

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352(477):711.5(477-25+477.83)

Дроздов Д.В.

Полтавська державна аграрна академія

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ МІСТ КИЄВА ТА ЛЬВОВА)

У статті проаналізовано проблеми й недоліки нормативного регулювання процесів функціонування та розвитку міських агломерацій в Україні. Визначено причини виникнення проблем нормативного регулювання процесів функціонування і розвитку міських агломерацій, запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: агломерація, міські агломерації, процеси урбанізації, місто-«метрополія», місцеве самоврядування, об'єднані територіальні громади, ресурс розвитку.

Постановка проблеми. Стрімке прийняття і впровадження на практиці законодавства в галузі децентралізації в Україні призвело до загострення давніх і невирішених проблем між територіальними громадами великих міст – центрів агломерацій та прилеглих до них сільських районів або міст-супутників. Міські агломерації, що існують де-факто, позбавлені нормативного підґрунтя для сталого функціонування, розвитку та ефективного використання ресурсів, а суперечності земельних, майнових, екологічних, транспортних інтересів не знаходять нормативного способу узгодження та вирішення.

Аналіз проблем і конфліктів, що виникають у процесі формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) і їх оперативне усунення, зокрема шляхом прийняття Закону «Про міські агломерації в Україні», дозволить не тільки гармонізувати й унормувати інтереси громад, що де-факто входять до міських агломерацій, але і створити потужні центри інновацій, збільшити за рахунок синергії та оптимізації конкурентоздатність громад і поліпшити рівень життя їх мешканців.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В Україні поняття міських агломерацій, питання їх функціонування і розвитку та взаємодії з прилеглими територіальними громадами нині розглядається переважно в теоретичному аспекті. Питання урбанізації та управління містами висвітлювалися в працях українських науковців М. Алфьорова [1], В. Вечерського [2], Ю. Пітюренко [3], А. Степа-

ненко [4], С. Дорогунцова, Т. Зінченко, М. Долішнього, Г. Монастирського, Ю. Лебединського та ін.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати проблеми і конфлікти, що виникли у зв'язку з процесом створення ОТГ навколо міст, що є центрами агломерацій, визначити ймовірні причини їх виникнення, накреслити шляхи їх подолання та унормування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розвиток технологій, перехід до інформаційного, постіндустріального суспільства в більшості країн світу, масові міграційні процеси пришвидшують глобалізацію. У цих умовах суттєво зростає вага міських агломерацій як основної форми організації суспільства та розселення людства, і з часом ця тенденція тільки посилюватиметься.

Так, уже нині більше половини жителів планети живе в містах, тоді як на початку ХХ століття цей показник дорівнював лише 15% [5]. А згідно з прогнозами ООН до 2030 року кількість міського населення становитиме вже 60% від усієї кількості жителів Землі [6].

Необхідність зробити процеси розбудови міст контрольованими і безпечними для мешканців породжує потребу в чіткій регламентації процесів управління міськими агломераціями.

Нормативне регулювання цієї сфери в Україні, на жаль, далеке від досконалості – чинні закони України зокрема, і спеціальні – «Про основи містобудування» [7], «Про архітектурну діяльність» [8], «Про регулювання містобудівної діяльності»

[9] та інші взагалі не містять терміна «міська агломерація» чи «агломерація». Не передбачена така форма місцевого самоврядування і в Конституції України, ч. 4 ст. 140 якої передбачено лише, що органами місцевого самоврядування, що становлять спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні й обласні ради.

Не зустрічається цей термін і в законодавстві України, яке регламентує питання державного управління, місцевого самоврядування і децентралізації. Хоча в тексті деяких нормативних актів він згадується – приміром, термін «велика міська агломерація» наведений у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [10], в якій згаданий у контексті посилення ролі обласних центрів у загальноекономічному розвитку і пришвидшення міграційного руху з сільських населених пунктів і малих міст з обмеженим потенціалом розвитку.

У законодавстві Європейського Союзу рамкове поняття агломерації існує в Директиві № 96/62/ЄС від 27.09.1996, присвяченій контролю якості атмосферного повітря. У цій Директиві «агломерація» тлумачиться як територія з населенням близько 250 тисяч людей і з щільністю населення на кілометр квадратний, що визначається певною країною ЄС з огляду на необхідність забезпечення контролю якості повітря [11].

Отже, поняття «агломерація» потребує теоретичного опрацювання і вдосконалення, адже є шанс на врахування інтересів усіх сторін праводносин саме зараз, у контексті реформи децентралізації, яка вже виявила перші пр. облемні моменти взаємин міст-«метрополій» із навколишніми сільськими та міськими громадами.

Станом на 2003 рік в Україні виділяли такі найбільші агломерації: Київська – близько 4500 тис. чол.; Харківська – 1730–2158 тис. чол.; Донецька – 1700–2010 тис. чол.; Дніпропетровська – 1530–1860 тис. чол.; Одеська – 1191–1547 тис. чол. [12].

Очевидно, що анексія Криму та терористична окупація частини Донбасу змінили ці цифри, але загальносвітовий тренд є типовим і для України; отже, роль міських агломерацій у суспільно-економічному житті буде зростати, а відтак будуть загострюватися і протиріччя, що виникають унаслідок необхідності розподілу ресурсів і повноважень, необхідних для їх функціонування.

Це показують приклади недавнього часу. Зокрема, узгодження в 2016 році Львівською обласною радою зміни меж міста Львова фактично переросло в обговорення питання створення

(а точніше, визнання і нормативного оформлення де-факто наявної) Львівської міської агломерації (так званого «Великого Львова»), проти чого виступають декілька об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що межують зі Львовом, адже побоюються втратити свої землі – головний ресурс розвитку [13].

З іншого боку, украй негативним є і «затиснення» міст-центрів чинних чи майбутніх агломерацій в їх нинішні межі, що позбавляє міста необхідного і незамінного ресурсу розвитку – земельних ділянок, шляхів сполучення і комунікацій. При цьому і навколишні ОТГ також втрачають можливості росту, хоча часто користуються можливостями міста-метрополії (що є центром агломерації), зокрема у питаннях транспорту, працевлаштування мешканців міст-супутників, використання інфраструктури тощо.

Ця проблематика накладається на задовану вадю багатьох міст України, що проявляється в застарілості (або часом і відсутності) Генеральних планів міст й очевидній невідповідності меж міст, які не переглядалися багато років, сучасному стану їх розвитку, а головне – їх перспективам і потребам.

Так, межі міста Києва востаннє офіційно встановлювалися в 1959–1964 рр. на підставі рішення Виконавчого комітету Київської міської ради від 9 червня 1959 року № 899 [14].

Між тим загальносвітові тенденції вказують, що «точкою росту» агломерації є не її ядро (місто-метрополія), а саме периферійні райони. Яскравим прикладом такої тенденції розвитку агломерації може служити агломерація столиці Аргентини – Буенос-Айреса, так званий «Великий Буенос-Айрес». Так, чисельність населення агломерації Великий Буенос-Айрес становить 12 701 364 осіб (перепис 2010), з яких лише 2 891 082 осіб проживає в столиці Аргентини, 9 910 282 осіб – в приміській зоні (24 округи) та 0,79 млн осіб у Великій Ла-Платі [15]. Тобто «Великий Буенос-Айрес», площа якого (7200 кв. км) дорівнює всього 0,25% площі Аргентини, акумулює в собі майже третину населення цієї держави.

При цьому населення власне міста Буенос-Айрес із 1940-х років невпинно зменшується, водночас помітна тенденція зростання кількості мешканців передмість, за рахунок чого населення Великого Буенос-Айреса зростає [16].

Типові для України проблеми і закономірності регіонального розвитку, пов'язаного з міськими агломераціями, наведені в матеріалах дослідження, що проводилося 2013 року Національним

інститутом стратегічних досліджень [17]. У ньому зазначено:

1) населення обласних центрів зазвичай отримує вищу заробітну плату, ніж мешканці сільської місцевості, логістична мережа зосереджена навколо обласних центрів і промислово розвинутих територій;

2) житлове будівництво ведеться переважно в обласних центрах і промислово розвинутих територіях;

3) має місце міграція населення з сільської місцевості до великих міст (особливо молоді);

4) розвинена мережа освітніх і культурно-розважальних закладів зосереджена переважно у великих містах.

Приміром, наукові напрацювання щодо створення агломерації «Великий Львів» ведуться щонайменше з 2000-х років. Так, І. Костюк 2007 року пропонував адміністративно підпорядкувати Львівській міськраді м. Дубляни, а також сільські поселення Пустомитівського району: Сокільники, Зубра, Лисиничі, Зимна Вода, Лапавка, а також с. Малехів Жовківського району, тобто загалом визначити межі Львова за межею Львівської кільцевої дороги [18].

20 жовтня 2016 р. на сесії Львівської міської ради заслуховувалося питання розширення сучасних меж Львова із включенням до міста прилеглих сіл, селищ і міст, тобто йшлося про легітимізацію фактично наявної Львівської агломерації [19].

Межею «Великого Києва» можуть вважатися міста, що розташовані за 20 і більше кілометрів від центру столиці, – Бровари, Бориспіль, Ірпінь та інші, адже з цих міст відбувається значна трудова міграція, а продукція місцевих підприємств часто орієнтована саме на Київ як на ринок збуту, крім того, у Борисполі розташований і міжнародний аеропорт, що значно посилює зв'язки цього міста зі столицею [20].

Унікальний статус Києва як столиці й найбільшої агломерації України ставить низку специфічних завдань і в галузі транспорту, адже, крім забезпечення сполучення з вищезгаданим аеропортом у Борисполі, необхідно вирішити і проблему залізничного сполучення з містами-супутниками.

Київ нині є єдиним містом в Україні, де реалізований проект «міської електрички», але його оптимізація і розширення на міста-супутники (приміром, за прикладом залізничної системи Сіднейської агломерації, що використовує двоповерхові залізничні поїзди місткістю до 1000 осіб кожен) [21] зможе суттєво зменшити проблему автомобільних заторів на в'їзді до столиці.

Методологічною основою для вирішення цих проблем можуть стати принципи, затверджені у березні 2010 року Європейською Радою в Стратегії соціально-економічного розвитку Євросоюзу на період до 2020 року «Європа 2020: Стратегія інтелектуального, стійкого і всеосяжного зростання» (Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth) [22]. Ця стратегія висуває на перший план три базові пріоритети:

1) інтелектуальне зростання (англ. Smart growth): розвиток економіки, що ґрунтується на знаннях та інноваціях;

2) стабільне зростання (англ. Sustainable growth): сприяння ефективнішому використанню ресурсів, створенню екологічної (сталі) і конкурентоспроможної економіки;

3) загальне зростання (англ. Inclusive growth): створення економіки з високим рівнем зайнятості працездатного населення, що забезпечує «вирівнювання» («конвергенцію», «згуртування») соціальних і територіальних відмінностей.

Отже, гармонізація інтересів міст-центрів агломерації та прилеглих територіальних громад мала б відбуватися на основі інтегрального підходу до логістичної і соціальної інфраструктури, створенні «хабів» на межі міста і кільцевих (хордових) сполучень між ними, глибокому вивченні й оптимізації транспортних, трудових потоків, органічному налаштуванні під них структур управління й сервісу, а не навпаки.

Але, на нашу думку, такі плани можуть бути реалізовані лише за умови належної правової регламентації відносин між територіальними громадами міста – центру агломерації, міст-супутників і прилеглих районів.

Усі ці питання доцільно викласти в окремому законі, що уточнював і доповнював би норми законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Такий закон, окрім власне визначення поняття «міська агломерація» та їх градації залежно від масштабу (площі території, кількості мешканців, щільності заселення тощо), критеріїв і механізму створення агломерацій як різновиду ОТГ, реєстрації і функціонування виконавчих органів агломерації, має містити низку гарантій у сфері містобудування й зонування територій, забезпечення техногенної та екологічної безпеки, розвитку транспортної інфраструктури, житлово-комунального господарства тощо. Життєздатність й

ефективність цього закону будуть забезпечені, якщо в ньому будуть вирішені також питання соціального та медичного забезпечення, надання адміністративних послуг.

Висновок та перспективи подальших досліджень. Запровадження реформи децентралізації в Україні оголило недоліки правового регулювання функціонування де-факто наявних, але юридично не визначених міських агломерацій в Україні. Доведена необхідність дослідження проблем, що нагромадилися на традиційні для України недоліки правового регулювання в галузі містобуду-

вання та землевпорядження, а саме застарілість Генеральних планів міст, відсутність їх зонування, незавершений розподіл земель державної та комунальної власності, нераціональне використання земель і конфлікти навколо земельних ресурсів між громадами міст і прилеглих до них районів.

Водночас потреби постіндустріального суспільства вимагають швидкої модернізації міських агломерацій та інтересів гармонізації міст і прилеглих районів, що створює необхідність прийняття спеціального закону України про міські агломерації.

Список літератури:

1. Алфьоров М.А. Урбанізаційні процеси в Україні в 1945–1991 рр. Донецьк: ТОВ «Сх. вид. дім», 2012. 552 с.
2. Вечерський В.В. Спадщина містобудування України. Теорія і практика історико-містобудівних пам'яток охоронних досліджень населених місць. К.: НДПІАМ, 2003. 522 с.
3. Пітюренко Ю.І. Розвиток міст і міське розселення в Українській РСР. (Особливості розвитку і розміщення, типологія, територіальні системи і перспективи). К.: Наукова думка, 1972. 188 с.
4. Степаненко А.В. Социально-экономическое развитие городов. (Проблемы комплексности и сбалансированности). К.: Наукова думка, 1988. 208 с.
5. Satterthwaite, David. The transition to a predominantly urban world and its underpinnings. P. 1. URL: <http://pubs.iied.org/pdfs/10550IIED.pdf> (дата звернення: 22.03.2018).
6. The state of the world's cities report 2001. Published by the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), Nairobi, 2001. Summary. A World of Cities. URL: http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Cities_in_a_globalizing_world_2001.pdf (дата звернення: 22.03.2018).
7. Закон України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 року № 2780-XII. / Відомості Верховної Ради України від 29.12.1992 р., № 52, стаття 683.
8. Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 № 687-XIV. / Відомості Верховної Ради України від 06.08.1999. № 31, стаття 246.
9. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. / Офіційний вісник України від 18.03.2011. 2011 р., № 18, стор. 131, стаття 735, код акта 55190/2011.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014 № 385. / Офіційний вісник України від 09.09.2014, № 70, стор. 23, стаття 1966, код акта 73740/2014.
11. Council Directive 96/62/EC of 27 September 1996 on ambient air quality assessment and management. 31996L0062. Official Journal L 296, 21/11/1996. P. 0055–0063. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0062:EN:HTML> (дата звернення: 22.03.2018).
12. Бабаєв В.М. Мегалопіс в системі управління місцевого самоврядування. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр.: у 2 ч. Х.: Вид-во НАДУ «Магістр», 2003. № 2. Ч. 2. С. 55–63.
13. Терендій М., Петришин О. «Децентралізаційне яблуко розбрату Львівщини». газета «Львівська пошта». № 124 (1883), четвер, 27 жовтня 2016 р.
14. Ситуація у сфері земельних відносин у місті Києві. Доповідь А. Шумського, в.о. начальника ГУ Держкомзему у м. Києві від 10.03.2010 р. ІПЦ «Реформування земельних відносин в Україні». URL: <http://myland.org.ua/index.php?id=2010&lang=uk> (дата звернення: 22.03.2018).
15. Cultural Sociology of Divorce: An Encyclopedia. ред.: Robert E. Emery. URL: http://www.censo2010.indec.gov.ar/preliminares/cuadro_totalpais.asp (дата звернення: 22.03.2018).
16. Буенос-Айрес. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Буенос-Айрес> (дата звернення: 22.03.2018).
17. Стимулювання економічного зростання на місцевому рівні / С.О. Біла, О.В. Шевченко, М.О. Кушнір, В.І. Жук та ін. К.: НІСД, 2013. 54 с.
18. Костюк І. Історико-географічний аспект демографічного і територіального розвитку Львівської міської агломерації. Історія української географії. Всеукраїнський науково-теоретичний часопис. Тернопіль: Підручники і посібники, 2007. Випуск 1 (15). URL: <http://ukr-tur.narod.ru/istoukrgeo/allpubl/antropos/2/istgeoaspektlviv.htm> (дата звернення: 23.03.2018).
19. Львівський портал. URL: <http://portal.lviv.ua/news/2016/10/20/lvivska-aglomeratsiya-prokovtne-rudnovinniki-ta-rudno> (дата звернення: 22.03.2018).

20. Гладкий А.В. Особенности миграционных процессов в городе Киеве и столичной агломерации. «Региональные исследования». 2016, № 1, с. 49-58.

21. Как взять Киев в железное кольцо. URL: <http://bigkiiev.com.ua/content/kak-vzyat-kiiev-v-zheleznoe-kolco> (дата звернення: 22.03.2018).

22. Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF> (дата звернення: 22.03.2018).

ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ В УКРАИНЕ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДОВ КИЕВА И ЛЬВОВА)

В статье проанализированы проблемы и недостатки нормативного регулирования процессов функционирования и развития городских агломераций в Украине. Определены причины возникновения этих проблем и предложены пути их решения.

Ключевые слова: агломерация, городские агломерации, процессы урбанизации, город-«метрополия», местное самоуправление, объединенные территориальные общины, ресурс развития.

THE PROBLEMS OF NORMATIVE SUPPLY FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF CITY AGGLOMERATIONS IN UKRAINE (ON THE EXAMPLE OF THE CITIES OF KYIV AND LVIV)

The article analyzes the problems and disadvantages of regulatory regulation of the functioning and development of urban agglomerations in Ukraine. The causes of problems are determined and ways of their solution are proposed.

Key words: agglomeration, urban agglomerations, urbanization processes, metropolitan city, local self-government, united territorial communities, developmental resource.