

А.Т. Назарко
асистент кафедри конституційного
права

МІСЬКІ АГЛОМЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ

Постановка проблеми. Управління агломераціями є одним з найбільш дискусійним і невирішеним питанням в Україні. Серед багатьох причин, що призводять до обмежень на шляху визнання та формування агломерацій в Україні є: відсутність спеціального правового регулювання, коли законодавство не забороняє, але й не сприяє утворенню та функціонуванню агломерацій; обмеження розвитку великого міста міським кордоном та визнання будь-якого фінансування, яке виходить за межі міста як нецільового, з усіма правовими наслідками, що випливають з цього; відсутність термінологічної єдності щодо визначення «міської агломерації», «приміської зони», «зони впливу», «зони спільних інтересів»; відсутність системного підходу держави та стратегії відносно ролі держави в підтримці формування агломерацій.

Актуальність публікації та ступінь її висвітлення в наукових працях. У зв'язку із загальною стратегією трансформації адміністративно-територіального устрою на сучасному етапі розробка методології визначення міських агломерацій набуває важливого теоретичного та практичного значення. Багато науковців приділяють увагу вивченню функціонування інститутів публічної влади на сучасному етапі розвитку суспільства, зокрема О.В. Батанов, В.М. Кампо, А.М. Колодій, А.Р.Крусян, Н.Р. Нижник, М.П. Орзіх, О.І. Сушинський; теоретичні аспекти організації влади на різних територіальних рівнях досліджують В.С. Куйбіда, О.Кучабський, Ю.Л. Панейко, М.В. Пітцик, С.Є. Саханенко, С. Телешун; правові засади статусу міст в системі державного устрою досліджуються у роботах М. І. Росенко, М.В.Хонди, В.М.Шкабаро;

дослідженню світового досвіду присвятили свої праці М.І. Зайченко, В.М. Кривцова, А.М. Ткачук; питаннями трансформації системи місцевого самоврядування займаються В.В. Кравченко, В.М. Князєв, Н.В. Мішина, М.О. Пухтинський, С.Г. Серьогіна. Питання обґрунтування меж приміських зон міст різної категорії та міських агломерацій були висвітлені в дослідженнях Ю. Білоколя, М. Дьоміна, Є. Ключніченка, М. Кушніренко, Г. Фільварова, І. Фоміна та інших фахівців. Проте ґрунтовних, комплексних наукових розробок щодо організації державного управління та місцевого самоврядування у великих урбанізованих територіях, зокрема у міських агломераціях на сьогодні недостатньо.

Мета та основні завдання публікації. Мета публікації - вивчення проблемних аспектів у визначенні міських агломерацій, теоретичні й практичні засади формування міських агломерацій, виявлення напрямів удосконалення законодавчої та нормативної бази в питанні режиму використання приміських зон великих міст відповідно до реалій формування України як незалежної держави.

Виклад основного матеріалу. Якщо в теорії проблема управління крупними містами вже давно не розглядається як самостійна і трансформується до завдань управління міськими агломераціями, то на практиці ситуація не настільки однозначною. Тут можливі різні варіанти, залежні від конкретної політики тієї або іншої країни або регіону: 1) управління крупними містами і управління міськими агломераціями, які утворюються довкола них, розглядаються як два самостійні завдання, для вирішення яких використовують різні інструменти; 2) управління міською агломерацією виходить на перший план, і місто – як утворення, що історично склалося, – в більшій або меншій мірі розчиняється в нових управлінських структурах; 3) як центральне завдання виступає саме управління крупним містом, проблемам управління міської агломерації не приділяється особливої уваги [1, с. 38]. На сучасному етапі в нашій державі пріоритет віддано третьому варіанту, в той час як прийнятним виглядає перший з них, який

дозволив би гармонійно поєднати вирішення складних завдань модернізації територіального устрою України.

Враховуючи перераховані вище чинники, в цій статті розглядатимемо саме підходи до правового забезпечення управління міськими агломераціями. Це пов'язано з тим, що в управлінні міськими агломераціями присутні низка питань, не характерних для великих міст як досить стабільних утворень, що історично склалися. Проблеми, пов'язані з необхідністю контролю за розвитком урбанізованих територій, що стихійно розростаються, координацією і узгодженням дій раніше самостійних муніципальних структур, роблять управління агломерацією набагато складнішим і конфліктним процесом, ніж міське управління. Відтак, вони заслуговують на самостійний розгляд.

Незважаючи на природній шлях виникнення агломерацій, які не можна утворити штучно, а можна фактично «визнати» з боку відповідних державних структур та виробити інструменти їх ефективного розвитку, проблеми виявлення та правової інституціоналізації міських агломерацій, їх критерії та кількість є досить дискусійними [2, с. 49]. Під міськими агломераціями (від лат. "agglomerare" - купчити) розуміють групу інтенсивно взаємодіючих міських та сільських поселень, які розташовані у безпосередній близькості один від одного [3, с. 8-9], тобто це комплекси населених пунктів, що складаються з міст і містечок, пов'язаних між собою численними функціями та мають тенденцію до інтеграції. Міські агломерації є цілісними територіальними соціально-економічними утвореннями, у яких поселення поєднані інтенсивними економічними, трудовими та соціально-культурними зв'язками; вони є не тільки розвинутою формою розселення, але й територіальної організації виробництва [4, с. 25].

Слід визнати, що у вітчизняній конституційно-правовій науці і практиці, як правило, уникають використовувати цей термін, не зважаючи на те, що в Україні, як зазначають деякі вчені, склалося 18 міських агломерацій, у яких проживає більше 40% міського населення [5]. В Україні головною

особливістю цієї специфічної форми розселення, властивої високоурбанізованим країнам, є територіальна близькість населених пунктів і наявність тенденцій до їх подальшого зростання при тісних виробничих, трудових і культурно-побутових зв'язках. Другою особливістю є значно більша щільність населення в межах агломерації. І, нарешті, третя особливість, яка є наслідком перших двох, - спостерігається зменшення вільних територій, особливо в ядрі агломерації.

В результаті системного аналізу наукових праць, законодавчої та нормативно-правової бази наявною є відсутність єдиного теоретичного підходу до правового врегулювання статусу міських агломерацій. Так, основний інструмент управління агломераціями в країнах Заходу - це організація співробітництва між адміністративними одиницями, на території яких агломерація розташована. Розходження зачіпають головним чином форму, яку приймає подібне співробітництво: або це делегування муніципалітетами частини повноважень окремому міжсуб'єктному органу управління, або координація процесу прийняття рішень, що зачіпають інтереси сторін [6, с. 42]. При цьому держава може як «примушувати» муніципалітети до такого співробітництва, законодавчо встановлюючи його обов'язковість, так і стимулювати його, ставлячи організацію відповідних міжмуніципальних інститутів умовою надання субсидій. В обох випадках з державного бюджету виділяються значні кошти на підтримку рішення транспортних, екологічних і інших проблем розвитку агломерацій, різняться лише умови й механізми їхнього виділення.

Модель «примусу до співробітництва» в найбільш повній мірі виявила себе у Франції, де органи управління агломераціями почали створюватися в рамках децентралізації системи управління з кінця 1960-х рр. Фактично на територіях агломерацій був створений ще один рівень управління — так звані міські об'єднання (*communaute's urbaines*). Для 16 агломерацій (плюс Париж, що має особливий статус) рішення було прийнято на національному рівні: муніципалітети на цих територіях були зобов'язані створити

міжмуніципальний орган управління, делегувавши йому певні повноваження. Муніципалітети, що входили до інших агломерацій, одержали право створювати подібні об'єднання на добровільній основі. Схожа із французької дворівнева модель діяла в 1974-1986 рр. і в найбільших агломераціях (так звані метрополітенські графства) Великобританії, але в цей час функціонує лише в Лондоні.

Означений підхід до визначенні меж та системи управління агломерації, основною ознакою якої повинна бути її відносна автономна цілісність як системи поселень, що обумовлює високу ефективність заходів із розселення при реалізації цілеспрямованих дій в рамках її меж знаходить прихильників і в Україні. Так, погоджуючись із тим, що Севастополь, як і усі великі міста, є агломерацією, населення якого, з урахуванням прилеглих населених пунктів, збільшується до 140% порівняно з власним населенням міста, М.І.Росенко робить висновок, що фактично об'єднані культурно-побутовими зв'язками агломеровані зони слабо керовані, що поглиблює наявні економічні, соціальні, екологічні проблеми поселень, які належать до цієї агломерації, а іноді це призводить і до політичних конфліктів, пов'язаних із поділом влади в агломерації, оскільки модель самоврядування, що закріплена у вітчизняному законодавстві, не передбачає супідрядності одних територіальних громад іншим, внаслідок чого органи та посадові особи територіальних громад, що є у складі агломерації, володіють однаковим правовим статусом і це є причиною компетенційних суперечок [7, с. 13].

Обстоюючи ідею створення Севастопольської агломерації О.Соскін, вважає за необхідне прийняття відповідного закону, який повинен містити норми, що дозволяють Севастополю та навколишнім адміністративно-територіальним одиницям розвиватися саме у формі агломерації [8]. Це, на його думку, дасть можливість створити Севастопольську агломерацію як потужне адміністративно-територіальне й соціально-економічне утворення, у межах якого можна максимально повно реалізувати інтелектуальні, економічні, фінансові, соціальні, природні й інші ресурси, якими сьогодні

володіє ця територія. Подібний підхід запропонований, зокрема і до вирішення проблем формування міської агломерації у районі Ялти, де замість Ялтинської міськради, що включає 32 населених пункта (2 міста - Ялта та Алушка; 21 селище міського типу та 9 сільських населених пунктів), передбачається утворення єдиного міста Більша Ялта з п'ятьма міськими адміністративними районами [9, с. 113].

Вказані пропозиції викликають певні зауваження, адже утворення нової адміністративно-територіальної одиниці у вигляді «Севастопольської агломерації» потребує, насамперед, внесення змін до Конституції України, а надалі – проведення низки заходів щодо об'єднання існуючих адміністративно-територіальних одиниць з використанням передбачених чинним законодавством процедур, в т.ч. місцевих референдумів, а також заходів економічної, соціальної та іншої спрямованості.

Більш придатною в сучасних умовах виглядає модель «стимулювання співробітництва», характерна в першу чергу для США, у зв'язку із чим цей підхід умовно можна назвати американським. Американський підхід передбачає більше високий ступінь свободи для муніципальних утворень: держава не зобов'язує домовлятися, але створює умови, за яких укладати договори між самоврядними суб'єктами стає вигідно. У межах всіх американських агломерацій за спеціальною методикою офіційно утворені так звані метрополітенські території (metropolitan areas), але це не адміністративні утворення, а одиниці, що мають суцільно статистичне значення як інструмент спостереження за розвитком агломерацій. У межах даного підходу спостерігається досить істотна розмаїтість форм кооперації. Американський регіоналіст Д. Міллер на ґрунті аналізу сучасної муніципальної практики США виділив чотири моделі управління метрополітенськими територіями: 1) координуюча; 2) адміністративна 3) фіскальна, 4) структурна [10]. Найпоширенішою зараз у США є адміністративна модель, причому переважно у вигляді укладення міжмуніципальних угод, тобто модель, що передбачає найбільшу свободу для суб'єктів агломерації. Разом з тим, не можна не

визнати, що для будь-яких моделей, включаючи найбільше «жорсткі» у плані обмеження управлінської автономії міст, характерно мінімальне втручання держави.

Якщо порівняти французьку та американську моделі, можна дійти висновку, що американська модель в ідеальній ситуації сприяє прийняттю більше ефективних рішень, оскільки по різних аспектах управління агломерацією можуть виявитися оптимальними різні конфігурації об'єднання зусиль муніципалітетів і графств. Однак стосовно можливості запровадження в сучасних умовах цієї моделі в Україні, слід визнати, що витрати на досягнення згоди та ризик невиконання ухвалених рішень у такій моделі досить високі, адже вона потребує досить високої «договірної культури» суб'єктів, що співпрацюють, якої, на жаль, досить часто не доставає нашій державі. Французька модель спрямована в першу чергу на мінімізацію витрат на досягнення згоди, але припускає додаткові витрати на утримання нових бюрократичних структур, може загрожувати конфліктами в сфері розподілу повноважень між рівнями управління. Є також і загроза фактичного одержавлення місцевого самоврядування на рівні великих міст (а саме вони і є ядрами агломерацій).

Якщо відкинути варіант адміністративного злиття адміністративно-територіальних одиниць після відповідних референдумів як свідомо неприйнятний, то можна стверджувати, в сучасних умовах можуть «спрацювати» наступні форми управління розвитком міських агломерацій: 1) встановлення з боку держави адміністративного округу, що покриває територію агломерації (міські округи, які пропонувалися на рівні законопроектних робіт); 2) координація діяльності між суб'єктами, що входять в агломерацію, через укладення міжмуніципальних угод; 3) формування організацій міжмуніципального співробітництва: ради агломерації, міжмуніципальних господарчих товариств, галузевих рад і комісій (наприклад, за Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 року [11]).

Проблема оптимізації відносин міст і прилеглих територій повинна досліджуватись з системних позицій, за якими будь-яке місто знаходиться у тісній взаємодії з іншими містами та регіонами. Наявність зв'язків між містом і прилеглою територією є складовою цією системи територіальних відносин, які у своїй сукупності визначають характер економічного простору регіону та країни. Відповідно і розробка методичних підходів щодо обґрунтування розмірів приміської зони великого міста є актуальною науковою проблемою, адже як влучно стверджує О.Кучабський, специфікою сучасного міста, є «розмитість міських меж, які можна визначати, починаючи від міської забудови та завершуючи зоною його соціально-демографічного впливу» [12], внаслідок чого посилюється складність узгодження адміністративних меж міст із зонами впливу міських соціально-економічних систем. Вважаю, що юридичною основою для встановлення меж приміської зони великого міста, як основи для утворення міської агломерації, повинно стати вирішення питання її адміністративного статусу і підпорядкування, що має бути визначено в рамках адміністративно-територіальної реформи.

Головним шляхом посилення суб'єктної бази управління розвитком агломерації є використання низових ланок управління адміністративно-територіальних одиниць, що є у структурі агломерації, при обов'язковій розробці комплексних цільових програм розвитку агломерацій. Потрібна розробка якісно нових методів управління розвитком міст-центрів агломерацій і створення розвинутого механізму управління. З метою управління процесами урбанізації агломерацій необхідно розробляти комплексні плани розвитку всієї агломерації загалом, починаючи від стадії районного планування до генеральних планів і проектів загально районних комунікацій.

Висновки. Аналіз різних моделей управління міською агломерацією показує, що в цій сфері доки не знайдено універсальних і вільних від серйозних протиріч рішень. На практиці тестуються різноманітні механізми, причому не всі з них виявляються придатними до застосування. Проте об'єктивна потреба в тій або іншій формі координації діяльності окремих

структур в межах міської агломерації в цілому змушує владу як місцевого, так і регіонального, а іноді і загальнонаціонального рівня здійснювати пошук рішень в цій сфері.

Надалі доцільним є зосередження на проблемі вдосконалення існуючого механізму визначення території великих міст та агломерацій в Україні, а також запровадження ефективної системи багаторівневого самоврядування у великих містах.

Література

1. Стародубровская И., Славгородская М., Жаворонков С. Организация местного самоуправления в городах федерального значения / И. Стародубровская, М. Славгородская. – М.: ИЭПП, 2004. – С. 38.
2. Тимчук Н. Ф. Вопросы моделирования территориальных систем расселения / Н. Ф. Тимчук // Развитие и регулирование систем расселения в СССР [Текст]. — М. : [б. и.], 1974. — 23 с.
3. Беньямин М., Любовный В., Пчелинцев О., Томашек П. Развитие управления городами и агломерациями. Обобщение опыта социалистических стран / М. Беньямин, В. Любовный. - М., 1985. – С. 8-9.
4. Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Спеціальність 12.00.02. - конституційне право. На правах рукопису. - Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2004. – С. 25.
5. Лесечко М. Управління великими містами в Україні / М.Лесечко // Демократичне врядування. - 2009. - Вип. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2009_3/fail/+Lesechko.pdf
6. Глазычев В., Стародубровская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития / В. Глазычев, И. Стародубровская. - Челябинск, 2008. – 207 с.
7. Росенко М. І. Організація влади у містах зі спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополь). – Автореф. дис. канд. наук з держ. упр. 25.00.02 – механізми державного управління. – Львівський регіональний інститут

державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Львів, 2007. – 22 с.

8. Соскин О. Севастопольская агломерация - оптимальная административно-территориальная модель развития города / О.Соскин // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sevastopol.osp-ua.info/ch-6_fl-r1_2.html

9. Куделин А. Проектно-методические предложения по развитию ялтинской городской агломерации / А. Куделин // Досвід та перспективи розвитку міст України. – 2010. – Випуск 18. – С. 104-117.

10. Miller D.Y. The Regional Governing of Metropolitan Area. Westview Press, 2002. P. 99-124.

11. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16 квітня 2009 року № 1275-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2009 - № 38. - Ст.534.

12. Кучабський О. Великі міста та агломерації в системі адміністративно-територіального устрою України / О.Кучабський // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2010. - № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: nbuv.gov.ua/Portal/soc_gum/Dums/2010_1/10kogtuu.pdf

Анотація

Назарко А.Т. Міські агломерації в Україні: проблеми правової інституціоналізації. – Стаття.

В статті проаналізовано питання організації державного управління та місцевого самоврядування у великих урбанізованих територіях; розглянуто проблеми визначення міських агломерацій, теоретичні й практичні засади формування міських агломерацій, основні підходи до правового забезпечення управління міськими агломераціями; виявлено напрями удосконалення нормативної бази в питанні режиму використання приміських зон великих міст відповідно до умов формування України як незалежної держави.

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, місто, міські агломерації

Аннотация

Назарко А.Т. Городские агломерации в Украине: проблемы правовой институционализации. – Статья.

В статье проанализированы вопросы организации государственного управления и местного самоуправления в крупных урбанизированных территориях; рассмотрены проблемы определения городских агломераций, теоретические и практические основы формирования городских агломераций, основные подходы к правовому обеспечению управления городскими агломерациями; выявлены направления усовершенствования нормативной базы режима использования пригородных зон крупных городов в условиях формирования Украины как независимого государства.

Ключевые слова: государственное управление, местное самоуправление, город, городская агломерация

Summary

Nazarko A.T. The City agglomerations in Ukraine: problems of legal institutionalisation. - Article.

In the article the questions of organization of state administration and local self-government are analysed in large urban territories; the problems of decision of city agglomerations, theoretical and practical bases of forming of city agglomerations, basic going near the legal providing of management city agglomerations, are considered; directions of improvement of normative base are exposed

Keywords: state government, local government, city, city agglomeration