

МІСЬКІ АГЛОМЕРАЦІЇ ЯК ФОРМА СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

URBAN AGGLOMERATIONS AS A FORM OF COOPERATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Стешенко Т.В., к.ю.н.,

доцентка кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Алиєва А.В., студентка I курсу магістратури факультету прокуратури

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Наукова стаття присвячена аналізу питань, що стосуються нормативного регулювання створення та функціонування в Україні міських агломерацій. У статті автори досліджують наявну нормативну базу, аналізують окремі положення проектів Законів України від 17.07.2017 № 6743 «Про міські агломерації» та від 19.12.2019 № 2637 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад», що стосуються визначення поняття «міська агломерація» та його ознак. Досліджено праці вітчизняних науковців, зарубіжних експертів, предметом дослідження яких були визначені авторами питання. Авторами визначено поняття «міська агломерація», його юридичні ознаки, вивчено ряд соціально-економічних ознак міських агломерацій, розглянуто питання щодо порівняння інституту міських агломерацій та співробітництва територіальних громад. Встановлено, що наявна нормативна база не дозволяє забезпечити нормальне функціонування міських агломерацій. При цьому, проекти нормативних актів, внесені до Верховної Ради України, були або відкликані, або зняті з розгляду. Така відсутність правового регулювання негативно впливає на розвиток існуючих в Україні міських агломерацій. Авторами проаналізовано типи міських агломерацій, які наразі існують у світі. Досліджено досвід Сполучених Штатів Америки, Великобританії, Франції та Іспанії в аспекті нормативного регулювання і правозастосування в окреслених у науковій роботі питаннях. Встановлено, що належне правове регулювання та позитивна практика правозастосування дозволили розвинути співробітництво територіальних громад у міських агломераціях до високого рівня, що забезпечує соціально-економічний розвиток територій. Авторами зроблено висновок про необхідність розробки та прийняття відповідної нормативно-правової бази. З урахуванням досвіду інших держав та досвіду об'єднання територіальних громад в Україні авторами запропоновано створення публічних утворень (органів) агломерації вищого рівня зі збереженням первинного рівня місцевого самоврядування.

Ключові слова: міська агломерація, співробітництво територіальних громад, інтенсивні зв'язки, метрополія, управління, легалізація, інтеграція.

The reform of local self-government in Ukraine is the basis for the formation of a future democratic state. It is the reform that can ensure its constant and sustainable development at all levels. The next stage of the reform after the completion of the process of creation of united territorial communities, in our opinion, is the creation of urban agglomerations. The issue of legal regulation of the status of urban agglomerations, as a special form of cooperation between territorial communities, has been considered in legal science and law enforcement practice for quite some time. The article is devoted to the analysis of issues related to the normative regulation of the creation and functioning of urban agglomerations in Ukraine. In this article, the authors examine the existing regulatory framework, analyze certain provisions of the drafts of Laws of Ukraine dated 17.07.2017 No. 6743 "On Urban Agglomerations" and dated 19.12.2019 No. 2637 "On Amendments to Certain Legislative Acts Regarding the Creation of Legal Grounds for the Formation of an Agglomeration as One of forms of cooperation of territorial communities", relating to the definition of the concept of "urban agglomeration" and its features. The works of domestic scientists and foreign experts have been studied, the subjects of which has been the questions defined by the authors. The authors have defined the concept of "urban agglomeration", its legal features, studied a number of socio-economic features of urban agglomerations, considered the issue of comparing the institute of urban agglomerations and cooperation of territorial communities. It has been established that the existing regulatory framework does not allow to ensure the proper functioning of urban agglomerations. At the same time, drafts of normative acts submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine were either canceled or withdrawn from consideration. This lack of legal regulation has a negative impact on the development of urban agglomerations existing in Ukraine. The authors have analyzed the types of urban agglomerations that currently exist in the world. The experience of the United States of America, Great Britain, France and Spain in the aspect of regulation and law enforcement in the issues outlined in the scientific work have been studied. It has been established that proper legal regulation and positive practice of law enforcement made it possible to develop the cooperation of territorial communities in urban agglomerations to a high level, which ensures the social and economic development of territories. The authors have made a conclusion about the need to develop and adopt the appropriate legal framework. Taking into account the experience of other states and the experience of amalgamation of territorial communities in Ukraine, the authors have proposed the creation of public entities (bodies) of the agglomeration of a higher level with the preservation of the primary level of local self-government.

Key words: urban agglomeration, cooperation of territorial communities, intensive connections, metropolis, management, legalization, integration.

Постановка проблеми. Реформа місцевого самоврядування в Україні є основою формування майбутньої демократичної держави. Саме ця реформа може забезпечити її постійний та сталий розвиток на всіх рівнях. Наступним етапом реформи після завершення процесу створення об'єднаних територіальних громад, на наш погляд, є створення міських агломерацій. Питання правового регулювання статусу міських агломерацій, як особливої форми співробітництва територіальних громад, розглядається в юридичній науці та в практиці правозастосування вже досить давно. Про особливу важливість проблематики свідчать зокрема численні наукові публікації, повідомлення у засобах масової інформації, активна законотворча діяльність, частина з яких буде предметом цього дослідження. При цьому, станом на дату проведення

цього дослідження в Україні і досі не існує єдиного нормативно-правового акту, який би регулював процес створення та діяльності міських агломерацій. Сучасні тенденції реформи місцевого самоврядування характеризуються необхідністю вивчення та імплементації в національну правову систему зарубіжного досвіду функціонування інституту міських агломерацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчує, що питання, досліджувані у цій роботі, були предметом розгляду І. Бодрової, О. Дронової, Я. Лиса, О. Ізарова, І. Ізарової, О. Іжака, А. Назарка, А. Пелехатого, Х. Патицької, Н. Чувікіної та інших.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Здійснення аналізу чинного законодавства, що регулює окремі питання правового регулювання ста-

тусу міських агломерацій, а також проєктів нормативно-правових актів; вивчення практики його застосування; виокремлення позитивних та негативних наслідків можливого правозастосування. Надзвичайно важливим є вивчення досвіду зарубіжних держав та формування рекомендацій щодо створення системи правового регулювання створення та функціонування міських агломерацій на території України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до даних Державної служби статистики України процентне співвідношення міського населення в Україні є достатньо високим та продовжує зростати. Так, у 1991 році відсоток міського населення становив 67,3%; у 2021 році – 69,63%, а у 2022 році – 69,7% [1].

Постійне зростання міського населення спостерігається насамперед у великих містах, що спричиняє розвиток міських агломерацій. Так, у додатку № 1 до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 05.08.2020 № 695, визначено міські агломерації з населенням центрального міста понад 500 тис. осіб, а саме: Київська, Львівська, Криворізька, Харківська, Дніпро-Кам'янська, Запорізька та Одеська [2].

Для повного розуміння сутності міської агломерації, на наш погляд, слід визначити її основні ознаки.

Вперше визначення міської агломерації в українському законодавстві зустрічається у постанові КМУ від 17.03.2000 № 521 (втратила чинність) [3], відповідно до якої це компактне територіальне розміщення міських населених пунктів, об'єднаних інтенсивними господарськими, трудовими і культурно-побутовими зв'язками.

Таке визначення бачиться недостатньо повним, так як, насамперед, обмежує територіальний склад агломерації виключно міськими населеними пунктами (без врахування навколишніх сіл, селищ міського типу та територіальних громад). Окрім того, з такого визначення недостатньо зрозумілим є визначення такої характеристики як компактність розміщення населених пунктів.

У проєктах Законів від 17.07.2017 № 6743 «Про міські агломерації» (далі – проєкт № 6743) [4] та від 19.12.2019 № 2637 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад» (далі – проєкт № 2637) [5] зустрічається дещо інше визначення міських агломерацій, яке включає в себе ряд спільних ознак: 1) розглядається як форма співробітництва територіальних громад центру та тих, які розташовані в зоні впливу центру; 2) наявність інтенсивних зв'язків між такими територіальними громадами.

При цьому, у проєкті № 6743 однією з ознак агломерації визначено мету співробітництва – спільна реалізація окремих функцій місцевого самоврядування; тоді як у проєкті № 2637 – значна щоденна маятникова міграція населення.

Усі ці визначення, на думку О.І. Їжака, не містять соціально-економічного обґрунтування і не розкривають у вимірюваних критеріях зміст «зв'язку» між частинами агломерації [6, с. 13].

Так, як приклад, у дослідженні наводиться агломерацийний індекс Світового банку, який включає в себе обрахунок щільності населення (більше 150 осіб на км² території); доступ в межах 60 хвилин до міського поселення; кількість населення у такому поселенні – не менше 50 тис. осіб. Окрім того, у своїх дослідженнях Світовий банк використовує відбитки нічного освітлення територій.

Організація економічного співробітництва та розвитку серед соціально-економічних критеріїв наявності міської агломерації вказує на зайнятість не менше 15% населення агломерації у центрі зони [6, с. 8-9].

На наш погляд, з такою позицією автора не можна погодитись, так як такі критерії реалізовані в інших

положеннях вищезазначених проєктів законів та не є юридичними характеристиками поняття «міська агломерація». У зв'язку з цим, вважаємо, що надана у проєкті № 2637 характеристика (щоденна маятникова міграція) є соціально-економічною та не підлягає нормативному закріпленню у визначенні поняття «міська агломерація».

О.М. Ізаров та І.О. Ізарова пропонують визначати міську агломерацію як сукупність кількох адміністративно-територіальних одиниць, що мають сталі зв'язки і можливості спільного ефективного користування системами забезпечення їх належної життєдіяльності, зокрема, водо- та енергопостачання, централізованої каналізації, транспортної інфраструктури тощо, а населення яких сконцентроване на відносно невеликій території [7, с. 13].

На наш погляд, таке визначення містить деякі недоліки. Зокрема, пропоноване розуміння агломерації як сукупності адміністративно-територіальних одиниць позбавляє поняття його телеологічного змісту. Більш доцільним бачиться розуміння агломерації як форми співробітництва територіальних громад з метою досягнення великої кількості спільних цілей, а не звичайного кількісного поєднання населених пунктів.

З огляду на вищевикладене, вважаємо, що найбільш точним буде визначення міської агломерації як форми багатогалузевого співробітництва територіальної громади міста-центру агломерації та територіальних громад, що розташовані в зоні впливу міста-центру агломерації та мають інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки з містом-центром агломерації, з метою спільної реалізації окремих функцій місцевого самоврядування (передбачене проєктом Закону № 6743).

Разом з тим, відповідно до відомостей, оприлюднених на офіційному веб-сайті Верховної Ради України, проєкт Закону № 6743 був відкликаний, а проєкт Закону № 2637 був знятий з розгляду.

Так, справді, вказані проєкти Законів мали ряд недоліків, про які зокрема йдеться у відповідних висновках Ради Європи.

Зокрема експерти рекомендували звернути увагу на такі проблеми нормотворення та правозастосування проєкту Закону № 6743: 1) необхідність забезпечення найвищого ступеня інтеграції; 2) ретельне визначення сукупності повноважень агломерацій; 3) виділення додаткових коштів із державного бюджету як інституційних інвестицій; 4) забезпечення рівного представництва всіх учасників агломерації у відповідних її органах; 5) створення агломерації без обмеження строку; 6) ліквідація районних рад в агломераціях [8].

При цьому недоліками проєкту Закону № 2637 визначено: 1) відсутність чіткого розмежування агломерацій та інших форм співробітництва територіальних громад; 2) відсутність механізму «примусового» приєднання громад до агломерації; 3) відсутність належного правового регулювання щодо установчих документів агломерації; 4) відсутність ефективного механізму розподілу повноважень [9].

Проте, вказані недоліки, на наш погляд, могли би бути нівельовані під час прийняття законів Верховною Радою України.

На жаль, відсутність правового регулювання інституту міської агломерації в Україні негативно впливає на розвиток українських територіальних громад та не дозволяє належним чином завершити реформу місцевого самоврядування в Україні.

Тут слід погодитися з І.І. Бодровою, яка вказує на те, що легалізація інституту міських агломерацій сприятиме просуванню на вітчизняних теренах європейських традицій містобудування. При цьому, законодавче визначення організаційно-правових засад формування та функціонування міських агломерацій в Україні має ґрунтуватися на вітчизняних політико-правових, соціально-економічних,

адміністративно-територіальних реаліях та враховувати кращий досвід та здобутки зарубіжної практики [10, с. 16].

Зважаючи на визначення міської агломерації як форми співробітництва територіальних громад, на перший погляд, проблема відсутності правового регулювання могла би бути вирішена наявними правовими засобами. Так, в Україні діє Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII (далі – Закон № 1508-VII) [11].

Разом з тим, зі змісту Закону № 1508-VII слідує, що він не може бути застосований для належного функціонування міської агломерації, що підтверджують і дослідники.

Так, А.О. Пелехатий та Х.О. Патицька відзначають, що інститути міських агломерацій та співробітництва територіальних громад мають ряд суттєвих відмінностей [12, с. 117–118].

1. *Природа передумов реалізації.* Передумовою виникнення агломерації є поширення міських форм організації життєдіяльності населення та соціально-економічного розвитку на сільську місцевість, що є результатом довготривалої постійної комплексної взаємодії територіальних громад на певній території. Передумовою співробітництва територіальних громад є виключно виявлення спільного інтересу в громад.

2. *Цілі застосування.* Ціль формування агломерації полягає у виконанні комплексу функцій, які становлять інтерес для учасників агломерації, проте вимагають «масштабного підходу» до питання їх реалізації як у адміністративно-територіальному, так і у часовому вимірі. Ціллю співробітництва територіальних громад є одержання вигоди різних видів (матеріальної, соціальної, економічної) від ефективного управління коштами та майном. Окрім того, дослідники звертають увагу на необхідність впровадження моделі безстрокового існування агломерації, що також відрізнятиме її від співробітництва територіальних громад.

3. *Різниця компетенцій.* Співробітництво територіальних громад є фрагментарним та передбачає реалізацію лише чітко визначених проєктів. Агломерація з функціональної точки зору характеризується масштабністю, оскільки покликана забезпечити гармонійний соціально-економічний розвиток території за рахунок поєднання переваг міста і приміських населених пунктів, тобто передбачає одночасну реалізацію комплексу завдань для підвищення рівня конкурентоспроможності території.

З огляду на вищевикладені ознаки та обставини, неможливим є поширення правового режиму співробітництва територіальних громад на правовідносини, які виникають у зв'язку з виникненням та функціонуванням міських агломерацій.

Дослідження вищерозглянутих питань потребує вивчення досвіду регулювання та правозастосування розвинених зарубіжних держав для розуміння переваг та недоліків правових режимів міських агломерацій та можливої імплементації окремих норм у національне законодавство.

Так, Н. Чувікіна у своєму дослідженні виділяє чотири типи міських агломерацій [13, с. 96–97], а саме:

– як єдине публічне утворення, що охоплює всю територію агломерації – передбачає ліквідацію всіх муніципалітетів на території агломерації; утворення єдиної адміністрації, єдиної власності та єдиного бюджету;

– як публічне утворення «другого рівня» при збереженні існуючого самоврядування – частина функцій передається новому агломератному утворенню (розподіл функцій здійснюється шляхом укладення договору між публічними утвореннями або шляхом делегування повноважень від агломерації до суб'єктів нижчого рівня);

– «фрагментована агломерація» – поєднання в складі агломерації різних територій шляхом укладення договорів

та угод (найбільш схоже до співробітництва територіальних громад в Україні);

– агломерація, управління якою здійснюється регіональною владою – агломерація займає значну частину території регіону, а надання багатьох послуг на загальному рівні входить до компетенції регіональної влади.

Кожен із вищевказаних типів регулювання має як свої переваги, так і свої недоліки.

У Франції органи управління агломераціями почали створюватися в рамках децентралізації системи управління з кінця 60-х років минулого століття. На територіях агломерацій було створено міжмуніципальні міські об'єднання. При цьому держава зобов'язала окремі муніципалітети (16 агломерацій та місто Париж) створити такі органи та делегувати їм певні повноваження. Інші агломерації отримали право створити такі об'єднання на добровільній основі [14].

У Великобританії існує своя власна модель, в якій визначенню міської агломерації найбільше відповідають Великий Лондон та метрополітенські округи (наприклад, Великий Манчестер). Так, мер Лондона відповідає за створення стратегічних планів розвитку агломерації Великого Лондона. У метрополітенських округах питання управління розвитку займаються адміністрації або об'єднані адміністрації. До складу таких адміністрацій делегуються виборні представники від кожного з муніципальних районів. Додаткове фінансування стратегічних планів агломерацій здійснюється зі спеціалізованого урядового фонду [15, с. 49].

А. Назарко як на більш придатну в сучасних умовах вказує на модель «стимулювання співробітництва», характерну в першу чергу для Сполучених Штатів Америки. Підхід, реалізований у США, передбачає більш високий, в порівнянні з іншими системами, ступінь свободи для муніципальних утворень: держава не зобов'язує домовлятися, але створює умови, за яких укласти договори між самоврядними суб'єктами стає вигідно. У межах всіх американських агломерацій за спеціальною методикою офіційно утворені так звані метрополітенські території. Вказані одиниці не є адміністративними, а існують для забезпечення ведення статистики з метою спостереження за розвитком агломерацій [16, с. 90–91].

Цікавим є досвід створення та функціонування агломерації в Барселоні (Іспанія), які досліджували О.Л. Дронова та Я.С. Лис. Барселона почала свій розвиток як агломерація на основі укладання окремих договорів за окремими напрямками. В подальшому з 2010 року (коли Барселона набула статус метрополії) співпраця в агломерації розширюється із завдань соціально-економічного характеру до забезпечення розвитку ідей модернізації, наукових досліджень та інновацій [15, с. 49–50].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. В Україні на сьогодні сформувалися ряд великих міських агломерацій та їх подальший розвиток, на наш погляд, вимагає належного правового регулювання. На жаль, слід констатувати, що наразі в Україні відсутня нормативно-правова база для нормального функціонування міських агломерацій. Розроблені проєкти нормативних актів хоча і мали ряд недоліків, проте такі невідповідності могли би бути усунуті у ході процедури їх прийняття Верховною Радою України (читання).

Вважаємо, що українському законодавцю при розробці нормативно-правової бази створення та функціонування системи «міських агломерацій» варто скористатися напрацюваннями та практикою позитивного правозастосування зарубіжних країн.

На наш погляд, найбільш логічним в українських реаліях було би створення публічних утворень вищого рівня, але при цьому зі збереженням первинного рівня місцевого самоврядування. В такій ситуації буде нівельована загроза

централізації системи у найбільшому місті агломерації та забезпечено можливість створення найбільш гнучкого та ефективного механізму розподілу муніципальних функцій між органами «першого» та «другого» рівня місцевого самоврядування.

Необхідно зазначити, що функціонування міських агломерацій нерозривно пов'язане з розвитком інституту місцевого самоврядування, розширенням матеріально-фінансової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим потрібно наголосити на важливому значенні Європейської хартії

місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., ратифікованої 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 та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. Хоча в хартії використана інша термінологія, вважаємо цілком прийнятним ідентифікувати консорціум як одну з форм функціонування міської агломерації [17].

ЛІТЕРАТУРА

1. Чисельність населення України. Дані Державної служби статистики України. URL: https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2022/ds/nas_rtk/nas_90-2021.xlsx (дата звернення: 24.02.2023).
2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Каб. Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695 : станом на 05 серп. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-p#Text> (дата звернення: 24.02.2023).
3. Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст : Постанова Каб. Міністрів України від 17.03.2000 р. № 521 : станом на 23 серп. 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2000-p#Text> (дата звернення: 24.02.2023).
4. Про міські агломерації: проєкт Закону України (реєстр. № 6743 від 17.07.2017 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад: проєкт Закону України (реєстр. № 2637 від 19.12.2019 р.). URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67710
6. Іжак О. Щодо унормування функціонування міських агломерацій. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/miski-aglomeratsii1.pdf> (дата звернення: 24.02.2023).
7. Ізаров О., Ізарова І. Міські агломерації: пропозиції законодавчої ініціативи. *Вісник Одеської державної академії будівництва та архітектури*. 2017. № 66. С. 8–14.
8. Аналіз та рекомендації щодо проєкту Закону України «Про міські агломерації»: відповідність нормам та стандартам Ради Європи та кращим європейським практикам. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/final-CELGR-LEX20173_UKR.pdf (дата звернення: 24.02.2023).
9. Висновок до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад» (реєстр. № 2637 від 19 грудня 2019 року). URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/Висновок-РЄ_Агломерация_CEGGLEX20203_UKR.pdf (дата звернення: 24.02.2023).
10. Бодрова І. Проблеми законодавчого визначення статусу міських агломерацій в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. № 34. С. 12–25.
11. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. : станом на 17 червня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 24.02.2023).
12. Пелехатий А., Патицька Х. Міська агломерація як механізм взаємодії територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Економіка і управління*. 2019. Т. 30(69), № 3. С. 116–123.
13. Чувікіна Н. Аналіз зарубіжного досвіду управління розвитком міських агломерацій. *Схід*. 2015. № 5. С. 95–99.
14. Назарко А. Міські агломерації в Україні: проблеми правової інституціоналізації. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. С. 144–150.
15. Дронова О., Лис Я. Управління міськими агломераціями: європейський досвід для реформ в Україні. *Український географічний журнал*. 2016. № 1. С. 47–52.
16. Назарко А. Міське самоврядування в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2015. 224 с.
17. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. № ETS. № 122. Офіційний переклад. <https://ips.ligazakon.net/document/MU88002H?an=2> (дата звернення: 03.03.2023).