«Район є адміністративно-територіальною одиницею субрегіонального рівня. Район формується з дотриманням умов ефективного менеджменту як проміжний рівень між базовим і регіональним рівнями. Район складається з громад. Райони, як правило, повинні відповідати рекомендаціям ЄС щодо NUTS-3» [2].

Очевидно, можна говорити також і про інші види чи форми субрегіонів (не в адміністративно-територіальному сенсі), як, наприклад, територіальний, природоохоронний, культурологічний, етнічно-регіональний і т.п., але у даному дослідженні субрегіон розглянуто в одному визначальному аспекті – економічному, очевидно, демонструючи його зв'язок з правовим, соціальним та містобудівним його розумінням.

Також пропонуємо використання терміну «адміністративна агломерація», що являє собою субрегіон в межах адміністративно-територіальних одиниць, які формують агломерацію, де діють принципи субрегіонального партнерства.

Виходячи з трактувань понять місто, агломерація, адміністративна агломерація, субрегіон та регіон слід запропонувати таке співвідношення цих понять в територіальному аспекті (рис. 1).

У процесі спільного дослідження Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України та проектом USAID «Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність» деякі аспекти даної реформи розглянуті на прикладі Придунайського субрегіону, до складу якого входять Ізмаїльський, Кілійський, Ренійський, Болградський райони Одеської області та місто Ізмаїл.

Придунайський субрегіон характеризується наступними особливостями:

- усі райони мають вихід до Дунаю – основної європейської водної артерії, що формує їх високий транспортно-логістичний потенціал;
- економіка районів базується переважно на агропромисловому комплексі;
- високий рівень туристичної привабливості субрегіону (значна кількість унікальних природних об'єктів та заповідних територій, історичних пам'яток, вихід до Чорного моря).
- невисокий рівень якості життя населення субрегіону, що зумовлений переважно слабким розвитком соціальної та інженерної інфраструктури, а також відсутністю привабливих робочих місць;
- в усіх районах наявні проблеми з недостатністю ресурсів якісної питної води.

У результаті проведеного SWOT-аналізу головних галузей Придунайського субрегіону виявлено ряд критичних питань, вирішення яких дозволить більш ефективно реалізувати соціально-економічний потенціал субре-

гіону. Деякі з цих питань стосуються і проблематики організації управління субрегіоном та неефективності інституційного середовища.

Виявлена проблема відсутності координації між територіальними громадами «по горизонталі». Питаннями економіки в кожному з районів Придунайського субрегіону професійно опікується 2-6 службовців, а безпосередньо проблемами економічного розвитку та залучення інвестицій – одна-дві посадові особи і до того ж це лише частина з їх численних посадових обов'язків. І це при тому, що згідно зі статистикою Міжнародної організації праці (МОП) [4] кількість чиновників в Україні набагато перевищує середньоєвропейський показник (рис.2). Слід враховувати, що показник кількості чиновників за LABORSTA (комісії з трудової статистики МОП) враховує не лише сферу державного управління, а й деякі види діяльності, що знаходяться на державному утриманні.

Надзвичайно висока кількість чиновників в Україні (майже вдвічі вища за аналогічний показник Франції) свідчить про недостатню ефективність управління адміністративно-територіальними одиницями України. При цьому, що у Франції до числа службовців належать і технічні працівники, що працюють в бюджетній сфері. Ці дані свідчать про необхідність реорганізації субрегіонального управління, використання нових форм взаємодії влади, населення та бізнесу, а також створення інституцій таких як, наприклад, агентства регіонального (субрегіонального) розвитку.

Варто зауважити, що існує певний зв'язок між ефективністю регіонального управління та чинним адміністративно-територіальним устроєм, а також наявністю певних управлінських структур, що відповідають за місцевий економічний розвиток. Так, в США відділи економічного розвитку існують в усіх, навіть невеличких містах та в усіх графствах (каунтіс). Зауважимо, що ці структури далеко не єдині інституції, що працюють у цій сфері. Їм допомагають різноманітні структури, такі як: агентства розвитку, професійні асоціації, групи лобювання певних інтересів (кокуси), а, головне, потужні місцеві бюджети, (що в першу чергу формуються з податків на нерухоме майно), дозволяють витратити значні кошти на виконання певних функцій місцевої влади на принципах аутсорсингу. При цьому такі функції на замовлення місцевих органів влади залюбки виконують різноманітні науково-дослідницькі інституції та численні неурядові організації. Розуміючи, що досвід США є цікавим, але через очевидні причини мало придатним для прямого адаптування в Україні, коротко розглянемо приклади Франції та Польщі, як унітарних демократичних європейських країн з континентальною системою права і порівняно близьких до України за територією та чисельністю населення через призму чинного адміністративно-територіального устрою та стандартів NUTS. Нагадаємо, що NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques – франц., Номенклатура територіальних одиниць для цілей статистики – переклад загальноприйнятий) – це Європейський стандарт територіального поділу країн. Нижче подамо у

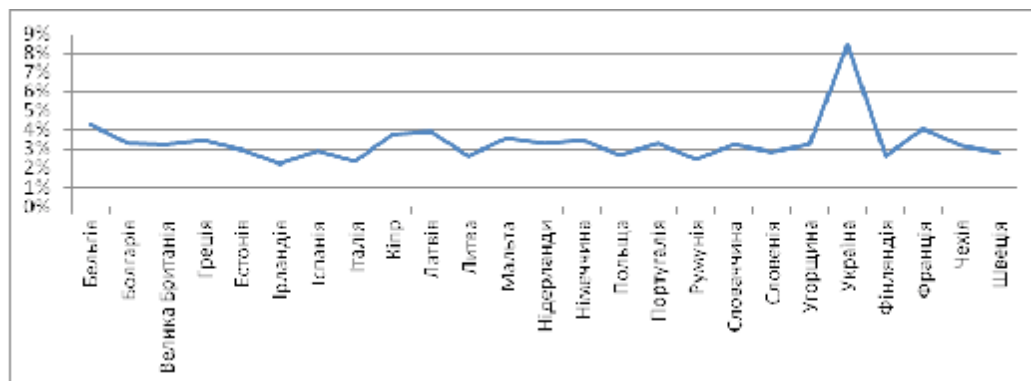


Рис. 2. Відношення кількості чиновників в економіці до загального населення в країні за 2008 рік

**Особливості субрегіонального економічного розвитку згідно із теоріями
про економічне зростання та розвиток [3, с. 77]**

Теорії	Особливості субрегіонального економічного розвитку
Неокласична економічна теорія	У ринковому суспільстві всі субрегіональні громади повинні використовувати свої ресурси так, щоб за їхньою допомогою приваблювати капітал. Штучні бар'єри, бюрократія на нижчих щаблях влади та відсутність «сприятливого ділового клімату» – це перешкоди на шляху до економічного розвитку. Громади або жителі відсталих субрегіонів можуть і повинні домагатись від держави ресурсів, яких вони потребують, щоб досягти статусу рівноваги у стосунку до навколишніх територій. Для реалізації цього завдання потрібно, з одного боку, поліпшувати стан комерційних споруд, використовуючи кредити та гранти від органів місцевого самоврядування, а з іншого – проводити тренінги й інші програми, які допоможуть підвищити вартість місцевої робочої сили.
Теорія про базові галузі економіки	Передбачає заходи для стимулювання діяльності перспективних підприємств, що виготовляють товари на експорт. Такими заходами можуть бути податкові пільги, забезпечення транспортом та телекомунікаціями. Спроби привабити до регіону нові підприємства й усі програми економічної підтримки спрямовані передусім на фірми, що орієнтуються на експортну діяльність.
Теорія про місце розташування	Підприємства намагаються вибрати для себе таке місце, яке дасть їм змогу максимально скоротити витрати й забезпечить оптимальний доступ до ринків. Інші чинники, які визначають якість або придатність того чи іншого місця, – це вартість робочої сили, вартість енергії, наявність постачальників, комунікацій, навчальних закладів, політика органів місцевого самоврядування, а також санітарний стан. Тому громади субрегіону часто намагаються маніпулювати вартістю деяких із цих чинників, щоб зробити свою територію привабливою для промислових підприємств (маємо на увазі, у першу чергу, інвесторів). Звичайно, місцеві громади зацікавлені в залученні у територію централізованих капіталовкладень в розвиток інфраструктури, особливо транспортної та інженерної, які іноді є визначальними факторами при прийнятті інвестором рішення локалізувати своє виробництво в певному субрегіоні. Усі ці дії мають на меті підвищити цінність того чи іншого місця на додаток до його природних характеристик.
Теорія про центральні місця	Навколо кожного великого міста існує низка дрібніших населених пунктів, які мають з ним тісні економічні зв'язки (наприклад, постачають ресурси та сировину для промислового виробництва). Регіональні моделі розвитку для субрегіональних структур ґрунтуються на концепції, за якою ресурси розподіляються між територіальними центрами. Важливо вивчити конкретні функції різних територій у межах регіону, щоб вони могли надалі залишатись економічно життєздатними центрами. У цьому випадку, саме агломерації стають центральними місцями (читай – полюсами зростання).
Теорії про кумулятивну причинність	Ринкові сили за своєю природою спрямовують капітал, вміння та досвід у певні сфери, які акумулюють у собі значні конкурентні переваги над рештою системи. Бідніші місцевості віддають свій капітал і робочу силу кращим місцям і не отримують взамін практично жодної вигоди. Пропонується переносити робочі місця до цих територій, замість того, щоб їхні жителі самі виїжджали звідти у пошуках роботи. Дана модель найчастіше зустрічається в країнах з «високо централізованою економікою», а також в країнах, де практикуються «спеціальні економічні зони» чи «території пріоритетного розвитку». У цьому випадку, для підвищення рівня економічного розвитку території використовуються певні економічні важелі або пільги, які надаються підприємствам, що розташовуються, як правило в депресивних територіях.
Моделі, побудовані на концепції атракційності	Ідея теорії полягає в тому, що субрегіон може підвищити привабливість своєї території, якщо він запропонує їм економічні стимули й субсидії. Новим підходом у застосуванні теорії про атракційність є перенесення уваги з підприємств на підприємців, особливо на соціально-економічні групи населення, яких субрегіони намагаються звабити до себе. Це веде до економічного зростання, яке відбувається завдяки підвищенню внутрішнього попиту й появі нових підприємців, створених новими жителями. Як правило, такі моделі застосовуються в країнах, де податкове законодавство орієнтоване на сплату до місцевого бюджету податків на нерухомість та доходи фізичних осіб за місцем проживання.
Комплексна теорія про регіональний економічний розвиток	Теорія є синтезом попередніх концепцій. Для формулювання відповідних проектів з субрегіонального розвитку основна увага переноситься з попиту (підприємства) на пропозицію (робоча сила, природні ресурси). Субрегіональні інституції відіграють роль у визначенні проблем регіональної економіки та розбудові нових зв'язків всередині самої інституційної структури. Переваги, зумовлені місцем розташування, пов'язані, насамперед, із станом фізичного та соціального середовища, а не безпосередньо з географічним. Субрегіони повинні вишукувати способи, як максимально залучити до економічного розвитку центри інтелектуальних ресурсів.

формі таблиці віднесення відповідних адміністративно-територіальних одиниць до NUTS. Зауважимо, що NUTS-1 – це або країна в цілому, або макрорегіони

(групи регіонів). Міські агломерації (міста з прилеглими до них населеними пунктами) відносяться до певного NUTS, залежно від їх статусного значення та кількості

населення, наприклад, Іль-де-Франс (Великий Париж) належить до категорії NUTS-2, Варшава, належить до NUTS-3.

Як видно з табл.2, регіони України в середньому є співмірними з регіональними структурами типу NUTS -2 (регіонами Франції та воєводствами Польщі) як за територією, так і за кількістю населення, але з субрегіональним рівнем NUTS-3 (департаменти у Франції та підрегіони у Польщі) ситуація є суттєво іншою. Зокрема, в Україні

існують суттєві відмінності між районами як за площею, так і за чисельністю населення районів. Найбільший за площею район України – Іванківський Київської області (3616 км²). Найменший за площею – Герцаївський Чернівецької області (309 км²). Найбільший за населенням – Харківський район Харківської області (187,1 тис. осіб) – населення дано згідно з переписом населення від 2001 року. Найменший за населенням – Поліський Київської області (7,6 тис. осіб) [5].

Таблиця 2

Співвідношення адміністративно-територіальних одиниць України та деяких країн ЄС

Країна	Площа (кв. км)	Населення (чол.)	К-ть та назва одиниці NUTS-2 в країні	Середня чисельність населення в NUTS-2	Середня площа одиниці NUTS-2 (кв. км)	К-ть та назва одиниці NUTS-3 в країні	Середня чисельність населення в NUTS-3	Середня площа одиниці NUTS-3 (кв. км)
Польща	312 683	38 625 478	16 воєводств	2 414 092	19 543	45 підрегіонів	858 344	6 949
Україна	603 628	46 749 203	27 регіонів (25 обл., м.Київ та м.Севастополь)	1 731 452	22 357	490 районів (без районів у містах)	95 407***	1 232****
Франція	674 843	63 392 140	26 регіонів (у т.ч. 4 – заморські)	2 438 159	25 956	100 департаментів	633 921	6 748

*Дані для України розраховані за принципом аналогій.

**Станом на 1 січня 2007 року

*** без врахування мешканців м.Києва, м. Севастополя та міст обласного значення, середня чисельність населення районів складає 51 тис. жителів.

**** без врахування площ міст м.Києва, м. Севастополя та міст обласного значення, середня площа району 1200 кв.км.

Як легко побачити з наведеного вище, адміністративно-територіальних одиниць «третього рівня» в Україні значно більше, і вони значно менші за площею, ніж в інших країнах Європи, які мають близькі характеристики густини населення. Також очевидно, що така кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні, відповідно, вимагає наявності управлінських структур, які є загалом, малочисельні і не надто ефективні. Ці ж дані, загалом, пояснюють і таку високу питому кількість управлінців. Звичайно, якщо йдеться про надання адміністративних послуг громадянам чи суб'єктам господарської діяльності, то така кількість адміністративних одиниць і службовців є виправданою, особливо зважаючи на різницю у розвитку дорожньої та транспортної інфраструктури України та країн ЄС. Але, якщо говорити про таку сферу, як управління сталим розвитком, напевне, варто говорити про більш крупні та потужні території, тобто групи районів, чи субрегіони, або агломерації. Дані викладки не претендують на новизну. Схожі аргументи наводились і з метою обґрунтування невдалої спроби адмінтерреформи 2005-2006 рр., але ми ці дані навели не з метою переконання у необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи шляхом укрупнення районів, а з ціллю аргументації того, що принаймні функції управління розвитком та його планування доцільно реалізовувати на субрегіональному рівні.

Аргументом на користь такого твердження, на нашу думку, може бути положення, яке відображене в Конституції України (ч.2 ст.142), де зокрема, йдеться: «Тери-

торіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби». Також зауважимо, що практика субрегіонального управління в Україні останні кілька років також існує на рівні місцевих виконавчих органів ряду міністерств і відомств, наприклад, існують міжрайонні відділи прокуратури, податкової міліції, СБУ, державної служби виконання покарань і т.п.

Отже, реалізація певних функцій з управління місцевим економічним розвитком на субрегіональному рівні є не лише теоретично виправданою, але й можливою з правової точки зору. Очевидно, існує ряд варіантів реалізації такої реорганізації. Найбільш простим і реальним, на нашу думку, є наступний.

Навіть при тому, що Придунайські райони Одещини мають чисельність населення на «середньо українському рівні» (від 39 тис. у Кілійському, до близько 55 тис. жителів у Болградському) окремо кожен з цих районів не має змоги належно забезпечити управління сталим розвитком. Першим кроком до реорганізації управління Придунайським субрегіоном може стати створення асоціації органів місцевого самоуправління Придунайського субрегіону, який включає чотири райони (Ізмаїльський, Кілійський, Ренійський, Болградський) та м. Ізмаїл загальною площею 4820 км² з населенням 287,8 тис. чол. [5].

Створення такого об'єднання дасть змогу більш ефективно розподіляти бюджетні кошти через однакову спрямованість економічного розвитку районів, що входять до складу субрегіону. Це дозволить спільно опікуватись промоцією території, залученням інвестицій на основі спільного стратегічного плану та взаємо узгоджених схем планування територій. Таким чином, сприяти підвищенню інвестиційної привабливості Придунайських територій і, як наслідок, залучити великі інвестиційні проекти. Ми також розуміємо, що поняття сталого розвитку вимагає наявності екологічної компоненти, а екологія, як відомо, не визнає кордонів, особливо меж між невеличкими адміністративно-територіальними одиницями.

Об'єднання зусиль з управління соціально-економічним розвитком районів Придунав'я має привести до створення синергетичного ефекту, який матиме позитивний вплив на економічну, соціальну та екологічну сфери субрегіону.

Орган управління субрегіональною асоціацією «Придунав'я» може мати наступну структуру (рис.3).



Рис. 3. Органи управління субрегіональною асоціацією «Придунав'я»

За допомогою даного складу органів субрегіонального управління виникає можливість більш ефективно впливати на соціально-економічний розвиток субрегіону, комплексно оцінювати стан та здійснювати стратегічне планування територій.

Більш ефективного використання управлінського ресурсу субрегіону можливе завдяки використанню сучасних мережевих технологій, які, по-перше, покращують взаємодію влади з бізнесом та населенням районів, по-друге, дозволяють зекономити значну частину трансакційних витрат, що виникають під час безпосереднього контактування влади з населенням, по-третє, дасть змогу громаді більш активно брати участь у сталому розвитку субрегіону. Також використання сучасних технологій дає змогу скоротити потребу у чиновницькому персоналі.

Одним із варіантів впровадження мережевих систем в управління субрегіональним розвитком може стати використання G2B-платформи. Вона представляє собою інтерактивний веб-сайт, створений для посилення взаємодії бізнесу, влади, науки та громади з метою досягнення сталого розвитку на території субрегіону та підвищення якості життя.

G2B-платформа на субрегіональному рівні повинна виконувати наступні функції:

- комунікаційна – виступає засобом швидкого зв'язку між учасниками G2B-платформи;
- інформативна – забезпечує учасників платформи необхідною інформацією для прийняття рішень;
- інтерактивна – висока швидкість реакції платформи на зміни зовнішнього середовища;
- координаційна – на базі платформи проводяться наради по узгодженню діяльності учасників.

Таким чином, необхідно виділити потенційні напрями покращення соціально-економічного стану Придунайського субрегіону:

- створення субрегіональної асоціації Придунав'я для розробки спільних стратегічних планів Придунайських районів і сприяння в їх реалізації у подальшому та участі у комплексних державних програмах;
- використання мережевих технологій для покращення взаємодії влади, бізнесу та населення у вирішенні соціально-економічних питань;
- оптимізація системи управління за рахунок зниження адміністративних витрат і підвищення активності громади;
- використання організаційно-економічних механізмів та інструментів для підвищення інноваційно-інвестиційної активності в субрегіоні, активізації функціонування старих та пошук нових точок інноваційного росту;
- використання у якості інтегрального критерію ефективності функціонування запропонованої системи підвищення якості життя населення субрегіону.

Запровадження нових підходів до управління сталим розвитком на субрегіональному рівні дозволить підвищити ефективність використання коштів місцевих бюджетів, покращити управління сталим розвитком на локальному рівні та збільшити потенціал щодо залучення інвестицій в територію, а найголовніше суттєво, підвищити якість життя населення.

Література.

1. Про затвердження Програми комплексного розвитку Українського Придунав'я на 2004–2011 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 р. № 428 (із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ від 25 червня 2008 р. № 580, від 07 жовтня 2009 р. № 1120) // Офіційний вісник України. – 2004. – № 14. – Ст. 973.
2. Міністерство регіонального розвитку та будівництва України [Електронний ресурс]: офіційний сайт. – Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/index>.
3. Блейклі Е.Дж. Планування місцевого економічного розвитку. Теорія і практика / Е.Дж. Блейклі; пер. з англ. А. Кам'янець. – Вид. 2-е. – Львів: Літопис, 2002. – 416 с.
4. LABORSTA Internet – [Електронний ресурс]: офіційний сайт. – Режим доступу: <http://laborsta.ilo.org>.
5. Державна служба статистики [Електронний ресурс]: офіційний сайт. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.