

ЩОДО УНОРМУВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ

О. І. Їжак, завідувач сектору досліджень Центрального регіону в місті Дніпрі центру регіональних досліджень НІСД

Унормування функціонування міських агломерацій має довгострокову і короткострокову перспективи, які вимагають суттєво різних підходів. У стратегічному плані необхідне вироблення цілісних стратегічних підходів до функціонування агломерацій. У короткостроковій перспективі потребують вирішення актуальні проблеми міських агломерацій в рамках опрацювання законодавчих ініціатив, зареєстрованих у Верховній Раді України.

Висновки та рекомендації

Законодавче унормування функціонування міських агломерацій має короткострокову і довгострокову перспективи, які потребують різних підходів. У стратегічному плані міські агломерації мають стати драйверами прискореного соціально-економічного розвитку. Реалізація цього завдання потребує формування відповідної державної стратегії. Цей процес залишається на початковому етапі, зокрема через відсутність в Україні законодавчого унормування та статистичного спостереження функціонування міських агломерацій.

У короткостроковій перспективі актуальним є вирішення низки практичних питань, що гальмують розвиток міських агломерацій, які утворились де-факто. Значною мірою вони можуть вирішуватись через оновлення наявних механізмів горизонтальної співпраці громад і через секторальні інструменти, зокрема щодо містобудівної діяльності, транспорту, поводження з відходами, водопостачання і водовідведення. Проте низка питань може потребувати створення додаткових механізмів, що акцентують ієрархічну організацію агломерацій, як це передбачено законопроектом № 2637¹.

Для вирішення питань законодавчого унормування функціонування міських агломерацій у короткостроковій і довгостроковій перспективах пропонується:

¹ Законопроект від 19.12.2019 р. № 2637. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67710

1. Президії Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентіві України включити до порядку денного Конгресу розгляд питання щодо концептуальних засад законодавчого унормування функціонування міських агломерацій для подальшого їх опрацювання та розробки відповідних законодавчих ініціатив (політичної пропозиції щодо реалізації державної політики) у співпраці із Міністерством розвитку громад та територій України та Комітетом Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

2. Органам місцевого самоврядування запропонувати включити до планів діяльності палат Конгресу місцевих та регіональних влад та утворених Конгресом тимчасових робочих груп, інших робочих органів питання удосконалення механізмів співпраці територіальних громад в рамках міських агломерацій, зокрема шляхом їх апробації на практиці через розробку та імплементацію пілотного проекту в одному з регіонів для подальшої мультиплікації досвіду та розробки пропозицій для відповідного законодавчого унормування.

3. Міністерству розвитку громад та територій України, разом з Міністерством розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства України в рамках виконання п.1. напряму «Посилення інтегруючої ролі агломерацій та великих міст» оперативної цілі 1 «Стимулювання центрів економічного розвитку (агломерації, міста)» плану заходів на 2021-2023 роки з реалізації ДСРР-2027²:

– розробити концепцію державної стратегії в сфері формування та функціонування агломерацій;

– визначити на рівні відомчої методики поняття міських агломерацій, включаючи вимірюване визначення їх внутрішніх зв'язків.

4. Державній службі статистики України, виходячи з методичного визначення міських агломерацій, запровадити в розділі «Регіональна статистика» збір і публікацію показників їх функціонування.

Обґрунтування

Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки (далі – ДСРР-2027)³ ставить завданням посилення інтегруючої ролі агломерацій і великих міст. Одним із засобів досягнення зазначеного завдання в ДСРР-2027 передбачено створення законодавчої основи функціонування та розвитку агломерацій.

² Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.05.2021 № 497-р «Деякі питання реалізації у 2021-2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2021-%D1%80#Text>

³ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05 серп. 2020 р. № 695. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820>

Завдання ДСРР-2027 щодо розвитку міських агломерацій потребує імплементації в рамках відповідної цілісної державної стратегії. Наразі процес її формування перебуває на початковому етапі.

Стимулювання розвитку міських агломерацій потребує врахування загальних тенденцій урбанізації. На сьогодні біля 55 % населення світу проживає в містах. До 2050 року цей показник може досягти 68 %. В містах виробляється понад 80 % сумарного світового ВВП⁴. Загальна тенденція полягає у тому, що збільшення частки міського населення супроводжується зростанням рівня ВВП на 1 особу. Проте, за дослідженнями Світового банку, при досягненні рівня міського населення у 60 % від загального населення країни і рівня ВВП на 1 особу біля 10 тис. дол. (у постійних цінах 2000 року) економічний ефект концентрації населення уповільнюється і остаточно зникає при досягненні рівня 80 % міського населення⁵.

Частка міського населення України станом на 01.01.2019 року становила 69,4 %⁶ та демонструє тенденцію до зростання (при від'ємних показниках темпів приросту населення за 1990-2018 роки, темпи скорочення міського населення за цей період склали 15,8 % проти 24,1 % сільського, а питома вага міського населення у його загальній чисельності за даний період збільшилася з 67,2 % до 69,4 %). Водночас показник ВВП на 1 особу станом на 01.01.2019 р. становив 3,2 тис. дол. (у постійних цінах 2010 року)⁷. Спостерігається значна диференціація регіонів за цими показниками, яка свідчить про важливість використання потенціалу вже досягнутої концентрації міського населення і пов'язаних з нею соціально-економічних процесів (Додаток 1).

Можна обґрунтовано стверджувати, що в Україні подальше зростання чисельності міського населення не приведе до прискорення соціально-економічного розвитку без оптимізації соціально-економічних процесів у великих містах і міських агломераціях.

Розробка довгострокової державної політики щодо розвитку міських агломерацій проблематична через відсутність досліджень їх соціально-економічного розвитку. Основною проблемою є відсутність доступних статистичних даних, специфічних для міських агломерацій. Спостерігається підміна досліджень їх соціально-економічної природи розглядом можливості застосування тих чи інших управлінських моделей, що існують у світі.

⁴ World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization. United Nations Human Settlements Programme, 2020, URL: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf

⁵ World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. The World Bank, 2009. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991>

⁶ Чисельність наявного населення України на 1 січня 2020 року. Статистичний збірник. Державна служба статистики України, 2020. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2020/zb/05/zb_chuselnist%202019.pdf

⁷ GDP per capita (constant 2010 US\$) – Ukraine. The World Bank Data. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD?locations=UA>

Досвід кожної з країн щодо розвитку міських агломерацій є індивідуальним. Проте розвинені країни об'єднує те, що соціально-економічні аспекти функціонування міських агломерацій вимірюються статистично (Додаток 2). Таке вимірювання дає базу для досліджень, що дозволяють ухвалювати ефективніші управлінські рішення, за необхідності – втілювати їх у нормативно-правовій базі. До отримання результатів відповідних досліджень законодавче визначення агломерацій (Додаток 3) може бути контрпродуктивним.

Водночас в Україні вже нагромаджено значний практичний досвід у функціонуванні міських агломерацій. Активно розвивається київська агломерація, диверсифікована за напрямками економічної діяльності, формується агломерація навколо Львова. Зберігаються агломерації в старопромислових регіонах. Проблематика останніх має додаткове значення в рамках політики реінтеграції тимчасово окупованих територій. Проблеми агломерацій потребують врахування в процесі реалізації державної програми «Велике будівництво».

При опрацюванні питань урядування на рівні міських агломерацій заслугоує на увагу спорідненість їх управлінських проблем з проблемами районів, утворених в рамках нового територіально-адміністративного устрою.

Основні питання, що вимагають вирішення в рамках наявних агломерацій, наступні:

- регулювання містобудівної діяльності. Нормативно-правова база щодо забудови міст містить посилання на врахування умов функціонування агломерацій, проте розрахована передусім на умови конкретних міст. Визначальними критеріями застосування тих чи інших умов містобудівної діяльності є розмір міста і його адміністративно-територіальний статус. Водночас належність міста до агломерації потребує визначення умов містобудівної діяльності за критеріями, притаманними такій конкретній агломерації;

- розбудова транспортної інфраструктури та сполучення. Характерними ознаками міських агломерацій є високий рівень добової міграції населення і збільшення руху товарів в рамках промислових кластерів. В перспективі значний вплив на рух населення і перевезення товарів матиме розвиток індустріальних парків, які розглядаються як важливий інструмент регіонального соціально-економічного розвитку. Тому актуальним є створення механізмів розвитку транспортної інфраструктури та сполучення в рамках агломерацій;

- спільне вирішення житлово-комунальних потреб, зокрема водопостачання і водовідведення, використання територій для розміщення сміттєвих полігонів і кладовищ. Основа проблема при вирішенні цих питань пов'язана з урядуванням. Територіальні громади, що утворюють міські агломерації, є рівними за статусом і незалежними одна від одної в прийнятті рішень. Водночас знаходження балансу інтересів може бути недосяжним в рамках виключно горизонтальної взаємодії.

Для інституалізації агломерацій, які склались де-факто, може бути застосоване чинне законодавство, що визначає взаємодію громад. Законом України «Про співробітництво територіальних громад» передбачені інструменти горизонтальної взаємодії громад, які можуть бути використані для організаційного оформлення міських агломерацій. Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» передбачене створення місцевих асоціацій органів управління громад, які можуть виконувати координуючу роль у процесі взаємодії територіальних громад.

В Україні були зроблені дві послідовні спроби додаткового законодавчого унормування функціонування міських агломерацій. Законопроекти «Про міські агломерації» від 17.07.2017 № 6743⁸ і «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад» від 19.12.2019 № 2637⁹ були внесені групами депутатів. Спорідненість законопроектів, внесених у різних скликаннях групами депутатів різної партійної належності, свідчить про наявність питань розвитку агломерацій, що не можуть бути вирішені в рамках чинного законодавства.

Обидва законопроекти отримали негативну оцінку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України (далі – ГНЕУ) з пропозицією їх відхилити. Головною проблемою, окрім великої кількості окремих недоліків, визначені положення про створення нового органу – ради агломерації. Створення такого органу, за оцінкою ГНЕУ, суперечить Конституції України і чинному законодавству. Законопроект № 6743 був знятий з розгляду. У березні 2021 року законопроект № 2637 було рекомендовано профільним комітетом Верховної Ради України повернути розробникам після проходження першого читання.

Таким чином, актуальним питанням законодавчого унормування функціонування міських агломерацій є вирішення окреслених практичних питань, що гальмують їх розвиток. Законодавче стимулювання створення і розвитку міських агломерацій є передчасними до формування відповідної нормативної бази.

Між тим, значна кількість актуальних питань розвитку міських агломерацій може бути вирішена вже у короткостроковому періоді на секторальному рівні в рамках законодавства, що регулює містобудівну діяльність, поводження з відходами, водопостачання тощо. Ці питання можуть також вирішуватись через наявні механізми горизонтальної співпраці громад.

Водночас в рамках міських агломерацій може існувати потреба обов'язкового узгодження громадами спільних рішень, щодо яких відсутній консенсус. Саме це є ключовою проблемою, яка потребує першочергового законодавчого унормування функціонування міських агломерацій у короткостроковій перспективі.

⁸ Законопроект від 17.07.2017 р. № 6743. Відкликано 29.08.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318

⁹ Законопроект від 19.12.2019 р. № 2637. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67710

Додаток 1

Економічні аспекти розвитку міських агломерацій

Вплив урбанізації на економічний розвиток пов'язаний з концентрацією населення і економічних ресурсів, що створює ефект масштабу, який, проте, має свою межу. Урбанізація більшості країн проходить в різні часи однакові етапи з подібним економічним ефектом, показуючи стійку кореляцію між щільністю населення міст (яка відбивається на показнику частки міського населення у загальній кількості населення країни) і рівнем ВВП на 1 особу.

Така кореляція чинна для окремих країн і їх груп. Водночас спостерігаються значні відмінності між ними, пов'язані з різними умовами економічного розвитку. Згідно з аналізом Світового банку, з 1960 до 2015 року в світі збільшення міського населення супроводжувалось повільним зростанням ВВП на 1 особу. Проте в Центральній Європі і країнах Балтії, на Південному Кавказі, окремо в Центральній Азії і в РФ зростання цього показника відбувалось стрімко при незначному збільшенні, в окремі роки навіть зменшенні міського населення. Схожі процеси відбувались при суттєво різних частках міського населення: від низьких в Центральній Азії, до високих в РФ. Причому країни Центральної Європи і Балтії при меншій порівняно з РФ частці міського населення демонстрували кращі показники ВВП на душу населення. В Україні, Білорусі і Молдові спостерігалось досягнення межі зростання ВВП на 1 особу при помірному зростанні частки міського населення (Рис.1).

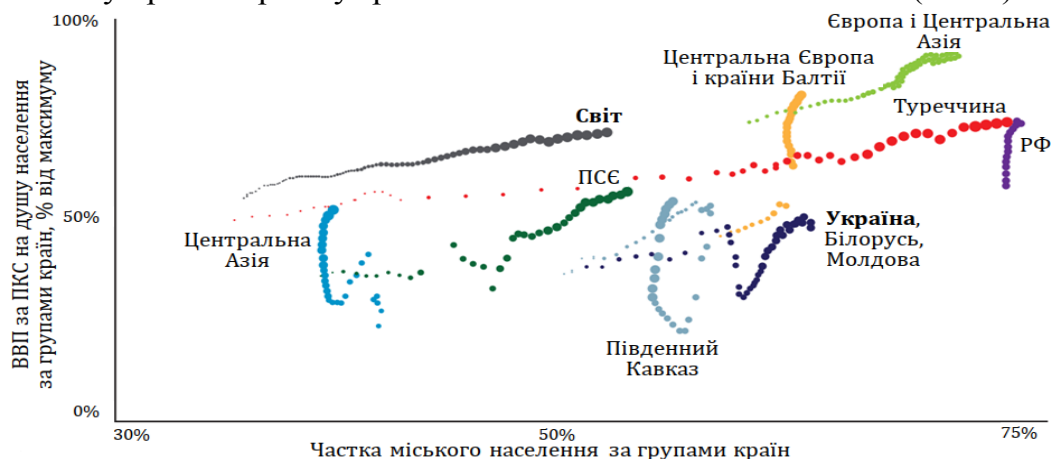


Рисунок 1. Динаміка співвідношення між ВВП на душу населення і часткою міського населення протягом 1960-2015 років за групами країн (розмір крапки відбиває хронологію років дослідження)¹⁰

Суттєвий внесок у ВВП країни м.Києва, ВРП якого складає 10,7 тис. дол. ВРП у розрахунку на одну особу, та, відповідно низький внесок інших регіонів у ВВП (рис.2),

¹⁰ Джерело: Zhukova S., Quintero L., Restrepo C., Cineas G. Cities in Europe and Central Asia: a shifting story of urban growth and decline (Figure 8). World Bank Group, 2017.

свідчить про значний розрив у використанні потенціалу великих міст в інших регіонах України.

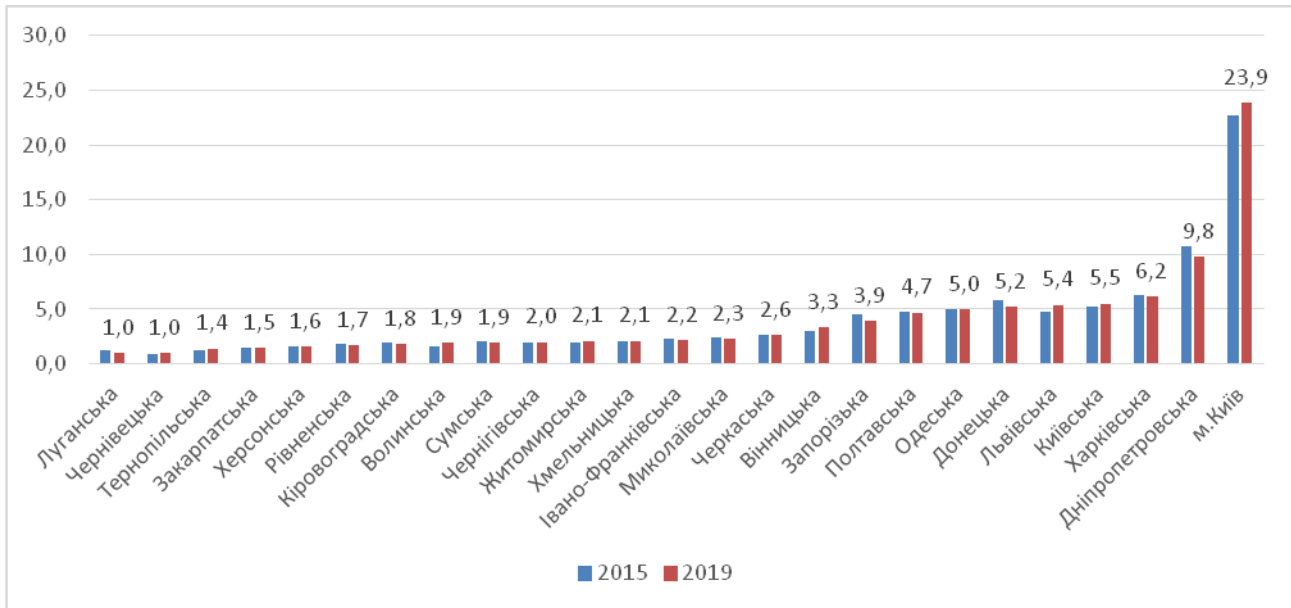


Рисунок 2. Частка ВРП у загальному підсумку, %
Джерело: складено автором за даними Держстату.

Відтак, незважаючи на те, що подальша концентрація населення в містах України зберігає потенціал для прискорення економічного розвитку регіонів, така концентрація не є самодостатнім чинником.

За оцінками Світового банку, характерною помилкою при прийнятті рішень щодо використання потенціалу урбанізації є бачення міст в якості «мінідержав», управління якими мало б досягати певних суспільно-політичних цілей. Натомість міста мають розглядатись в якості продукту дії економічних сил подібно компаніям¹¹. Основні закономірності дії цих сил наступні: економічний ефект урбанізації створюється економічною диверсифікацією, що живить інновації; економіка масштабу веде до кластеризації індустріального виробництва; великі міста мають тенденцію до більшої диверсифікації, малі – до спеціалізації, яка є сталою протягом часу.

¹¹ World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. The World Bank, 2009. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991>

Додаток 2

Світовий досвід вимірювання параметрів розвитку міських територій

Термінологія ООН розрізняє власне міста (city proper), міські агломерації (urban agglomeration) та метрополітенські зони (metropolitan areas). Власне міста розглядаються як адміністративні одиниці, що склались історично. Міські агломерації являють собою географічні зони з щільністю населення вище певного порогу. Метрополітенські зони охоплюють міські агломерації і території з нижчою щільністю населення, які перебувають під прямим соціально-економічним впливом центру зони¹².

Основна гіпотеза при вимірюваннях різних показників розвитку міських територій полягає у тому, що щільність населення корелює з концентрацією економічної діяльності. Просторовий розподіл щільності населення достатньо надійно вимірюється. Це дозволяє за різними методиками обраховувати показники просторового розподілу економічної активності, які здебільшого не вимірюються безпосередньо.

Світовий банк використовує так званий агломераційний індекс (agglomeration index). В рамках методики досліджувана територія розбивається сіткою з клітинками в один квадратний кілометр, подібно тому, як будується демографічна сітка (картограма населення). Певна клітинка вважається агломерованою, якщо задовольняє наступним вимогам: щільність населення перевищує 150 осіб на квадратний кілометр; клітинка має доступ в межах 60 хвилин руху до міського поселення; міське поселення, до якого є такий доступ, має населення понад 50 тисяч осіб. Агломеровані клітинки об'єднуються в агломеровані території, для яких обраховується чисельність жителів. Частка населення агломерованих територій у загальному населенні країни становить власне агломераційний індекс, що за визначенням перебуває в діапазоні від 0 до 1 (чим більше індекс, тим більша урбанізація).

Методика обрахування агломераційного індексу має низький поріг віднесення певної території до міської. Сенс цього полягає у тому, щоб охопити у порівнянних термінах максимальну кількість країн, в яких історичні і географічні умови виникнення міст суттєво відрізняються.

Виходячи з кореляції між щільністю населення і концентрацією економічної діяльності, може бути обрахований просторовий розподіл певних показників економічної активності з клітинкою в один квадратний кілометр. Такі розрахунки мають елемент ілюстративності. Проте на великому об'ємі статистики вони дозволяють визначити тенденції. Так, за розрахунками Світового банку найбільша

¹² UN Public Administration Glossary. Department of Economic and Social Affairs, United Nations. URL: <https://publicadministration.un.org/en/About-Us/UN-Glossary>

концентрація створення ВВП спостерігається у найрозвиненіших країнах. У 2005 році найвищі показники мали Дублін, Лондон, Париж, Сінгапур і Відень, які мали концентрацію створення ВВП у 200 млн дол. (за паритетом купівельної спроможності) на квадратний кілометр. Агломерації Токіо-Канагава, Нью-Йорк–Нью-Джерсі, Осло-Акерсхус-Вестфол і Відень-Мьодлінг мали концентрацію створення ВВП 30 млн дол. на квадратний кілометр¹³.

Світовий банк обраховує також так звані ринкові потенціали міст (market potential) з урахуванням мережевих зв'язків. Використовується такий самий підхід, як для обрахування потенціалу торгівлі. Розміри ринків пов'язаних міст зважуються зворотно пропорційно відстані і підсумовуються. Відстань може обраховуватись географічно, або за часом, необхідним для пересування. Ринковий потенціал може вважатись таким, що розширює власний потенціал міста¹⁴. В методиці, релевантній для вимірювання агломерацій, обчислюються не власне об'єми ринків, а економічні показники міст, наприклад, регіональний валовий продукт.

Офіс менеджменту і бюджету адміністрації Президента США визначає метрополітенські статистичні зони (metropolitan statistical area, MSA) для проведення переписів населення і обрахування пов'язаних з населенням показників. Зони об'єднують міста і пов'язані з ними в соціально-економічному відношенні округи і спільноти. Зони є географічно нерозривними з щільністю населення вище певного порогу. Частина зон об'єднується в більші зони. За кількістю жителів розрізняють зони з населенням понад мільйон, від 250 тис до мільйона, від 100 до 250 тис, менші за 100 тис¹⁵.

Євростат публікує регіональну статистику, яка враховує рівні урбанізації. В рамках Номенклатури територіальних одиниць для статистики (Nomenclature of Territorial Units for Statistics, NUTS) третій рівень (NUTS 3), до якого відносять регіони з чисельністю населення від 150 до 800 тис., включає визначення так званих переважно міських і проміжних (між міськими і сільськими) регіонів. Рівень локальних адміністративних одиниць (local administrative units, LAU), які входять до NUTS 3, розрізняє міські зони (urban areas), міста (cities) або густонаселені зони, міста (towns) і приміські зони (suburbs). Окремо визначені адміністративні одиниці, які утворюють так звані функціональні міські зони (functional urban areas). Найнижчий рівень регіональної статистики Євростату – сітки з клітинками в один квадратний кілометр. На цьому рівні визначаються міські центри і міські кластери¹⁶.

¹³ World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. World Bank, 2009. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991>

¹⁴ Там само.

¹⁵ Revised Statistical Definitions of Metropolitan. Office of Management and Budget, Bulletin NO.95-04, June 30, 1995. URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/bulletins_95-04

¹⁶ Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:02003R1059-20180118&qid=1519136585935>

ОЕСР у кооперації з ЄС розробила методику визначення і вимірювання показників так званих функціональних міських зон (functional urban areas, FUA). За цією методикою будується демографічна сітка з клітинкою один квадратний кілометр. На її основі проводиться пошук безперервного кластеру клітинок з найвищою щільністю населення, сумарний об'єм якого перевищує 50 тис жителів. Цей кластер пов'язується з найближчою адміністративно-територіальною одиницею, яка визначається в якості центру (core) функціональної міської зони. Далі вивчається регулярний рух населення центру і прилеглих адміністративно-територіальних одиниць. Критерієм пов'язаності вважається робота принаймні 15 % зайнятих жителів цих одиниць у центрі зони. До визначеної у такий спосіб функціональної міської зони включаються адміністративні одиниці, оточені зоною безвідносно до інших критеріїв. Географічно розірвані адміністративні одиниці виключаються із зони¹⁷.

В різних країнах використовуються варіації зазначеної методики, які залежать від характеру адміністративно-територіальних одиниць, що утворюють функціональні міські зони. В ЄС використовується визначення локальної адміністративної одиниці (Local Administrative Units, LAU), що зазвичай дорівнює муніципалітету. У США використовуються дільниці перепису населення (census tracts). Після визначення функціональної міської зони за наведеною методикою її кордони приводяться до кордонів локальних адміністративних одиниць (ЄС) або округів штатів (США)¹⁸.

Поширеним є метод вивчення процесів урбанізації на основі карт з відбитками нічного освітлення територій (nighttime lights, NLS). Зокрема, цей метод системно використовується Світовим банком. Вважається, що міські поселення, відбитки нічного освітлення яких на карті змикаються, утворюють функціональні міські зони. Градієнти освітлення від найвищого в центрах таких зон до середнього на прилеглих територіях, які досліджуються протягом років, дають уяву про динаміку і потенціал росту міських зон.

Спостереження Світового банку нічного освітлення України дозволяють зробити висновок, що міські зони на Сході країни зменшуються, натомість розвиваються міські зони на Заході. На Сході зберігається потенціал утворення функціональних міських зон, на Заході такий потенціал утворюється.

¹⁷ Metropolitan areas. OECD.Stat. URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CITIES>

¹⁸ Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas. OECD, 2012. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264174108-en>

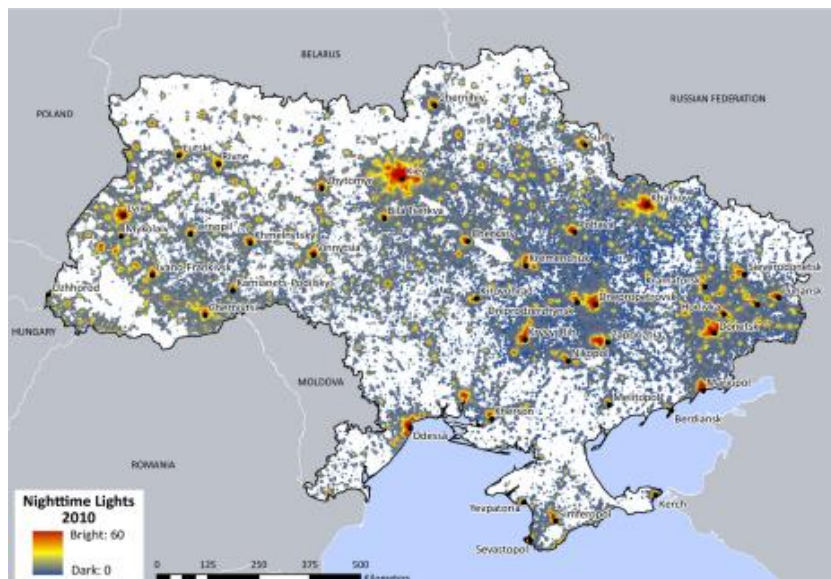


Рисунок 4. Відбитки нічного освітлення міських зон України.

Джерело: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/11/30/cities-in-eastern-europe-and-central-asia>

Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки містить у Додатку 1 картограми функціональних типів територій, зокрема агломерацій¹⁹. Наведена конфігурація п'яти агломерацій – Київської, Харківської, Дніпро-Кам'янської, Запорізької, Криворізької, Одеської і Львівської, – проте без пояснень щодо методики їх визначення (Рис. 5).

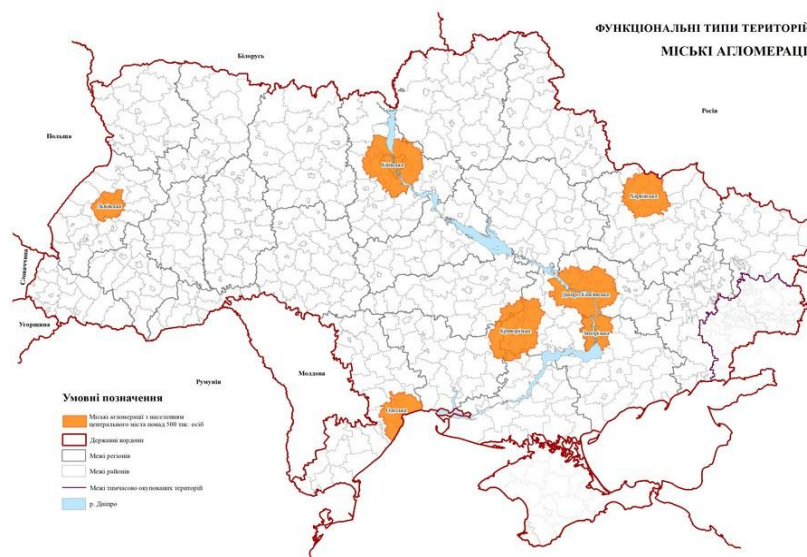


Рисунок 5. Географія агломерацій відповідно до ДСРР-2027.

Визначення функціональних типів території, зокрема міських агломерацій, відбиває практику провідних країн. Проте порівняння рисунка 5 з рисунком 4 дозволяє припустити відмінність методики, застосованої при розробці ДСРР-2027, але публічно не розкритої, від методики, яку використовує, наприклад, Світовий банк.

¹⁹ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05 серп. 2020 р. № 695. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820>

Додаток 3

Нормативно-правове визначення міських агломерацій в Україні

В Україні здійснювались спроби нормативного визначення міських агломерацій. Здебільшого визначення були описовими і не містили чітких критеріїв.

Закон України «Про засади державної регіональної політики» 2015 року містить визначення мікрорегіону, яке може бути застосоване до агломерацій: *«мікрорегіон – частина території регіону, що характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку»*²⁰.

Визначення терміну «міська агломерація» містилось у постанові Кабінету Міністрів України «Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст», яка втратила чинність: *«міська агломерація – компактне територіальне розміщення міських населених пунктів, об'єднаних інтенсивними господарськими, трудовими і культурно-побутовими зв'язками»*²¹.

Поняття «агломерація» і «міська агломерація» згадуються в державних будівельних нормах «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень ДБН 360-92». Визначається, що основою проектування, планування і забудови міських і сільських поселень повинна бути попередньо розроблювана концепція їх соціально-економічного розвитку, яка має враховувати «агломерації існуючі і ті, що формуються»²². Проте визначення агломерації відсутнє.

У Програмі сталого розвитку міста Севастополя на 2001-2005 роки, що втратила чинність, містилась згадка про Севастопольську агломерацію без її визначення²³. У Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року у версії, яка була чинною до 2017 року, згадувалось «збалансоване зростання агломерації (місто-область)» без пояснення змісту²⁴.

ДСРР-2027 містить загальне визначення агломерацій як територій концентрації ресурсів з чисельністю понад 500 тис. осіб.

Відкликаний законопроект «Про міські агломерації» від 17.07.2017 №6743 містив наступне визначення: *«міська агломерація ... є формою багатоцільового співробітництва територіальної громади міста-центру агломерації та територіальних громад сіл, селищ, міст, що розташовані в зоні впливу міста-центру*

²⁰ Закон України від 5.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

²¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2000 р. № 521 (втратила чинність). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/521-2000-п>

²² Наказ Держкоммістобудування від 17.04.1992 р. №44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0044481-92>

²³ Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. №1315 (втратила чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-2001-%D0%BF>

²⁴ Рішення Київради від 15.12.2011 №824/7060 (втратило чинність). URL: https://kmr.gov.ua/sites/default/files/dodatok_do_rishennya.pdf

агломерації та мають інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки з містом-центром агломерації, з метою спільної реалізації окремих функцій місцевого самоврядування». При цьому «ширина зони впливу міста-центру агломерації визначається індивідуально»²⁵. Вимоги межування громад для утворення агломерацій в законопроекті не містилось.

Законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад» від 19.12.2019 № 2637, поданий на розгляд до першого читання, містить дуже подібне визначення: «агломерація – форма співробітництва територіальної громади, що виконує функції центру агломерації та територіальних громад, які розташовані в зоні впливу центру агломерації та мають з ним інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки, що спричиняють значну щоденну маятникову міграцію населення». Визначається, що агломерація утворюється громадами, що межують з центром агломерації. Встановлюється критерій щодо чисельності: «агломерація може бути утворена навколо міста з чисельністю постійного населення понад 200 тисяч осіб або меншого міста, за умови якщо спільна чисельність постійного населення потенційних учасників агломерації складає не менше 200 тисяч осіб»²⁶.

Жодне з наведених визначень не містить соціально-економічного обґрунтування і не розкриває у вимірюваних критеріях зміст «зв'язку» між частинами агломерації.

²⁵ Законопроект від 17.07.2017 р. №6743 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318

²⁶ Законопроект від 19.12.2019 № 2637. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67710