

УДК 352

А.І. ЦОГЛА, Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет»

МАКРОПОЛІС ТА ЕКОПОЛІС, ЯК ТИП ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ-КОРПОРАЦІЇ: ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ

Ключові слова: макрополіс, екополіс, місцеве самоврядування

Однією з перших реформ місцевого самоврядування в багатьох постсоціалістичних країнах було закріплення за громадами статусу базової одиниці адміністративно-територіального устрою. Україна, на нашу думку, повинна скористатись раціональним досвідом реформ. Нормативне закріплення концепції громади-корпорації передбачає поєднання в них правового статусу територіальної громади та первинної ланки адміністративно-територіального устрою. Тому при конституюванні територіальної громади-корпорації зникне поділ на базові типи адміністративно-територіальних одиниць.

Звідси, актуальність статті визначається необхідністю системної трансформації інституту місцевого самоврядування та правового статусу територіальних громад. А виходячи з того, що даною проблематикою займались такі дослідники, як Д.Д. Заяць, М. Медведєва, І.М. Деркач, В. Горопацький, І.Б. Дегтярьова та інші вчені, а також враховуючи результати їх досліджень, метою статті є дослідити типи територіальних громад-корпорацій, обґрунтувати їх виникнення та проаналізувати значення.

Типологія громад-корпорацій має надзвичайно важливе значення, оскільки визначає напрямок функціонального розвитку громади. Чинне законодавство, зокрема Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування», не проводять класифікацію громад, однак визначають, що її члени проживають в межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями [1, 2]. Таким чином, тип

громади залежить від типу адміністративно-територіальної одиниці в межах якої проживають її члени.

Існує залежність між розвитком громади та програмами розвитку адміністративно-територіальних одиниць, оскільки програми розвитку населених пунктів визначаються їх статусом. Для прикладу з метою сприяння розвитку малих монофункціональних міст та на виконання Постанови Верховної Ради України від 24.12.1999 р. № 1359-XIV «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів», Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст» (який втратив чинність) [3]. Іншим прикладом є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» [4]. Концепція є основою для розроблення програм соціально-економічного розвитку населених пунктів.

У Конституції України відсутні загальні підходи та основні вимоги щодо формування адміністративно-територіальних одиниць. Слід зазначити, що надання статусу «адмінтеродитиції» регулюється Конституцією України, законами та підзаконними актами. Зокрема, Конституцією визначається загальні засади територіального устрою. Спеціального закону щодо цього кола питань не було прийнято, існує лише законопроект «Про територіальний устрій України» [5]. Частково ці прогалини заповнюються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (п.26 ст.43 Закону України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» надає право обласним та районним радам на прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом) та Указом президії Верховної Ради УРСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», яким затверджено «Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12.03.1981 р. [6].

Функціональне призначення міст може бути різним: міста з промисловими функціями, транспортні вузли, рекреаційні центри, районні адміністративні центри, історико-архітектурні, культурні, туристичні, санаторно-курортні центри, господарські центри місцевого значення, центри низових локальних систем розселення, які здійснюють функції з надання соціально-культурних та комунально-побутових послуг населенню. Це залежить від переважної зайнятості населення.

Таким чином, в Україні віднесення населених пунктів до категорії міст і селищ міського типу, встановлення, зміна меж і підпорядкованості населених пунктів, а відтак і класифікація громад, відбувається за критеріями економічного, адміністративно-політичного, соціально-культурного та історичного розвитку, наявності відповідної житлово-комунальної, промислової інфраструктури. Основним критерієм віднесення до тих чи інших населених пунктів є кількість населення громади. Однак на практиці існують міста з 500 жителями (Чорнобиль) й громади з десятками тисяч людей, які не мають адміністративний статус міста.

При визначенні нової класифікації, крім вищезазначених норм, потрібно врахувати мету, завдання, прогноз та напрямок розвитку громад, який визначається, зокрема, Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [7], типом місцевості. Сьогодні існують два загальноприйняті типи місцевості: сільська та міська. В документах Організації з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) сільська місцевість чи сільський регіон визначається як сукупність людей, території та інших ресурсів суспільного ландшафту і малих населених пунктів за межами безпосередньої сфери економічної діяльності великих міських центрів. У Законі України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» №1807-IV від 17.06.2004 р., сільська місцевість визначена як території, що знаходяться за межами міст і є переважно зонами сільськогосподарського виробництва та сільської забудови [8]. В Указі Президента «Про державну підтри-

мку підготовки фахівців для сільської місцевості» № 262/99 від 19.03.1999 р. [9], Постанові Кабінету Міністрів України «Про переселення сімей у сільську місцевість та організований набір робітників» від 11.10.1991 р. № 253 [10], Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» від 19.09.2007 р. № 1158 використовуються терміни «сільська місцевість» і «сільські території». В Законі «Про стимулювання розвитку регіонів» вживається поняття «сільський район» – тобто район, в якому частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості. Таким чином, законодавець на протигагу сільському району ставить промисловий район. Аналізуючи пояснювальну записку до проекту цього закону, це зроблено для оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг [11]. Тобто, Закон встановлює функціональну оптимізацію територій.

У більшості федеральних земель Німеччини чітко розрізняють громаду як не урбанізовану територіальну спільноту (Gemeinde або Landgemeinde) і громаду як місто (Stadt). За цього категорія міста теж не є однорідна – в Німеччині є землі-міста (Stadtstaaten), у них всередині виокремлюються дільниці-райони як найнижчий рівень, великі міста, вилучені з повітів, тобто прирівняні до них (kreisfreie Städte), великі повітові міста (große Kreisstädte) і міста, що належать до повітів (kreisangehörige Städte). Тому організаційна структура, завдання та обсяг компетенції громади формується залежно від її типу [12, с.464–465].

В Англії залежно від ступеня урбанізації населення розрізняють так звані райони «metropolitan» (тобто райони міських агломерацій) і «non-metropolitan» (сільські райони зі значно меншою чисельністю міського населення, що проживає в них). Така система була наслідком реформ та прийнятих законів «Local Government Act 1972» [13] та «Local Government Act 1985» [14] року. Раніше існував поділ на графства, муніципальні райони, урбанізовані та сільські райони.

Поділ та типологія адміністративних одиниць впливає на мету, завдання і напрям розвитку громад. З врахуванням вищезазначених фактів з метою стимулювання розвитку регіонів та ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг, поєднання інтересів [15], що у свою чергу, забезпечить підвищення ефективності функціонування територій, ми пропонуємо створити два типи територіальних громад-корпорацій на основі перетворень сільських та промислових районів в екополіси та макрополіси.

Макрополіс – це територіальна громада-корпорація, переважна діяльність в якій формується на основі концентрації науково-виробничої інфраструктури (науково-дослідні установи, технопарки і т.п.). Екополіс – це територіальна громада-корпорація, переважна діяльність в якій формується на основі еколого-орієнтованого виробництва товарів та надання послуг.

Формування макрополісу та екополісу потребуватиме правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку громади-корпорації, в якій виробнича діяльність узгоджуватиметься з природними процесами та небезпечним відношенням до навколишнього природного середовища на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів.

Основна функція існування макрополісу, як типу громади-корпорації, це виконання функції локальної, просторово обмеженої концентрації науково-виробничої інфраструктури, середовища для ефективного розвитку прогресивних технологій, науково-технологічної та інноваційної сфер, забезпечення найкращих умов для взаємодії науки й промисловості, комерційного освоєння результатів фундаментальних і прикладних досліджень та підтримання малих науково-

дослідних, дослідно-виробничих підприємств у сфері високих технологій. Аналогом такої громади в Росії є «Наукоград» як муніципальне утворення зі статусом міського округу, що має високий науково-технічний потенціал, з містоутворюючим науково-виробничим комплексом [16] або «Іннополіс». Західна модель такої корпоративної структури базується на формуванні окремих (локальних) інноваційних центрів. Східна, японська, базується на регіоні, який виступає як єдиний технологічний простір зі своїми ресурсами та кількома базовими точковими інноваційними структурами, об'єднаними між собою єдиною комплексною інноваційно-спрямованою інфраструктурою.

Створення макрополісу спрямоване на реалізацію законодавства України в науково-технічній та інноваційній сферах, що базується на Конституції України і складається із Законів України «Про вищу освіту» [17], «Про наукову і науково-технічну діяльність» [18], «Про науково-технічну експертизу» [19], «Про науково-технічну інформацію» [20], «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» [21], «Про інноваційну діяльність» [22], «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» [23], «Концепції створення та розвитку соціотехнополісів» [24].

Для створення ефективних еколого-економічних систем, які будуть основою стійкого розвитку територій [25], громада-корпорація стимулює інтеграцію природних, виробничих, інформаційних, інноваційних, фінансових, трудових та інших факторів. Негативний вплив техногенних факторів призвів до значної деградації екосистем та екологічної кризи глобального характеру. Поглиблюються негативні процеси зміни природних комплексів, відбувається посилення тенденції старіння та амортизації виробничої і транспортної інфраструктури, житлового фонду, технологій та основних фондів, виснаження ресурсів, ємностей екосистем і самовідновних можливостей популяцій та екосистем, критичне нагромадження обсягів відходів та забруднення. Тому екополіс створюється з метою подолання те-

нденції деградації живої компоненти довкілля, екологізації сфер суспільної діяльності, яка може негативно впливати на компоненти біорізноманіття та довкілля, максимального відтворення первинного стану природних комплексів [26] у відповідності до завдань Концепції «Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005–2025 роки». Антропоцентричний підхід до екополісу означає, що будь-які дії з охорони навколишнього середовища чи раціонального використання природних ресурсів мають враховувати потреби не лише видів, що охороняються, чи середовищ їх існування, але й людини та суспільства, в такий спосіб забезпечуючи виживання та безпеку всього людства [27, с.185].

Діяльність екополісу допоможе реалізувати положення Конституції, законів, міжнародних зобов'язань України, основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджених Постановою Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР [28], а також положення Конвенції ООН «Про охорону біологічного різноманіття» [29] і Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття. Формування екополісу не відмінняє і не підмінняє природоохоронної діяльності, але підсилює у суб'єктів господарювання мотивацію досягнення екологічних цілей [30, с.53].

Суб'єкти місцевого самоврядування мають відігравати важливу роль у створюванні сталих місцевих громад, в яких надання якісних, економічно ефективних та узгоджених публічних послуг сприяє сталому економічному розвитку і соціальній справедливості на місцевому рівні, розгортаючись та взаємодіючи послідовно й узгоджено з національною та регіональною політикою [31, с.5]. Формування Макрополісів та Екополісів узгоджується з концепцією сталого розвитку. Так, І.М. Деркач зазначає, що демографічний «вибух», сучасна науково-технічна революція, нинішній кризовий стан земної біосфери, істотне зниження її відновлювальних можливостей вна-

слідок надмірних антропотехногенних навантажень на природу об'єктивно зумовили необхідність переходу на модель сталого розвитку всіх країн світу. Концепція сталого розвитку була визнана домінантною ідеологією функціонування людської цивілізації у XXI ст. [32, с.185]. У 1992 р. у Ріо-де-Жанейро на Конференції ООН з питань навколишнього середовища і розвитку було ухвалено «Декларацію Ріо» [33]. Потім це питання розглядалось на XIX спеціальній сесії Генеральної Асамблеї ООН («Ріо+5», 1997 р.) та Всесвітнім саміті зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі («Ріо+10», 2002 р.). Відповідно до цих програм було прийнято постанову Верховної Ради України від 24.12.1999 р. (№ 1359-XIV), щодо «Концепції сталого розвитку населених пунктів України» [34]. Принципи сталого розвитку застосовані в статутах м. Львова, Северодонецька, Одеси, муніципальна програма сталого розвитку м. Рівного та багато інших нормативно-правових актів місцевого самоврядування. Так у ст.12 статуту територіальної громади м. Львова «Принципи сталого розвитку міста» зазначається, що стратегія та основні напрямки розвитку територіальної громади базуються на концепції сталого розвитку всіх сфер соціально-економічного, політичного та культурного життя територіальної громади [35].

В ст.11 проекту статуту територіальної громади м. Одеси йдеться про те, що сталий розвиток міста Одеси забезпечується шляхом розробки та реалізації «Стратегії сталого розвитку міста» [36]. В п.10.2 проекту статуту територіальної громади м. Северодонецька зазначається, що стратегія та основні напрямки розвитку територіальної громади базуються на концепції сталого розвитку усіх сфер соціально-економічного, політичного та культурного життя територіальної громади [37]. Для переходу до сталого розвитку створюються умови, що забезпечують можливість спільного, внутрішнього збалансованого функціонування тріади: природа – мешканці – господарство [38]. Громада-корпорація у формі Макрополісу та Екополісу найбільш оп-

тимально забезпечує концепцію сталого розвитку, відповідно до якої громади оптимізують економічну діяльність у взаємодії з довкіллям.

Підсумовуючи дослідження, ми доходимо думки, що поділ на макрополіси та екополіси допоможе стимулювати інтеграцію природних, виробничих, інформаційних, інноваційних, фінансових, трудових та інших ресурсів громади. А також концентрувати науково-виробничу інфраструктуру, середовище для ефективного розвитку прогресивних технологій, науково-технологічної та інноваційної сфер, забезпечити найкращі умови для взаємодії науки й промисловості, комерційного освоєння результатів фундаментальних і прикладних досліджень та підтримати малі науково-дослідні, дослідно-виробничі підприємства у сфері високих технологій; забезпечити сталий розвиток громад; створити ефективні еколого-економічні системи, які будуть основою стійкого розвитку територій та еколого-орієнтованого виробництва товарів, надання послуг.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : від 01.02.2011 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 03.07.2012 р., № 5406-VI // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст» : від 17.03.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 12. – Ст. 11.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» : від 19.09.2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 73. – Ст. 7.
5. Проект закону України «Про територіальний устрій України» (реєстр. № 5199-VI, від 06.09.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=34704.
6. Положення «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» : від 12.03.1981 р., № 1654-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1654-10&c=1>.
7. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» : від 17.05.2012 р., № 4731-VI // ВВР України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
8. Закон України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» : від 02.12.2010 р., № 2754-VI // ВВР України. – 2004. – № 38. – Ст. 470.
9. Указ Президента України «Про державну підтримку підготовки фахівців для сільської місцевості» : від 19.03.1999 р., № 262/99 // Урядовий кур'єр. – 1999. – № 54–55.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про переселення сімей у сільську місцевість та організований набір робітників» : від 11.10.1991 р., № 253 [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/253-91-p>.
11. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» (реєстр. № 2850-IV, від 08.09.2005 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=14779&pf35401=33537.
12. Заяць Д. Д. Локальні особливості територіальних громад у системі місцевого самоврядування європейських країн / Д. Д. Заяць // Ефективність державного управління. – 2008. – № 14/15. – С. 461–467.
13. Local Government Act 1972 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents>
14. Local Government Act 1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/51/contents>.
15. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» : від 17.05.2012 р., № 4731-VI // ВВР України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
16. Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» : от 07.04.1999 г.,

- № 70-Ф3 // Российская газета. – 2009. – № 252. – Ст. 5341.
17. Закон України «Про вищу освіту»: від 03.07.2012 р., № 5290-VI // ВВР України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
18. Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність»: від 21.06.2012 р., № 4996-VI // ВВР України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.
19. Закон України «Про науково-технічну експертизу»: від 09.02.2006 р., № 3421-IV // ВВР України. – 1995. – № 9. – Ст. 56.
20. Закон України «Про науково-технічну інформацію»: від 13.01.2011 р., № 2938-VI // ВВР України. – 1993. – № 33. – Ст. 345.
21. Закон України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки»: від 09.09.2010 р., № 2519-VI // ВВР України. – 2001. – № 48. – Ст. 253.
22. Закон України «Про інноваційну діяльність»: від 08.09.2011 р., № 3715-VI // ВВР України. – 2002. – № 36. – Ст. 266.
23. Закон України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків»: від 11.05.2004 р. // ВВР України. – 1999. – № 40. – Ст. 363.
24. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Концепції створення та розвитку соціотехнополісів»: від 22.02.2006 р., № 104-р // Офіційний вісник України. – 2006 р. – № 8. – С. 137.
25. Дегтярьова І. Б. Екологічно орієнтовані кластери як форма ефективного розвитку еколого-економічних систем / І. Б. Дегтярьова // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 1. – С. 47–52.
26. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005–2025 роки»: від 22.09.2004 р., № 675-р // Офіційний вісник України. – 2004. – № 38. – Ст. 93.
27. Медведєва М. Екосистемний підхід у міжнародному праві навколишнього середовища: проблеми розуміння та застосування / М. Медведєва // Право України. – 2010. – № 2. – С. 184–189.
28. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки»: від 05.03.1998 р., № 188/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.
29. Конвенції ООН «Про охорону біологічного різноманіття» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_030.
30. Шкарлупа О. В. Екополіс «Еко-Сумщина»: аналіз напрямів реалізації та головних досягнень / О. В. Шкарлупа, О. М. Цупро, О. В. Зубатко, О. І. Мельник // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 3. – С. 52–57.
31. Горопацький В. Настанови щодо застосування ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування / Горопацький В. – К.: Держспоживстандарт України, 2006. – 57 с.
32. Деркач І. М. Концепт сталого розвитку, як домінуюча ідеологія людської цивілізації у XXI ст. / І. М. Деркач // Вісник Дніпропетровського університету. – 2009. – № 9. – С. 185–191.
33. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо зовнішнього середовища та розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455.
34. Постанова Верховної Ради України «Концепція сталого розвитку населених пунктів»: від 24.12.1999 р., № 1359-XIV // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 29.
35. Статут територіальної громади м. Львів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lvivrada.gov.ua/miskarada/statut>.
36. Статут територіальної громади м. Одеси [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/36244>.
37. Статут територіальної громади м. Северодонецьк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sed-rada.gov.ua/city-reference/pol456tichn456-gromadsk456-tarel456g456in456-organ456zac456/gromadsk456-organ456zac456-1/gromadska-rada/proekt-statutu-teritor456alno-gromadi-m456sta-s454v454rodoneck>.

38. Муніципальна програма сталого розвитку м. Рівного на 2009–2012 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: msdp.undp.org.ua/data/publications/rivne_policy_programme.pdf.

Цогла А. І. Макрополіс та екополіс, як тип територіальної громади-корпорації: поняття та значення / А. І. Цогла // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 796–802 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuiv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12caiptz.pdf>

Досліджуються типи територіальної громади-корпорації. Аналізується законодавство України, європейських країн, міжнародні угоди, спрямовані на формування типів громад-корпорацій, обґрунтовується необхідність їх формування, аналізується їх поняття та значення.

Цогла А.И. Макрополис и экополис, как тип территориальной общины-корпорации: понятие и значение

Исследуются типы территориальной общины-корпорации. Анализируется законодательство Украины, европейских стран, международные соглашения, направленные на формирование типов общин-корпораций, обосновывается необходимость их формирования, анализируется их понятие и значение.

Tcogla A.I. Macropolis and Ecopolis, as a Type of a Territorial Community-Corporation: Concept and Meaning

The types of local community-corporation investigate. Legal system of Ukraine, European countries, international agreements aimed at forming types of communities, corporations, the necessity of their formation, analysis of concepts and values analyzes.