

І. А. Парасюк,
 Проект USAID "Локальні інвестиції та національна
 конкурентоспроможність" (ЛІНК), Кімонікс Інт. Інк.,
 Головний радник з питань стратегічного планування та
 економічного розвитку

ЕКОНОМІЧНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПОНЯТЬ "АГЛОМЕРАЦІЯ" ТА "МІСЬКА АГЛОМЕРАЦІЯ" В УКРАЇНСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Проаналізовано поняття "агломерація" та "міська агломерація" в законодавчих актах України у контексті чинного адміністративно-територіального устрою. Зроблено висновок, що, незважаючи на відсутність змін чинного правового поля, спрямованих на удосконалення адмінтерустрою, відсутність відповідного Закону України "Про агломерації", територіальні громади повинні прагнути горизонтальної співпраці заради економічного розвитку та підвищення своєї конкурентоспроможності.

The notions of "agglomeration" and "urban agglomeration" in legislative acts of Ukraine are analyzed in the context of existing administrative-territorial system. A conclusion is made that, despite lack of changes in the effective legal framework toward improvement of the administrative-territorial system and absence of any proper agglomeration act, territorial communities must seek horizontal cooperation for the sake of their economic development and competitiveness.

Ключові слова: агломерація, міська агломерація, місто, урбанізм, адміністративно-територіальний устрій, конкурентоспроможність, міжмуніципальне співробітництво, міжмуніципальне партнерство.

Key words: agglomeration, urban agglomeration, city, urbanism, administrative-territorial system, competitiveness, intermunicipal cooperation, ntermunicipal partnership.

Поняття "агломерація", "міська агломерація" є достатньо глибоко вивчені як українськими, так і зарубіжними вченими. Перші роботи українських вчених, що аналізують процеси урбанізації, концентрації населення і продуктивних сил в містах та прилеглих їх приміських територіях, датуються ще першою третиною двадцятого століття (В. Кубійович, 1927 р.) [1, 466].

Існує доволі багато різних визначень терміна. Наведемо найбільш близьке, до того, що є в правовому полі України. Так, за мовою оригіналу: "Агломерация — (от лат. agglomerare — присоединять, накапливать) — компактное расположение, группировка поселений, объединенных не только в территориальном смысле, но облада-

ющих развитыми производственными, культурными, рекреационными связями. Термин относится преимущественным образом к поселениям городского типа (городская агломерация) [2].

З огляду на визначення агломерації як системи, автор вважає вдалим визначення агломерації у Вікіпедії: "Міська агломерація (від лат. agglomeratio — приєднувати) — територіальне утворення, в основі якого лежить певне місто, а також певна сукупність селищ міського типу, сільських та інших поселень, які об'єктивно об'єднані в єдине ціле (складну багатокomпонентну динамічну систему) інтенсивними економічними, у тому числі трудовими та соціальними, культурно-побутовими, рекреаційними та

іншими зв'язками, а також екологічними інтересами... форма розселення, під якою слід розуміти територіальне утворення, що: виникає на базі великого міста (або кількох компактно розташованих міст — конурбація) і створює значну зону урбанізації, поглинаючи суміжні населені пункти; вирізняється високим ступенем територіальної концентрації різноманітних виробництв, насамперед промисловості, інфраструктурних об'єктів, наукових навчальних закладів, а також значною чисельністю населення; справляє вирішальний перетворювальний вплив на навколишнє середовище, змінюючи економічну структуру території та соціальні аспекти життя населення; має високий рівень комплексності господарства і територіальну інтеграцію його елементів" [3].

Сьогодні в Україні поняття "агломерація", "міська агломерація" залишаються майже суто теоретичними. Агломерація в Україні не є ні адміністративною одиницею, ні суб'єктом державного управління, тобто майже віртуальним з точки зору практики. Це, перш за все, терміни, категорії сфери економічної географії, державного управління, урбаністики та теорії містобудування, а також реалія повсякденного не завжди комфортного життя мешканців великих міст і невеликих населених пунктів, що їх оточують.

Названі поняття відображені в Державних будівельних нормах [4] і практично застосовуються лише при розробці генпланів міст. Так, п.1.4 вищезазначених норм встановлює: "Розвиток системи розселення повинен спиратися на ту мережу міських і сільських поселень, яка склалася, включаючи агломерації існуючі й ті, що формуються". Це не типовий для правового поля випадок, коли норми хронологічно випереджають закони та інші акти. Практика містобудування, що базувалась на дослідженнях, зроблених раніше у галузях економіки, географії та урбаністики, значно випередила практику сфери конституційного права та державного управління.

Одразу, щоб уникнути можливих закидів, щодо того, ніби автор лобіює запровадження поняття "агломерація" в нинішній адмінтерустрій, стверджую, що сьогодні це де-юре — неможливо, оскільки система адміністративно-територіального устрою України встановлюється безпосередньо Конституцією України [5] (розділ IX). Поняття "агломерація", "міські агломерації" в останній не згадуються. Відповідно до п. 13 частини першої Ст. 92 Конституції України територіальний устрій України визначається виключно законом. Територіальний устрій держави є територіально-просторовою основою для утворення і діяльності органів публічної влади і Основний Закон не передбачає можливості утворення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на рівні "міських агломерацій", тобто сьогодні у контексті дер-

жавного права говорити можливо лише про "віртуальні" агломерації. Цілоком практичного змісту ці поняття можуть набути лише після прийняття Верховною Радою України окремого закону чи кількох законів, наприклад "Про адміністративно-територіальний устрій" та "Про агломерацію населених пунктів". Зазначимо, що сьогодні у Комітетах Верховної ради України знаходиться кілька законопроектів, які стосуються проблематики агломерації.

Терміни "агломерація" та "міська агломерація" активно використовують в законодавчому полі на рівні норм конституційного права ряд країн світу, наприклад, США, Канада, Франція. Автор вважає, що такі зміни в їх законодавстві були спричинені через наміри підвищити ефективність регіонального управління і конкурентоспроможність економік.

За дослідженнями [6; 7] до 2008 року на планеті сформувались 459 агломерацій з населенням понад одного мільйона чоловік, у яких проживає приблизно 40 % мешканців міст і 20 % всього населення планети. За даними [8], в першій десятці агломерацій світу створюється одна десята світового ВВП. Ця ж десятка володіє 10% всіх відвідувань міжнародних туристів [6]. Доповідь міжнародної компанії "Pricewaterhouse Coopers [9], що цитується російським рейтинговим агентством РБК [10], стверджує, що у 2008 році на 100 найбільших міст світу (агломерацій — І.П.) припадає 30% глобального ВВП. Симптоматично, що у найближчі 15 років цей процес поглиблюватиметься і при цьому найвищі темпи зростання продемонструють агломерації країн, які сьогодні не входять до числа високорозвинених.

Сьогодні в агломераціях виробляється основна частка ВВП розвинутих країн світу. Так, Нью-Йоркська агломерація, яка займає всього 0,2% території США, дає 11% її ВВП, а 85% ВВП США створюється саме в межах агломерацій. При цьому лише 20 глобальних центрів світової економіки (агломерацій) налічують 176 млн мешканців, що становить близько 2,9% всього і 5,9% міського населення світу. Найбільші міста високорозвинених країн світу вже пройшли індустріальний етап свого розвитку і тепер в Лондоні, Нью-Йорку, Парижі, Сан-Франциско доля індустрії в структурі як занятого населення, так і вартості ВВП складає менше 6—7%, хоч ще кілька десятиріч тому досягала більше третини [14].

У глобальному світі агломерації стають точками зростання і концентрації конкурентоспроможності. Ефективне управління у межах агломерації, однозначно, буде фактором підвищення конкурентоспроможності та зростання економіки. Це реалії, які Україні слід врахувати.

Могутній потенціал агломерацій і значний їх внесок у розвиток економік країн попри всі відомі соціальні та екологічні проблеми цих високоурбанізо-

ваних поселень є аргументами на користь подальшого активного удосконалення законодавства у сфері конституційного права та регіонального розвитку. При цьому автор поділяє думку більшості дослідників, що міські агломерації є складними системами, а отже, можуть, як й інші системи, ефективно і стійко функціонувати лише тоді, коли будуть мати стійкі безконфліктні зв'язки (у т.ч. зворотні) зі всіма її елементами і складовими. В українських реаліях і чинному правовому полі суміжні територіальні громади не демонструють ознак системної взаємодії. Останні твердження, на думку автора, сьогодні є практично аксіоматичними і очевидними, отже автор свідомо опускає великий список посилань на джерела, зокрема, теорії систем, теорії множин, електротехніки і т.д.

Про значення агломерацій та необхідність врахування реакцій цих систем в управлінні країною, регіоном та окремим населеним пунктом говорить і ООН в Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті. Прийнята резолюцією S-25/2 спеціальної сесії Генеральної Асамблеї від 9 червня 2001 року Декларація про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті [12]. Наведемо витяг з двох пунктів цього документа (переклад з англійської автора — І.П.): "21. Визнаємо також цей факт, що процес урбанізації у світі призвів до концентрації населення в міських агломераціях, що простягаються за межі початкових адміністративних кордонів міст, охоплюють дві або більше адміністративні одиниці, мають місцеві органи влади з різними можливостями та пріоритетами та страждають від відсутності координації; ...40. Закликаємо органи влади у великих міських агломераціях розробляти механізми і відповідним чином стимулювати роботу правових, фінансових, адміністративних, планових і координаційних механізмів для організації більш справедливого, злагодженого і функціонального життя в містах..."

Останні 15—17 років в Україні то спалахують, то майже затухають дискусії як серед політиків, так і серед науковців щодо необхідності проведення реформи чинного адміністративно-територіального устрою країни. Грунтовний аналіз стану реформи адмінтерустою в Україні дається в [13].

Дана стаття не присвячена розгляду аргументів про її необхідність чи навпаки. Автор, спираючись на діючі та такі, що втратили чинність, акти Верховної ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, намагається подати генезу присутності цього терміна в правовому полі України та спробує показати варіанти, які дозволять органам місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади максимально використати можливості використання масштабного ефекту на регіональному та субрегіональному рівнях управління задля економічно-

го розвитку.

Українське законодавство містить юридичний термін "міська агломерація" та встановлює його юридичне визначення, хоч воно, як зазначалось вище, не набуло практичного застосування у конституційному праві та державному управлінні.

Поняття "агломерація" в українських юридичних актах 90-х років згадується лише в плані негативного впливу урбанізації на довкілля без чіткого встановлення його дефініції. Так, в Національній програмі екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води, затвердженої [14] у п. 1 розділу 3 Програми, записано: "Господарський комплекс у басейні Дніпра протягом десятиліть розвивався без урахування економічних та екологічних наслідків для України. В результаті склалася вкрай деформована галузева та територіальна структура промисловості, ... що призвело до гіпертрофованого розвитку великих промислових центрів Придніпров'я, великих міст і агломерацій".

Про масштабний вплив агломерацій на стан довкілля вказує також [15], зокрема цей акт встановлює: "...завершити в 1997 році еколого-геологічне обстеження морського шельфу о. Зміїний, включаючи оцінку геохімічного забруднення донних відкладів промислово-міськими агломераціями України і Румунії, стоками річок Дунаю і Дністра, а також організувати моніторинг геологічного середовища прилеглої частини північно-західного шельфу Чорного моря."

З точки зору курсу України на синхронізацію її законодавства із законодавством ЄС [16] та підтримки позиції про особливості використання цього терміна також варто процитувати Директиву Ради Європейського Союзу [17]. Так, у п. 10 Ст.2 йдеться: "10. Термін "агломерація" означає зону із концентрацією населення більш ніж 250000 мешканців або, таку, де концентрація населення складає 250000 мешканців або менше, з щільністю населення на квадратний кілометр, яка виправдовує для країн-членів необхідність оцінки і контролю якості оточуючого повітря".

Але повернемося до українського законодавства, де також говориться про необхідність врахування досвіду Європи щодо проблематики адміністративно-територіального устрою. Навпевне, вперше поняття "агломерація" в його широкому загальноприйнятому сенсі введено правове поле [18]. Так, у п.2 Розділу 4 вказується: "У процесі трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування слід спиратися на національний досвід, а також на світову, насамперед європейську, практику. При цьому процес перетворень доцільно здійснювати у три етапи з урахуванням: ...сучасних тенденцій інтеграційних процесів з огляду на необхідність проведення політики об'єднання невеликих територіальних громад, укрупнення са-

моврядних адміністративно-територіальних одиниць, утворення агломерацій населених пунктів, економічного районування;". У Розділі 3, п.3 цього ж акту вказуються наступні організаційні аспекти: "...апробація та запровадження у міській агломерації таких організаційних моделей управління, які передбачали б добровільне формування спільних органів управління та їх взаємозв'язки з органами місцевого самоврядування територіальних громад, що входять до агломерації на договірних умовах. При цьому міська агломерація не є новою адміністративно-територіальною одиницею, а являє собою організаційне утворення, яке складається з кількох територіальних громад, що мають на меті спільну реалізацію функцій місцевого самоврядування".

У цьому ж акті [18] йдеться про законодавче забезпечення реформи: "...необхідно прискорити розроблення та прийняття законів України: "Про територіальні громади та їх об'єднання", "Про статус столиці України — місто Київ", "Про статус міста Севастополя", "Про територіальний устрій України"... "Про міську агломерацію".

Закріплення поняття "агломерація" у законодавчому полі України та вітчизняній науковій літературі певною мірою також сприяло і затвердження Кабміном Комплексної програми соціально-економічного розвитку Великої Ялти як курорту загальнодержавного значення [19]. Хоч слово "агломерація" у тексті дано акта не зустрічається, однак наступний опис — цитуємо: "Регіон Великої Ялти, до складу якого входять 2 міста, 21 селище та 9 сіл, розташований на Південному березі Криму і займає територію 282,9 кв. кілометри, простягнувся вздовж Чорного моря від мису Сарич до гори Аю-Даг на 72 кілометри, має ширину берегової смуги від 1—1,5 кілометра на заході до 4—6 кілометрів на сході. Чисельність населення Великої Ялти на 1 січня 1997 р. становила 161,1 тис. чоловік (6,2 відсотка населення Автономної Республіки Крим), з них 98,1 відсотка — міське населення. Густота населення досягає 568 чол./кв. кілометр проти 84 чол./кв. кілометр у середньому по Криму і 87 чол./кв. кілометр — по Україні" — фактично відповідає усім критеріям поняття "агломерація", таким чином, опосередковано визнано Ялту агломерацією.

Згодом Кабінет Міністрів України прийняв постанову [20], якою передбачалось здійснити комплексний соціально-економічний розвиток таких населених пунктів, як м. Судак, смт. Новий Світ, Щебетовка і Коктебель, села Миңдальне, Веселе, Грушівка, Перевалівка, Холодівка, Дачне, Лісове, Міжріччя, Ворон, Морське, Громівка, Сонячна Долина і Багатівка. Хоч вищеназвана постанова і втратила чинність (згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2007 року № 1067), факт її прийняття у такому формулюванні вніс свій вклад у

підтримку точки зору, що агломерації де-факто існують і вони повинні розвиватись системно.

Відмітимо, що юридичне визначення терміна "міська агломерація" як дефініції, що здійснено у [21], таким чином: "міська агломерація — компактна територіальне розміщення міських населених пунктів, об'єднаних інтенсивними господарськими, трудовими і культурно-побутовими зв'язками". Далі у цьому ж акті зазначається: "Виходячи з обмеженості наявних ресурсів, на території малих монофункціональних міст — супутників великих промислових центрів, населення яких має змогу користуватися розвинутою сферою соціальних послуг великого міста — центра цієї міської агломерації, доцільно розвивати об'єкти повсякденного та невідкладного попиту — станції швидкої допомоги, аптеки, відділення соціального забезпечення, дитячі садки, школи, магазини з продажу товарів першої необхідності". Таким чином, цей акт фактично визнає, що агломерація є загальом, позитивним явищем в соціальному аспекті, зокрема для осіб, що проживають поза межами її ядра (чи ядер, якщо агломерація не є моноцентричною).

Нижче у цьому ж акті [21] йдеться: "Недостатньо високий рівень розвитку виробничої і невиробничої інфраструктури, зокрема житлово-комунального, готельного, дорожнього, вулично-дорожнього господарства, енергетичного сектора, транспортних та інформаційних комунікацій, стримує економічне зростання країни та її регіонів. У зв'язку з цим, в першу чергу, підтримуватиметься робота з розбудови та модернізації інфраструктури національного та загальноєвропейського значення, а також інфраструктури регіонів, міст та міських агломерацій, які можуть відігравати роль полюсів зростання. Це сприятиме зміцненню зв'язків між регіонами, підвищенню рівня просторової мобільності населення, інвестиційної привабливості територій, які мають основне значення для залучення додаткових інвестицій, досягнення високого рівня продуктивної зайнятості населення... Державна фінансова підтримка, що надаватиметься органам місцевого самоврядування, спрямовуватиметься у рамках реалізації політики регіонального розвитку на фінансування проектів..., розвиток великих міст і міських агломерацій. Реалізація пріоритетних напрямів здійснюватиметься шляхом розбудови і модернізації технічної та суспільної інфраструктури найбільших міських агломерацій і великих міст (Донецьк, Дніпропетровськ, Київ, Львів, Одеса, Харків) з метою перетворення їх на основні осередки припливу людей, товарів, капіталу та інформації... Основною метою розвитку великих міст і міських агломерацій є створення умов для посилення їх стимулюючої ролі в соціально-економічній, науково-культурній, суспільній та екологічній сфері. Насамперед, увага приділяти-

меться модернізації комунікаційної, телекомунікаційної інфраструктури, розвитку науки, вищої та професійно-технічної освіти, культури і мистецтва, охороні навколишнього природного середовища..."

Цей акт, що фактично став правовим у сенсі юридичного встановлення понять "агломерація", "міська агломерація", відкриває не лише теоретичний, а й практичний, напрям до подальшого удосконалення правового поля держави у цій сфері.

Згодом не тільки для теоретиків-економістів, міських голів, керівників місцевих органів виконавчої влади, а й для фахівців галузі державного права стає очевидним, що розвиток агломерацій не може відбуватись лише через розвиток її ядра (чи ядер для конурбації), а необхідним є когерентний ріст інших міст, що належать до агломерації, а також інших поселень, які знаходяться в межах її впливу. Так, у Загальнодержавній програмі розвитку малих міст, затвердженій у [22], майже повторюються положення попереднього акта, процитуємо: "Завдання розвитку соціальної сфери окремих малих міст виконуватимуться з урахуванням їх особливостей, а саме:... для категорії малих міст-супутників, населення яких має змогу користуватися розвинутою сферою соціальних послуг великого міста — центра цієї міської агломерації, розвиватимуться об'єкти повсякденного та невідкладного попиту..."

Показовим є акт, яким опосередковано, визнається близькість понять "регіон" та "агломерація" (правда лише для одного міста, що має за Конституцією України [5] особливий статус). У Програмі сталого розвитку міста Севастополя на 2001—2005 роки, затвердженій [23] у загальній характеристиці міста, відмічається, що Севастополь "є агломерацією".

Подальший розвиток поняття "агломерація" в українському правовому полі здійснено вже у цілком практичному контексті, тобто з метою активізації економічного розвитку України, підвищення рівня конкурентоздатності держави, сприяння залученню прямих іноземних інвестицій. Так, у Концепції створення індустріальних (промислових) парків вказується: "Формування мережі державних і регіональних індустріальних (промислових) парків повинне здійснюватися відповідно до основних напрямів розвитку державної і регіональної промислової політики з урахуванням завдань, пов'язаних з розвитком міських агломерацій. Індустріальні (промислові) парки доцільно створювати у промислових регіонах поблизу великих міських агломерацій, але поза їх межами, крім випадків, коли є належна інфраструктура і вільні від забудови земельні ділянки безпосередньо у промислових зонах, а також екологічні умови, які дають змогу створювати індустріальні (промислові) парки у межах населених пунктів" [24].

Відзначимо, що цей акт став пере-

ломним у правовому утвердженні провідної ролі агломерацій в економічному зростанні, він відкриває нові перспективи для розвитку і підвищення рівня конкурентоспроможності не тільки агломерацій та регіонів, а й України. Однак все ж таки значна кількість законодавчих бар'єрів та управлінських помилок, зроблених за останнє десятиріччя, зокрема в формуванні законодавчого поля і реальної практики в сфері земельних відносин, а також неготовність еліт поки що все ж перешкоджають реалізувати ці наміри на практиці.

Саме проблематика земельних правовідносин сьогодні ускладнює можливість створення нових промислових зон. У багатьох регіонах, всупереч чинному законодавству, схемам планування територій, генпланам і т.п., раніше резервовані території, що планувались для розвитку, зокрема потенційних промзон чи об'єктів інфраструктури, фактично освоєні для інших цілей, розпайовані і т.д. [25—27, 28 с.55].

Автор вважає, що навіть при тому, що законодавство у сфері міських агломерацій знаходиться у далеко незавершеному стані, територіальні громади в Україні сьогодні мають певні можливості для налагодження партнерства і горизонтального менеджменту цього процесу.

Фактично встановлюється юридична можливість неформального утворення агломерацій в Україні, процитуємо: "Стаття 28. Повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: а) власні (самоврядні) повноваження; ... б) об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад" [32].

З прийняттям цього акта з'явилися можливості для практичної реалізації синергетичного ефекту, спільного вирішення проблем не лише окремою громадою, а спільних інтересів кількох громад. На жаль, тривалий час реально реалізувати ці положення на практиці було неможливо через відсутність відповідних процедур, положень та фінансових механізмів. Прийняття у 2002 році Бюджетного кодексу такі фінансові механізми (до певної міри) створило, але і далі відсутність детальної регламентації, що повинна була бути здійснена шляхом прийняття окремих актів Кабінетом Міністрів України, фактично утруднила процеси спільного використання бюджетних коштів для реалізації спільних проектів. Хоча слід підкреслити, що основною проблемою на шляху реалізації спільних проектів громадами все ж таки були не формальні чи юридичні проблеми, а критично низький рівень фінансових ресурсів у "других коши-

ках" та, зокрема, бюджетах розвитку місцевих рад.

Значною проблемою на шляху встановлення горизонтальних зв'язків між територіальними громадами також були (і часто продовжують залишатися нині) суспільні настрої та місцевий егоїзм ряду політиків і керівників місцевого рівня.

Певною спробою допомоги органам місцевої влади у налагодженні принципів горизонтальних фінансових стосунків був Закон України "Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань" [33], що втратив чинність у липні 2010 року у зв'язку з прийняттям Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких законодавчих актів України". Автор навів назву цього акта [33] повністю а не через посилення не випадково, оскільки слова "міст та їх об'єднань" показують, що законодавець чітко розуміє і допускає ідею агломерування громад на принципах горизонтального менеджменту, очевидно, без змін існуючого адміністрування.

Акцентуємо, що п.3 ст.6 [32], яким визначається, що: "Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна." — фактично стосується винятково сіл, і жодним чином не може бути ніякою основою підставою для формування міської агломерації. При тому, що вищеназвана стаття стосується винятково сіл, законодавець чітко не визначив, який статус з точки зору адміністративно-територіального поділу матиме нове утворення. Можна тільки стверджувати, що це буде новостворена, т.зв. "укрупнена" єдина територіальна громада, але, чи стане це утворення, яке, по-суті, є сільською агломерацією, єдиним населеним пунктом? Як тоді бути з нормою, якою межі населених пунктів встановлюються по межі забудови? Як тоді бути з принципом повсюдності місцевого самоврядування? Імовірно, відповіді на ці запитання будуть отримані після прийняття закону України "Про державну підтримку об'єднання територіальних громад", проект якого нещодавно розроблено Мінрегіонбудом [31].

У світовій практиці агломерація майже ніколи не являє собою єдину територіальну громаду. Найчастіше юридичні відносини між громадами у США, Канаді, Франції та ін. країнах регулюються окремим договором чи окремими угодами у кожній окремій сфері партнерства. Наприклад, угода про спільне будівництво громад А, В, С сміттєпереробного заводу і його наступну експлуатацію (включаючи розподіл вигод та ризиків), угода про єдині принципи формування маршрутно-ї мережі та тарифів на громадський

транспорт в межах агломерації і т.п. У той же час у випадку створення агломерації, уряди агломерацій можуть наділятися певними повноваженнями та бюджетом, що фактично делегуються суб'єктами, що її створили, і при цьому можуть створюватися органи з чітко визначеними повноваженнями та навіть можливістю формувати бюджет. Поширена також практика створення спільних комунальних підприємств, які обслуговують кілька громад.

Бюджетний кодекс України [32] (Ст.Ст. 5, 75, 92, 93, 97, 101, 104—107), розвиваючи відповідні положення [32] (Ст.Ст. 26, 28, 60, 61, 63), створює юридичні передумови та фінансові механізми, що формують потенційні можливості для можливого встановлення горизонтальних зв'язків на рівні "віртуальної агломерації", очевидно, без створення агломерації як окремої громади та адмінтеродиниці.

Так, Ст. 104 [32] передбачає можливість надання субвенції з одного місцевого бюджету в інший місцевий бюджет "на утримання об'єктів спільного користування". Це важливий фінансовий механізм для реального функціонування міжмуниципального партнерства та реалізації спільних проектів громад.

Ще одним варіантом співпраці територіальних громад у межах агломерації може бути використання юридичних механізмів, що надаються [33] шляхом створення асоціації місцевого рівня. У цьому випадку згідно з цим законом асоціація може бути створена не менш як трьома органами місцевого самоврядування.

Сьогодні законодавець та суспільна думка не цілком готові до подальшого удосконалення законодавчого поля у плані розвитку поняття "міська агломерація" та надання йому відповідного статусу законом. Проте тренди економічного розвитку в умовах глобалізації фактично спрямовують на шлях підвищення конкурентоспроможності через залучення інвестицій у промислові зони типу "грінфілд", які, очевидно, мають розташовуватись поблизу великих міст, тобто в межах агломерацій. Для реалізації таких проектів тепер вимагаються спільні скоординовані зусилля кількох органів місцевого самоврядування та, очевидно місцевих органів виконавчої влади.

Отже, зважаючи не вищенаведене, можемо стверджувати, що вже сьогодні існують законні методи об'єднання зусиль територіальних громад та місцевих органів виконавчої влади до створення горизонтальних партнерських зв'язків через такі інструменти: 1) повне використання можливостей, що дає сьогодні чинне законодавство; 2) створення місцевих (субрегіональних) асоціацій органів місцевого самоврядування; 3) створення місцевих (субрегіональних) агенцій регіонального розвитку; 4) підписання окремих договорів на рівні територіальних громад та місцевих органів виконавчої

влади на реалізацію окремих спільних проектів. Наприклад, розпочати можливо зі спільних договорів про створення єдиної стратегії розвитку території; 5) широко застосовувати усі механізми теорії міжмуніципального співробітництва та використання принципів досягнення консенсусу (наприклад, як це сьогодні діє на рівні країн ЄС).

Необхідно активізувати дослідження щодо подальшого удосконалення адміністративно-територіального устрою та проаналізувати вплив концентрації продуктивних сил в агломераціях України на динаміку її економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності. При проведенні досліджень щодо удосконалення адмінтерустрою доцільно розглянути агломерації України у європейському контексті NUTS, тобто як субрегіони. Автор вважає, що більшість з моноцентричних агломерацій України приблизно відповідають критеріям, що відносяться до критеріїв NUTS 3.

Ці дослідження стануть вагомими аргументами на користь справжнього визнання агломерацій як центрів потенційного зростання і дозволять поставити адміністративно-територіальний устрій на службу людині та економіці країни загалом.

Реформа чинного адміністративно-територіального устрою — на зріла, але й у нинішньому правовому полі вже можливо зробити ряд кроків, направлених на покращення взаємодії територіальних громад у межах агломерацій задля підвищення конкурентоспроможності.

Нарешті, логічним стає ще один, завершальний висновок: конкурувати з глобальними об'єктами (агломераціями) в глобальному світі можуть лише інші глобальні об'єкти.

Література:

1. Кубійович В. З антропогеографії Нового Санча // Володимир Кубійович. Наукові праці. Том 1. — Париж-Львів, 1996. — С. 286—506.
2. Райзберг Б.А., Лозовский А. Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2007. — 495 с.
3. Вікіпедія. Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>
4. ДБН 360-92**. "Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень." Наказ Державного комітету України у справах містобудування і архітектури від 17.04.1992 № 44.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1996. — № 30. — Ст. 141.
6. Слукан Н. Глобальные города / Н. Слукан // Эксперт. — 2008. — № 15 (604).
7. Глобальный город: теория и реальность / Под ред. Н.А. Слукан. — М.: ООО "Аванглион", 2007. — 243 с.
8. Константинов С. Особенности

национальной агломерации. "Российская газета" — Федеральный выпуск 11 сентября 2008. Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://www.rg.ru/2008/09/11/baturina.html>

9. Emerging market city economies set to rise rapidly in global GDP rankings says PricewaterhouseCoopers LLP. Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://www.pwc.com/gx/en/press-room/2009/largest-city-economies-uk.jhtml>

10. Крупнейшие города мира по ВВП через 16 лет / Рейтинг РБК. Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://rating.rbc.ru/article.shtml?2009/11/25/32629927>

11. Слукан Н.А. Ключевые функции глобальных городов в мировой системе. Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://geo.1september.ru/article.php?ID=200802006>

12. Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium (9 June 2001) // United Nations. Twenty-fifth special session. Materials of the 6th plenary meeting. 9 June 2001. — Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/470/18/PDF/N0147018.pdf?OpenElement>

13. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування / Яцуба В.Г., Яцюк В.А, Матвіїшин О.Я. та ін.: К. Поліграфічний центр "Геопринт", 2007. — 366 с.

14. Постанова Верховної Ради України "Про Національну програму екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води" від 27 лютого 1997 року N 123/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1997. — № 41, Ст.279; 1997. — № 42.

15. Постанова Кабінету Міністрів України "Про удосконалення розвитку інфраструктури і господарської діяльності на острові Зміїний та континентальному шельфі" від 8 жовтня 1997 р. № 1114.

16. Огляд стану адаптації законодавства України до *acquis communautaire* // Безручко Ю., Зеркаль О. та ін. — К.: ТОВ "Ніка Принт", 2006. — 516 с.

17. Council Directive 96/62/CE of 27 September 1996 on ambient air quality assessment and management. Official Journal. — 21/11/1996. — № 296. — P. 55—63.

18. Указ Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22 липня 1998 року N 810/98.

19. Постанова Кабінету Міністрів України "Про Комплексну програму соціально-економічного розвитку Великої Ялти як курорту загальнодержавного значення". від 5 січня 1998 р. № 9, із змінами і доповненнями, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2001 року № 1206.

20. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми комплексного соціально-економічного розвитку м. Судака та інших на-

селених пунктів, розташованих на прилеглий до нього території, на 2005 — 2010 роки", від 8 вересня 2004 р. № 1189.

21. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2000 р. № 521 "Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст".

22. Закон України "Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст" від 04.03.2004, № 1580-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2004. — № 24. — Ст. 332.

23. Постанова Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо виконання актів Президента України та Кабінету Міністрів України з питань соціально-економічного розвитку м. Севастополя", від 10 жовтня 2001 р. № 1315.

24. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції створення індустриальних (промислових) парків", від 1 серпня 2006 р. № 447-р.

25. Ібатуллін Ш.І. Теоретико-методологічні основи управління земельними ресурсами пригородних зон великих міст: автореферат на здобуття вченого ступеня доктора економічних наук по спеціальності 08.00.06 — економіка природокористування і охорони оточуючого середовища. Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України, Київ, 2008. — 36 с.

26. Ібатуллін Ш.І. Теоретико-методологічні засади управління земельними ресурсами приміських зон великих міст: дис... д-ра екон. наук: 08.00.06 / Кабінет Міністрів України. — К., 2008. — С. 339—369.

27. Парасюк І. Чи тільки процес реприватизації перешкоджає залученню інвестицій до українських міст? / Економічний радник українських міст. — 2005. — № 1. — С. 21—24.

28. Транин А.А. Адміністративно-територіальна організація капиталистического государства / А.А.Транин. — М.Наука, 1984. — 145 с.

29. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", від 21 травня 1997 року, N 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1997. — № 24. — Ст. 170.

30. Закон України "Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань" // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004 р. — № 52. — Ст. 561.

31. Проект Закону України "Про державну підтримку об'єднання територіальних громад". Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://min-regionbud.gov.ua/news/data/attach/3095/z1.doc>

32. Бюджетний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2001. — № 37 — 38. — Ст. 189.

33. Закон України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2009. — № 38. — Ст. 534.

Стаття надійшла до редакції 08.09.2010 р.