

УДК 352

*Я. Г. Фоміцька,*аспірант кафедри державного управління ХарPI НАДУ,
м. Харків**ВЗАЄМОДІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У МІСЬКІЙ АГЛОМЕРАЦІЇ**

У статті проаналізовано суперечності, що виникають при взаємодії територіальних громад у міській агломерації, складності врахування їх інтересів на прикладі населених пунктів Харківської агломерації та виокремлено законодавчі аспекти виникнення протиріч.

Ключові слова: агломерація, територіальна громада, взаємодія, співробітництво, інтереси громади

Постановка проблеми у загальному вигляді. Дослідження взаємодії суміжних територіальних громад стає дедалі більш актуальним. Зокрема, з процесами децентралізації влади постало питання, як більш доцільно об'єднатися задля економічної і фінансової економії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цим питанням присвячено немало робіт відомих та молодих українських дослідників таких, як В. Бакуменко, В. Кампо, В. Князєв, В. Кравченко, В. Куйбіда, Н. Мельтюхова, І. Парасюк, М. Пухтинський, А. Ткачук та багатьох інших. Проте взаємодія територіальних громад у межах таких територіальних утворень як міська агломерація залишаються все ж недостатньо вивченими. Цими процесами більш опікуються дослідники у сферах економіки та географії, ніж у галузі державного управління. Тому **метою даної статті** став аналіз особливостей взаємодії населених пунктів у межах територіальних утворень на прикладі Харківської міської агломерації та відшукування правових норм щодо їх формального об'єднання.

Виклад основного матеріалу. У багатьох випадках штучні об'єднання населених пунктів у одну адміністративно-територіальну одиницю не є життєспроможними і такими, що забезпечують більшість нагальних потреб населення. Все ж міські агломерації як територіальні утворення, функціонування яких ніяк не регламентується законодавством України характеризуються тим, що, соціально-економічні зв'язки між населеними

пунктами таких утворень є більш тісними і взаємопов'язаними, ніж між населеними пунктами у межах визначених адміністративно територіальних одиниць [1].

Часто навіть науковці, не дивлячись на значну взаємодію між населеними пунктами, «міську агломерацію не розглядають як нову адміністративно-територіальну одиницю, а лише як організаційне утворення, яке складається з кількох територіальних громад, що мають на меті спільну реалізацію функцій місцевого самоврядування» [2]. Розглянемо як і чому виникає співпраця між територіальними громадами, їх представницькими органами на прикладі Харківської міської агломерації. Виявимо, які саме населені пункти міської агломерації мають важливе значення для розвитку Харкова як ядра агломерації. Це найперше пункти, у яких знаходяться підприємства, що забезпечують потреби населення міста і інших близьких поселень з водо-, тепло-, електропостачання та ін. Ці питання є основними у діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення первинних потреб населення [3].

Розглянемо, як ядро агломерації забезпечує теплопостачання міста і які близько розміщені населені пункти беруть у цьому участь. Так, понад 30 % потреб Харкова, і повністю потреби смт. Солоницівки, Пісочина в тепловій та електричній енергії забезпечує Харківська ТЕЦ-5 – одне з найбільших підприємств у державі, які виробляють електричну енергію, використовуючи теплову енергію палива. Цей гігант промисловості на 80 % розміщений на території Солоницівської селищної ради (Дергачівський р-н) і на 20 % – у Пісочинській (Харківський р-н). Харківська ТЕЦ-5 постачає теплову енергію в такі райони міста: Київський, Держинський, Московський, Жовтневий, Ленінський та області: Харківський, Дергачівський. Влітку централь забезпечує гарячою водою все півтора мільйонне індустріальне місто. Тобто, основним споживачем продукції є головне місто агломерації. Харківська ТЕЦ-5 також виконує надзвичайно важливу функцію стабілізації тиску в газорозподільних мережах Харкова. Таким чином, від діяльності даного підприємства значною мірою залежить розвиток міської агломерації.

Проте впливати на процеси діяльності такого підприємства територіальні громади населених пунктів агломерації не мають змоги. Це пов'язано з формою власності підприємства та особливостями українського законодавства щодо формування бюджетів територіальних громад. Так, до середини 1998 р. Харківська ТЕЦ-5 мала статус структурної одиниці спочатку ВЕО «Харківенерго», а після реструктуризації останнього – ДАЕК «Харківобленерго». З липня 1998 р. ТЕЦ здобула статус юридичної особи і як платник податків була зареєстрована у Дергачівській РДА [4]. Відповідно усі надходження від діяльності підприємства як платника податків надходили до бюджету Дергачівського району. У 2003 р. державне підприємство «Харківська ТЕЦ-5» було перетворене на ВАТ «Харківська ТЕЦ-5». А у жовтні 2009 р. рішенням Кабінету Міністрів України пакет акцій ВАТ «Харківська ТЕЦ-5» передано до статутного фонду Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України». Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2012 р. № 713 Національну акціонерну компанію «Нафтогаз України» зобов'язано в місячний строк передати Фонду державного майна України пакет акцій Публічного акціонерного товариства «Харківська ТЕЦ-5» для подальшої приватизації [4]. Таким чином, змінюючи організаційно-правову форму, підприємство мало різні механізми взаємодії з місцевою владою. Після втрати ТЕЦ-5 статусу юридичної особи органи влади мали і мають обмежені можливості регулювання процесів тепло- та електропостачання населених пунктів агломерації.

Аналогічна ситуація взаємодії склалася в органів місцевого самоврядування населених пунктів Харківської міської агломерації з державним підприємством ТЕЦ-2, яке розміщене в с. Асхар Чугуївського району. 12 квітня 2012 р. Верховна Рада України дозволила приватизацію ТЕЦ. Враховуючи, що собівартість електро- і теплоенергії на даному підприємстві одна із найнижчих в Україні, оскільки воно використовує поряд із газом вугілля для вироблення продукції, підприємство, з одного боку, має перспективи розвитку стосовно теплового забезпечення м. Харків, а з іншого – через застаріле обладнання воно значною мірою втратило ринок теплопостачання в

м. Чугуїв. При модернізації підприємства розглядається можливість прокладки підземної теплотраси від ТЕЦ-2 «Есхар» до житлових масивів у Рогані на околиці Харкова [5]. Цілком можливо, що з часом Чугуїв буде як і раніше отримувати теплопостачання з Есхару. Таким чином, для низки населених пунктів міської агломерації та центру ядра вирішення питань взаємодії між собою стає життєво важливим, тому що вони мають однакові умови для реалізації повноважень самоврядних органів, що залежать від роботи не власних комунальних підприємств, а державних чи приватних, і до того ж таких, що навіть не розміщені на території населеного пункту. Тобто при цьому самоврядні органи не здатні безпосередньо впливати на вирішення питань життєзабезпечення своїх громад.

Проаналізуємо більш детально питання водозабезпечення населених пунктів міської агломерації, яке для міста Харкова, зокрема, і всієї агломерації в цілому є проблемним. Забезпеченість водними ресурсами означеної території з урахування транзитного стоку у 8 разів нижча за середню по Україні [6]. Ці обставини разом зі значною щільністю населення створюють особливу гостроту даної проблеми. Місто Харків споживає воду з трьох джерел, одне з них – Сіверський Дінець. Водопостачання з цього джерела забезпечує Кочетоцький водопровід, який за 75 років існування мав кілька назв: Сіверсько-Донецький річний водопровід, «Донводопровід», КВС (Кочетоцька водопровідна станція), ВУВГ «Донець» (Виробниче управління водопровідного господарства). Усі ці назви пов'язані з одним водопроводом, розташованим в сел. Кочеток Чугуївського району. Це стратегічний об'єкт водопостачання – водозбір, від якого йдуть потужні труби водопроводів у Харків. Щодобово водозабірні джерела – Печенізьке водосховище, ріка С. Донець та її притоки, контролюються за 40 показниками [7]. Такий контроль забезпечується самим підприємством. Перевірка з боку територіальних громад не передбачена законодавством. Нині Харків одержує з Кочетка щодобово 500 кубічних метрів води. Тобто знов виникає ситуація, коли водозабезпечення майже півтора мільйонного міста і низки близько розміщених населених пунктів

залежить від підприємства, яке їм не належить. Впливати на найважливіші питання життєзабезпечення місцеві органи влади практично не спроможні. Це пов'язано з державною податковою політикою та формуванням бюджетів, а саме небажанням центральних органів влади залишати кошти в місцевих бюджетах, тобто з високою централізацією фінансів держави. Від цього втрачається оперативність в управлінні територіальних громад, а тим більше вона стає практично відсутньою для агломерації.

Ще однією проблемою життєзабезпечення м. Харкова, з якою пов'язаний конфлікт інтересів територіальних громад населених пунктів міської агломерації – утилізація твердих відходів. Згідно з даними аналізу техніко-економічних показників збирання, вивезення та утилізації ТПВ і негабаритних відходів у м. Харкові є задовільним [8]. У даний час тверді побутові відходи міста утилізуються двома полігонами – Дергачівським і Роганським. Дергачівський полігон приймає 58 % від загального обсягу вивезення сміття, а Роганський (власник ТОВ «Переробний завод») – 42 %. У 2013 р. за даними обласного управління статистики утворилося 2643,5 тис. т або 12,43 млн м³ відходів [9]. Згідно зі статистичними даними мінімум 60 % цього сміття припадає на м. Харків, тобто 7,5 млн м³. Отже, на Дергачівський полігон повинно припадати близько 4,35 млн м³ відходів, решта – на Роганський.

Хоча полігони і існують проте особливості їх утворення і функціонування вказують на великі протиріччя у діяльності органів влади та значною мірою зачіпає інтереси жителів м. Дергачі та інших населених пунктів міської агломерації. Так, Дергачі отримали статус міста тільки в 1977 р., а полігон твердих побутових відходів існує з 1975 р. і створювався він як тимчасовий терміном на один рік. Але всі ці майже сорок років він функціонує як полігон м. Харкова. Якщо раніше полігон призначався тільки для потреб місцевих жителів, то протягом останніх 17 років він став основним місцем поховання відходів півторамільйонного міста.

Цей полігон має найнедосконалішу технологію утилізації. На полігоні шари відходів чергуються з шарами ґрунту, утрамбовування здійснює звичайна

техніка – трактори. За багато років у результаті такої утилізації були забруднені підземні води. За якістю води ще в 2006 році СЕС дала висновок, що за органолептичними показниками, РН, змісту важких металів вона не відповідає вимогам [6]. І з того часу питну воду жителям м. Дергачі, які знаходяться ближче всього до звалища, почали возити. Проте цей процес через низьку забезпеченість якісною водою міста був належно не врегульований. У середньому кожна людина отримує близько 10 л води на тиждень. Тобто жителі змушені вживати отруєну воду як технічну. Постійне вживання такої води відображається на здоров'ї населення і є причиною хронічних захворювань печінки і нирок. Статистичні дані обласного управління охорони здоров'я свідчать, що за період з 2000 по 2010 р. кількість онкозахворювань у районі збільшилася на 100 % [6]. Крім того є ще одна постійна небезпека для мешканців м. Дергачі – це те, що при гноїнні всіх відходів виробляється газ метан, який неодноразово став причиною пожежі на Дергачівському полігоні твердих побутових відходів. Отруйний дим лише у 2012 р. поширювався над містом декілька діб.

Як показує реальний досвід, впливати територіальні громади на даний процес не можуть. Зміна законодавства щодо вирішення питань з дозволу на розміщення підприємств на території ради не дає можливості органу місцевого самоврядування впливати на процеси розміщення будь-яких підприємств поза межами населеного пункту. Неодноразові спроби місцевих органів влади (Дергачівських міської та районної рад, РДА) за висновками СЕС через центральні органи влади закрити полігон не мали успіху. Більше того облдержадміністрація виділила 83 гектара землі комунальному підприємству «Муніципальна компанія поводження з відходами» Харківської міськради для відкриття другої черги полігону [6]. Це стало можливим через зміни у земельному законодавстві, коли орган державної виконавчої влади приймає рішення про надання земельних ділянок, які знаходяться за межами населеного пункту, хоча і є територією ради. Тому Дергачівська міська рада не могла вплинути на цей процес. Із січня 2012 р. на новий майданчик Дергачівського

смітєвого полігону машини КП «Комплекс з вивезення побутових відходів» почали звозити сміття з м. Харкова. Харківська міська рада у зв'язку з цим заявила, що проблем зі складанням відходів не буде приблизно десять років. Проблеми, які при цьому існують у жителів м. Дергачі вирішити у межах чинного законодавства практично не можливо. Тому і постає питання про статус міських агломерацій і управління власністю в них. До того ж слід зазначити, що обидва підприємства, які забезпечують вивіз і утилізацію сміття, тобто КП «Комплекс з вивезення побутових відходів» та КП «Муніципальна компанія поводження з відходами» перебувають у власності Харківської міської ради. Тобто доходи від їх діяльності надходять до бюджету даної ради, а не до бюджету тієї ради, де територіально веде свою діяльність комунальне підприємство. Якщо б за міжнародною практикою така вимога була б витримана, територіальна громада м. Дергачі мала б змогу за рахунок таких надходжень змінити екологічну ситуацію, пов'язану з функціонуванням звалища.

Ще одне питання, де стикаються інтереси територіальних громад населених пунктів міської агломерації, пов'язане з обмеженим ресурсом землі у великому місті. Як уже зазначалось, виділення земельних ділянок під різні потреби у межах населеного пункту належить до компетенції відповідної ради. Тобто за рахунок виділення земельних ділянок в межах населеного пункту рада збільшує надходження до бюджету. Оскільки процеси урбанізації приводять до розростання великих міст, то відбувається розширення житлового будівництва, побудова промислових та соціальних закладів. Це забезпечує зростання доходів місцевого бюджету, а значить у органу місцевого самоврядування виникає потреба та інтерес до розширення меж великого міста. Як правило це відбувається шляхом поглинання найближчих населених пунктів.

Віданням зміни адміністративно-територіальних одиниць, а саме цей процес відбувається при включенні якогось населеного пункту в межу великого міста, займається Верховна Рада України за поданням місцевих органів влади у визначеному порядку. При цьому може виникати конфлікт інтересів громад та

владних органів. Саме це відбувається зараз у Харківській агломерації з селищем Мала Данилівка Дергачівського району. Районна влада і Малоданилівська селищна рада не зацікавлені у приєднанні населеного пункту до м. Харкова. Проте значна частина членів територіальної громади М. Данилівки підтримують цей процес, оскільки надалі як жителі великого міста вони зможуть отримувати більш широкі послуги з охорони здоров'я, освіти, культури тощо. Виходом у межах нинішнього законодавства може стати проведення місцевого референдуму, рішення про проведення якого приймає відповідна рада. Однак орган місцевого самоврядування через економічні та фінансові інтереси не зацікавлений у позитивному вирішенні питання про приєднання населеного пункту до великого міста. Тобто необхідно виробити механізми узгодження подібних питань, оскільки вони пов'язані саме з процесами розвитку моноцентричних агломерацій.

Таким чином населені пункти, взаємодіючи між собою, виконують різні функції у міській агломерації, забезпечуючи її цілісність незалежно від власного рівня соціально-економічного розвитку. Однак далеко не завжди таку взаємодію можна назвати співробітництвом, оскільки інтереси територіальних громад, як показує практика не завжди враховуються. Такий висновок випливає з того, що за Законом України «Про співробітництво територіальних громад» цей термін використовується для визначення відносин між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених повноважень [10]. Тобто знаходячись у тісному взаємозв'язку і постійно взаємодіючи між собою територіальні громади міської агломерації не завжди співпрацюють, а значить змушені поступатися власними інтересами. Співробітництво ґрунтується на принципах законності; добровільності; взаємної вигоди; прозорості та відкритості; рівноправності учасників [Там само]. Жоден з цих принципів при взаємодії територіальних

громад у межах агломерації як показав аналіз повною мірою не дотримується. Виникає ситуація, коли необхідно для врахування потреб населення змінити законодавство. Одним з таких кроків стало прийняття Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що дає можливість приєднання суміжних суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст до ядра агломерації, не в залежності від того, до якого району області вони належать.

Проте суперечність інтересів територіальних громад може стати на заваді такого об'єднання. Наприклад, можна припустити, що впливає з нашого аналізу, що територіальна громада м. Дергачі Харківської області може бути зацікавлена в об'єднанні з громадою м. Харкова. Однак для реалізації такого об'єднання необхідно, щоб у цьому була зацікавлена і територіальна громада селища Мала Данилівка, яке розміщене між двома містами. Якщо ж у територіальній громаді селища відсутній такий інтерес, то процес об'єднання двох міст стане неможливим, так як «територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися» [11]. Тому логічним знов виникає питання управління міськими агломераціями, які як адміністративно-територіальні одиниці створені у ряді провідних держав Європи. Вироблення механізмів управління такими утвореннями може впливати з досвіду саме зарубіжних країн, оскільки чинне законодавство нашої держави не є таким, яке забезпечує потреби територіальних громад населених пунктів міської агломерації, хоча і налає окремі можливості. Так, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [10] передбачає утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів. Тобто територіальні громади, на території яких розміщені підприємства по життєзабезпеченню міста-ядра агломерації можуть отримувати від роботи цих підприємств прибутки, ставши їх співвласниками. Однак для цього потрібне бажання і органів влади великого міста і вимоги щодо

забезпечення таких інтересів територіальних громад. Тому «утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень» [10] є найбільш логічним рішенням для управління міськими агломераціями.

Список використаних джерел:

1. Биченко Л. А. Актуальні питання розвитку міських агломерацій / Л. А. Биченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – № 2 (40). – С. 207–213.
2. Фоміцька Н. В. Місце міських агломерацій в адміністративно-територіальному устрої України / Н. В. Фоміцька // Публічне управління: виклики ХХІ століття : зб. тез XIII Міжнар. наук. конгресу, 21-22 березня 2013 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. – С. 198-199.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Відом. Верх. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Публичное акционерное общество «Харьковская ТЭЦ-5» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.chpp5.kharkiv.com/>
5. ТЕЦ-2 «ЕСХАР», ДП [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ua-region.com.ua/30034023>.
6. Офіційний сайт Харківської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/>
7. Кочеток ВУВГ «Донець» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kochetok.at.ua/index/puvkh_quot_donec_quot/0-12.
8. Офіційний сайт Харківської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/ru/>
9. Офіційний сайт Харківської обласної ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/>
10. Про співробітництво територіальних громад : Закон України // Відом. Верхов. України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

Fomitska Ya. G. Territorial communities interaction in metropolitan agglomeration.

The paper analyzes contradictions, which emerge in territorial communities' interaction within a metropolitan agglomeration, and the difficulty of accommodating their interests, taking

residential settlements of the Kharkiv agglomeration as an example. Legal aspects of the contradictions have been highlighted.

Key words: agglomeration, territorial community, interaction, cooperation, interests of community

Фомицкая Я. Г. Взаимодействие территориальных общин в городских агломерациях.

В статье проанализированы противоречия, возникающие при взаимодействии территориальных общин в городской агломерации, сложности учета их интересов на примере населенных пунктов Харьковской агломерации и выделены законодательные аспекты возникновения противоречий.

Ключевые слова: агломерация, территориальная община, взаимодействие, сотрудничество, интересы общества.