

П. В. Жук, З. О. Сірик

Реформа децентралізації та питання управління агломераціями в Україні

Розглянуто питання управління агломераціями. Указано на труднощі в узгодженні інтересів адміністративно-територіальних утворень, які діють в їхніх межах. Досліджено форми управління агломераціями, що використовуються у світовій практиці. Звернуто увагу на переваги об'єднання суб'єктів агломерацій в окремі адміністративно-територіальні одиниці з відповідним набуттям агломераційними об'єднаннями правосуб'єктності. Проведено оцінювання результатів реалізації вітчизняної реформи децентралізації в частині добровільного об'єднання територіальних громад, що розташовані в межах агломераційних утворень, ядрами яких є обласні центри та міста із спеціальним статусом, і зроблено висновок про загалом низьку результативність цього шляху вирішення проблем управління агломераціями та необхідність пошуку додаткових управлінських форм і можливостей для регулювання агломераційних процесів в Україні.

Ключові слова: агломерація, форми управління, правосуб'єктність, обласні / регіональні центри, реформа децентралізації, територіальні громади.

Постановка проблеми. Незаперечною об'єктивністю формування агломерацій як взаємопов'язаних сукупністю різноманітних зв'язків населених пунктів є такою ж, як і проблеми управління ними. Вочевидь спонтанний розвиток агломерацій в Україні почав себе вичерпувати, свідченням чого є поява серед зареєстрованих Верховною Радою України документів законопроекту № 6743 «Про міські агломерації» (2017 р.), який викликав дискусії та не був прийнятий, і законопроекту № 2637 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад» (2019 р.), що констатував усе ж назрілу потребу у вирішенні проблем управління процесами формування та розвитку агломерацій, створення для цього відповідної інституційно-правової бази. Однак і цей законопроект був знятий з розгляду.

Здійснювана в Україні реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади – так звана реформа децентралізації – розкривала можливості для об'єднання суб'єктів агломерацій в окремі адміністративно-територіальні одиниці, що забезпечувало б правосуб'єктність агломераційних об'єднань у статусі територіальної громади та відповідне вирішення питань управління агломерацією. Але і такий шлях подолання проблем управління агломераціями був сприйнятий далеко не всіма зацікавленими сторонами.

Аналіз останніх досліджень. Актуальність питань управління агломераціями засвідчується увагою до них науковців. Окремі аспекти проблем управління агломераціями розглядалися в публікаціях вітчизняних авторів, серед яких О. В. Бойко-Бойчук [1], С. В. Богачов [2], М. І. Мельник та ін. [3], А. Т. Назарко [4], О. Л. Дронова і Я. С. Лис [5], І. І. Бодрова [6], А. О. Пелехатий і Х. О. Патицька [7] та інші. Водночас питання щодо розв'язання проблем управління агломераціями під час проведення реформи децентралізації в наукових публікаціях висвітлені недостатньо.

Метою статті є оцінювання впливу реформи децентралізації на розв'язання проблем управління агломераціями обласних / регіональних центрів України.

Основні результати дослідження. Світовою практикою вироблено низку організаційно-управлінських моделей управління агломераціями. Переважно управління здійснюється через делегування муніципалітетами частини своїх

© П. В. Жук, З. О. Сірик, 2023.

повноважень спеціально створеному міжмуніципальному управлінському органу чи шляхом координації прийняття рішень суб'єктами агломерацій (громад), пов'язаних з їхніми спільними інтересами [5, с. 48]. Застосовуються також договірні інструменти міжмуніципального співробітництва між суб'єктами агломерації. В окремих агломераціях координація діяльності всіх зацікавлених суб'єктів, що входять до неї, здійснюється владними органами регіону / субрегіону. Заслужують на увагу методи узгодженого територіального планування, застосовувані, зокрема, у Німеччині [8], які зобов'язують громади синхронізувати свої генеральні плани. У більшості зазначених випадків передбачається долати розбіжності в інтересах суб'єктів агломерацій, що є проблематичним, а інколи тривалий час нерозв'язним завданням. Ці перепони зникають, коли агломерація стає єдиним муніципальним утворенням і юрисдикція його органів управління поширюється на усю територію агломерації.

Здійснювана в Україні з 2014 р. реформа децентралізації забезпечувала можливості для добровільного об'єднання територіальних громад, зокрема тих, що розташовані в межах агломераційних утворень, яких в Україні налічується близько п'ятдесяти. Ядром 26 з них є обласні центри та міста зі спеціальним статусом.

Проведене нами дослідження показало, що під час реформи децентралізації можливості інституціоналізації агломерацій таких центрів у формі та зі статусом територіальних громад реалізувалися незначною мірою, що підтверджують дані наведеної нижче табл. 1.

За нашою оцінкою, під час реформи децентралізації можливості набуття агломераціями правосуб'єктності були реалізовані незначною мірою. З 26 обласних центрів і міст із спеціальним статусом чотири лишилися поза реформою через тимчасову окупацію (Донецьк, Луганськ, Севастополь і Сімферополь). З інших міст сім (Запоріжжя, Київ, Миколаїв, Одеса, Ужгород, Харків, Чернігів) лишилися у своїх межах, не залучили до об'єднання жодної з прилеглих громад і їхніх населених пунктів.

Наша спроба оцінити на експертному рівні реалізацію прагнень інших обласних центрів до адміністративного об'єднання свого агломераційного простору дало такі результати:

- жоден обласний центр не зміг об'єднати в одній адміністративно-територіальній одиниці весь свій агломераційний простір, що розглядався як території прилеглих до меж міста адміністративно-територіальних одиниць, а також зони тяжіння обласного центру з населеними пунктами інших адміністративно-територіальних одиниць у радіусі до 50 км;

- три обласні центри (Івано-Франківськ, Луцьк і Полтава) створили територіальні громади, охопивши 50-60% агломераційного простору;

- на рівні від 25 до 40% агломераційного простору обласних центрів увійшло до складу Вінницької, Львівської, Сумської, Херсонської, Хмельницької територіальних громад;

- в інших обласних центрів охоплення агломераційного простору в разі об'єднання з ними прилеглих територіальних громад не перевищило 15%, з дещо вищим відсотком у Тернопільській громаді і віднесенням тільки по одному населеному пункту до складу Дніпровської, Житомирської, Кропивницької, Рівненської, Черкаської громад.

Можна зазначити кілька причин низького показника використання можливостей проведеної реформи для вирішення проблем управління агломераціями через отримання агломерацією правосуб'єктності у статусі адміністративно-територіальної одиниці – територіальної громади. Серед них суб'єктивні: низька активність влад обласних центрів щодо ініціювання

Таблиця 1

Інституціоналізація агломерацій обласних / регіональних центрів України через набуття правосуб'єктності під час реформи децентралізації

Обласні центри та міста зі спеціальним статусом	Територіальна громада	Територія громади, км ²	Чисельність населення громади, осіб/ центру громади, осіб (%)	Кількість населених пунктів громади (у т. ч. міських/ селищних/ сільських)	Відсоток потенційного простору агломерацій, на який поширюється юрисдикція органів управління центрів громад (експертна оцінка авторів)
1	2	3	4	5	6
Вінниця	Вінницька	256,6	388204/ 370601 (95, 5%)	9 (1/1/7)	25% (не охоплені населені пункти Стрижавської, Якушинецької, Агрономічної, Лука-Мелешківської громад, які безпосередньо межують з територією міста)
Дніпро	Дніпровська	406,0	983515/ 980948 (99, 7%)	2 (1/1/0)	До 5% (до громади увійшло тільки селище Авіаторське)
Донецьк*	...	...	...	...	...
Житомир	Житомирська	91,5	265126/ 263507 (99,4%)	2 (1/0/1)	До 5% (до громади увійшло тільки село Вереси)
Запоріжжя	Запорізька	311,7	722713/ 722713 (100,0%)	1 (1/0/0)	0%
Івано-Франківськ	Івано-Франківська	263,8	287533/ 237855 (82,7%)	19 (1/0/18)	65% (не охоплені населені пункти Угринівської, Загвіздянської громад, які безпосередньо межують з територією міста, а також пов'язаної з ним агломераційними зв'язками Ямницької громади)
Київ	-	-	-/ 2962180	-	0%
Кропивницький	Кропивницька	105,0	231162/ 222695 (96,3%)	2 (1/1/0)	До 5% (до громади увійшло тільки селище Нове)
Луганськ*	...	...	...	...	...
Луцьк	Луцька	383,1	240292/ 217197 (90,4%)	36 (1/1/34)	50% (не охоплені населені пункти Підгайцівської та Боратинської громад, які безпосередньо межують з територією міста)
Львів	Львівська	311,4	780804/ 721510 (92,4%)	20 (3/2/15)	25% (не охоплені населені пункти Зимноводівської, Сокільницької, Солонківської, Давидівської, Підберізцівської, Мурованської громад, які безпосередньо межують з територією міста)
Миколаїв	Миколаївська	248,7	476101/ 479101 (100,0%)	1 (1/0/0)	0%
Одеса	Одеська	164,9	1015826/ 1015826 (100,0%)	1 (1/0/0)	0%
Полтава	Полтавська	550,3	309647/ 283402 (91,5%)	56 (1/0/55)	50% (не охоплені населені пункти Новоселівської, Терешківської, Щербанівської, Мачухівської громад, які безпосередньо межують з територією міста)

Продовження табл. 1

1	2	3	4	5	6
Рівне	Рівненська	62,7	253406/ 245289 (96,8)	2 (1/1/0)	10% (до громади увійшло тільки селище Квасилів)
Севастополь*	...	...	...	...	...
Сімферополь*	...	...	...	...	...
Суми	Сумська	349,0	270439/ 259660 (96,0%)	21 (1/0/20)	30% (не охоплені населені пункти Степанівської, Садівської, Нижньосириватської, Верхньосириватської, Бездрицької громад, які безпосередньо межують з територією міста)
Тернопіль	Тернопільська	167,9	227528/ 223938 (98,4%)	11 (1/0/10)	15% (до громади увійшли тільки населені пункти, розташовані у вузькому північно-західному сегменті від міста)
Ужгород	Ужгородська	37,7	115542/ 115542 (100,0%)	1 (1/0/0)	0%
Харків	Харківська	349,8	1433886/ 1433886 (100,0%)	1 (1/0/0)	0%
Херсон	Херсонська	452,6	322575/ 283649 (87,9%)	16 (1/4/11)	25% (не охоплені населені пункти Чорнобаївської громади, яка безпосередньо межує з територією міста, а також пов'язаних із ним агломераційними зв'язками Музиківської, Олешківської, Голопристанської, Білозерської громад)
Хмельницький	Хмельницька	493,9	293223/ 274582 (93,6%)	25 (1/0/24)	40% (до громади увійшли тільки населені пункти, розташовані на заході та сході від міста)
Черкаси	Черкаська	78,2	275665/ 272651 (98,9)	2 (1/1/0)	До 5% (до громади увійшло тільки село Оршанець)
Чернівці	Чернівецька	180,4	270578/ 265471 (98,1%)	3 (1/0/2)	До 5% (до громади увійшли тільки два приміські села)
Чернігів	Чернігівська	78,6	285234/ 285234 (100,0%)	1 (1/0/0)	0%

Примітка: * – розташовані на тимчасово окупованих територіях.

Джерело: складено та розраховано автором за даними [9; 10].

об'єднань громад у зонах їхнього тяжіння; небажання представників керівних органів адміністративно-територіальних одиниць втрачати владу в разі об'єднання; перестороги мешканців прилеглих до обласних центрів громад з приводу втрати впливу на прийняття рішень щодо розвитку їхньої громади, розпорядження земельними ділянками тощо.

Водночас проявили себе також і причини об'єктивного характеру: неврегульованість на законодавчому рівні питань захисту інтересів мешканців громад, що об'єднуються з обласним центром, гарантованого представництва їх у виборних органах об'єднаної територіальної громади; ризики ігнорування інтересів долучених громад органами управління громад обласних центрів; ризики прийняття неоптимальних рішень щодо шляхів територіального розвитку за звуження представництва зацікавлених осіб у процесі їх прийняття

та обмеженні прав сторін з протилежними чи альтернативними поглядами стосовно розвитку території громади, що долучена до обласного центру.

Отже, можна говорити як про переваги адміністративного об'єднання у складі агломерації, так і про недоліки. Цілком зрозуміло, що слід використовувати всі форми управління ними, обираючи доцільний у кожному конкретному випадку.

Певну роль могло б зіграти прийняття закону про міські агломерації, однак його положення не зможуть оминати принципу добровільності у взаємостосунках, співпраці громад, що функціонують в агломераційних просторах міст. Практика реформи децентралізації та досвід використання Закону України «Про співробітництво територіальних громад» свідчать про великі складнощі його реалізації. Шлях до подолання проблем цього характеру показує досвід європейських країн – державне стимулювання об'єднання громад, реалізація спільних міжгромадівських проєктів. В Україні таке стимулювання було і залишається недостатньо масштабним, але за умови його розширення можна отримати бажані результати.

Варто також звернути увагу на інструменти територіального планування, законодавчо передбачивши, наприклад, обов'язковість зустрічного узгодження з відповідними планувальними документами міста – ядра агломерації детальних планів територій та генеральних планів населених пунктів, розташованих в агломераційній зоні обласного центру. Узгодженості напрямів розвитку центру та інших громад у межах агломерації можна також досягати через владні органи регіонального та субрегіонального рівня, запровадивши обов'язковість узгодження генеральних планів населених пунктів зі схемами планування території області, району.

Висновки. В українському законодавстві поняття «агломерація» і «міська агломерація» практично застосовуються лише в разі розроблення генеральних планів міст. На відміну від низки європейських країн, в Україні правовий статус агломерацій ще не визначений на законодавчому рівні, а намагання вирішити таке завдання поки не мали успіху. Водночас агломерації реально існують, а питання управління ними набувають усе більшого значення. Світова практика демонструє низку форм управління агломераціями. Серед них жорсткі, наприклад адміністративне об'єднання територій агломерацій в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці та управління ними через її владні органи, та м'які: координація спільних дій громад, що творять агломерацію тощо.

За результатами дослідження впливу проведеної в Україні реформи децентралізації на вирішення проблем управління агломераціями через об'єднання громад навколо обласних центрів і міст із спеціальним статусом встановлено, що відповідні можливості набуття агломераціями правосуб'єктності були реалізовані незначною мірою. Зокрема, сім міст – Запоріжжя, Київ, Миколаїв, Одеса, Ужгород, Харків, Чернігів – залишилися у своїх межах, не залучили до об'єднання жодної з прилеглих громад і їхніх населених пунктів. Більшість інших обласних центрів під час об'єднання залучили до своїх громад по 1-2 населені пункти. Тільки три обласні центри (Івано-Франківськ, Луцьк і Полтава) створили територіальні громади, охопивши 50-60% агломераційного простору; ще п'ять (Вінниця, Суми, Львів, Херсон, Хмельницький) – охопивши 25-40%.

Причини низького показника використання можливостей проведеної реформи для вирішення проблем управління агломераціями через отримання ними правосуб'єктності у формі територіальної громади були як суб'єктивні, так і об'єктивні. Можна стверджувати, що така форма управління агломераціями

має не тільки переваги, а й недоліки. Тому слід розглядати також і інші форми, обираючи доцільний у кожному конкретному випадку варіант.

Список використаних джерел

1. Бойко-Бойчук О. В. *Державне управління розвитком міста: моделі та механізми*: монографія. К.: Пульсари, 2010. 234 с.
2. Богачов С. В. Управління розвитком міських агломерацій в Україні: економіко-правові проблеми. *Схід*. 2015. № 5. С. 14-17.
3. *Метрополійні процеси в регіоні: концептуальні підходи та прикладні аспекти просторового аналізу*: науково-аналітична доповідь / наук. ред. М. І. Мельник. Львів: Інститут регіональних досліджень НАН України, 2014. 65 с.
4. Назарко А. Т. Міські агломерації в Україні: проблеми правової інституціоналізації. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. пр. 2011. Вип. 61. С. 144-150.
5. Дронова О. Л., Лис Я. С. Управління міськими агломераціями: європейський досвід для реформ в Україні. *Український географічний журнал*. 2016. № 1. С. 47-52.
6. Бодрова І. І. Проблеми законодавчого визначення статусу міських агломерацій в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. 2017. Вип. 34. С. 12-25.
7. Пелехатий А. О., Патицька Х. О. Міська агломерація як механізм взаємодії територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Економіка і управління*. 2019. Т. 30(69). № 3. С. 116-123.
8. Льош С. Завдання та зміст комунальних планів забудови. *Організаційні форми та методи просторового планування адміністративних районів України з врахуванням досвіду Німеччини*. Львів: Ін-т регіональних досліджень НАН України, 2008. С. 23-29.
9. Територіальні громади. *Децентралізація*: сайт. 2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>
10. *Чисельність наявного населення України на 1 січня 2021 р.*: стат. зб. Київ: Держстат України, 2021. URL: https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2021/zb/05/zb_chuselnist%202021.pdf

References

1. Boyko-Boychuk, O. V. (2020). *Derzhavne upravlinnya rozvytkom mista: modeli ta mekhanizmy* [State management of urban development: models and mechanisms]. Kyiv: Pulsars. [in Ukrainian].
2. Bohachov, S. V. (2015). *Upravlinnya rozvytkom mis'kykh ahlomeratsiy v Uktayini: ekonomiko-pravovi problemy* [Managing the development of urban agglomerations in Ukraine: economic and legal problems]. *Skhid – East*, 5, 14-17. [in Ukrainian].
3. Melnyk, M. I. (Ed.) (2011). *Metropoliyne procesy v rehioni: kontseptual'ni pidkhody ta prykladni aspekty prostopovoho analizu* [Metropolitan processes in the region: conceptual approaches and practical aspects]. Lviv: Institute of Regional Research of the National Academy of Sciences of Ukraine. [in Ukrainian].
4. Nazarko, A. T. (2011). *Mis'ki ahlomeratsiyi v Ukrayini: problem pravovoyi instytutsionalizatsiyi* [Urban agglomerations in Ukraine: problems of legal institutionalization]. In *Aktual'ni problemy derzhavy i prava* [Actual problems of the state and law]: Vol. 61 (pp. 144-150). [in Ukrainian].
5. Dronova, O. L., & Lys, Ya. S. (2016). *Upravlinnya mis'kymy ahlomeratsiyamy: yevropeys'kyy dosvid dlya reform v Ukrayini* [Metropolitan areas management: European experience for reforms in Ukraine]. *Ukrayins'kyi heohrafichnyy zhurnal – Ukrainian geographical journal*, 1, 47-52. [in Ukrainian].
6. Bodrova, I. I. (2017). *Problemy zakonodavchoho vyznachennya statusu mis'kykh ahlomeratsiy v Ukrayini* [The problems of legislative definition of urban agglomerations status in Ukraine]. In *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovryaduvannya* [State Building and Local Government]: Vol. 34 (pp. 12-25). [in Ukrainian].
7. Pelekhaty, A. O., & Patytska, Kh. O. (2019). *Mis'ka ahlomeratsiya yak mekhanizm vzayemodiyi terytorial'nykh hromad v umovakh administratyvno-finansovoyi detsentralizatsiyi v Ukrayini* [Urban agglomeration as a tool of interaction of territorial communities in conditions of administrative and financial decentralization in Ukraine]. In *Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernads'koho. Seriya: Ekonomika i upravlinnya* [Scientific notes of Taurida National V. I. Vernadsky University. Series: Economy and Management]: Vol. 30(69): 3 (pp. 116-123). [in Ukrainian].
8. Lyosh, S. (2008). *Zavdannya ta zmist komunal'nykh planiv zabudovy* [Objectives and content of municipal development plans]. In *Orhanizatsiyne formy ta metody prostorovoho planuvannya administratyvnykh rayoniv Ukrayiny z vrakhuvanniam dosvidu Nimechchyny* [Organizational forms and methods of spatial planning of administrative areas in Ukraine based on the German experience] (pp. 23-29). Lviv: Institute of Regional Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine. [in Ukrainian].
9. *Terytorial'ni hromady* [Territorial communities] (2022). *Decentralization*: Website. [in Ukrainian].
10. *Chysel'nist' nayavnoho naseleння Ukrayiny na 1 sichnya 2021 r.* [Number of Present Population of Ukraine, as of January 1, 2021]: Statistical publication (2021). K.: State Statistics Service of Ukraine. Retrieved from https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2021/zb/05/zb_chuselnist%202021.pdf [in Ukrainian].

Zhuk P. V., Siryk Z. O. The decentralization reform and the issues of agglomeration management in Ukraine.

The issues of agglomeration management are considered. The authors point out the difficulties in balancing the interests of administrative-territorial entities operating within their borders and the forms of agglomeration management used in the world practice. Special attention is paid to the advantages of merging agglomerations into separate administrative-territorial units with the corresponding acquisition of legal personality by agglomerations. The article assesses the implementation of the national decentralization reform in terms of voluntary consolidation of territorial communities located within agglomerations with regional centers and cities with special status as their cores. The authors find that the relevant opportunities for agglomerations to acquire legal personality have been realized to a small extent. In particular, seven cities have remained within their boundaries and haven't included any of the neighboring communities and their settlements in the consolidation. Most of the other oblast centers have included 1-2 settlements in the process of consolidation. Only three regional centers have created territorial communities covering 50-60% of the agglomeration area; five others have created communities covering 25-40%. The article argues that the reasons for the low rate of utilization of the opportunities provided by the reform for solving the problems of agglomeration management through the acquisition of legal personality in the form of a territorial community are both subjective and objective in nature: low activity of the oblast center authorities in initiating community consolidations in their areas of attraction; unwillingness of the representatives of governing bodies of administrative-territorial units to lose power in the process of consolidation; concerns of the residents of communities adjacent to the oblast centers of losing influence on decision-making on the development of their community, management of land plots, unregulated at the legislative level issues of protection of the interests of the residents of communities that consolidate with the oblast center, their guaranteed representation in the elected bodies of the consolidated territorial community; risks of ignoring the interests of the attached communities by the governing bodies of the communities of the oblast centers; risks of making suboptimal decisions on the ways of territorial development with the restriction of the representation of stakeholders in the decision-making process.

Keywords: agglomeration, forms of management, legal personality, oblast/regional center, decentralization reform, territorial communities.

Жук Петро Володимирович – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник відділу регіональної екологічної політики та природокористування ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» (e-mail: pzjuk@ukr.net, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4895-7752>).

Zhuk Petro Volodymyrovych –Ph.D. (Econ.), Senior Researcher, Leading Researcher of the Department of regional ecological policy and environmental management of the Dolishnyi Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.

Сірук Зеновій Орестович – доктор економічних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту Інституту адміністрування, державного управління та професійного розвитку Національного університету «Львівська політехніка» (e-mail: zsiрук62@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9886-1068>).

Siryk Zenoviy Orestovych – Dr.Sci. (Econ.), Assoc. Prof., Associate Professor of the Department of administrative and financial management of the Institute of Public Administration, Governance and Professional Development of the Lviv Polytechnic National University.

Надійшло 12.05.2023 р.