

М.М. Габрель, Й.Я. Хром'як\*, Н.М. Лисяк\*\*

Центр моніторингу урбанізованих систем ІППТ  
при Національному університеті “Львівська політехніка”,  
\*Інститут підприємництва та перспективних технологій  
при Національному університеті “Львівська політехніка”,  
\*\*Інститут регіональних досліджень НАН України

## ОСНОВНІ ВИМОГИ ДО ПРОЕКТУ “ТИМЧАСОВОГО ПОЛОЖЕННЯ ПРО ЛЬВІВСЬКУ АГЛОМЕРАЦІЮ”

© Габрель М.М., Хром'як Й.Я., Лисяк Н.М., 2007

**Окреслено стан, проблеми дослідження питань відносин міст і прилеглих територій. Уточнено сутність поняття “агломерація”, запропоновано модель управління агломераціями, подані пропозиції та основні вимоги до проекту тимчасового положення про “Львівську агломерацію”.**

**The article deals with the research of the cities and urban areas. The sense of the notion “agglomeration” has been defined and the model of control on agglomeration has been introduced, as well as the propositions and the major requests to the project about Lviv agglomeration.**

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Проблема відносин міст та прилеглих територій має загальноукраїнський характер і вимагає вирішення на загальнодержавному рівні. Як підтверджує світовий досвід, наявні різноманітні правові форми співпраці окремих територіальних одиниць (громад)<sup>1</sup>. Така співпраця регулюється цивільним законодавством. До громадських форм передусім необхідно зарахувати різного роду зв'язки і порозуміння між територіальними громадами. Разом з тим практика не витворила ефективних форм оптимізації відносин міст і прилеглих територій. Дослідження питань оптимізації відносин міст і прилеглих територій має дати новий імпульс науковим дослідженням та практичному вирішенню актуальних проблем і завдань на основі покращання взаємодії різних рівнів управління, співробітництва влади.

**Ціллю статті** є розробка проекту положення про створення і функціонування агломераційної спілки як нової організаційно-правової і громадської форми оптимізації відносин міста і прилеглої території.

**Основний матеріал дослідження.** Визнаючи потребу подальшого регулювання цих відносин, необхідно уточнити поняття “агломерація”, її структури, особливостей функціонування для виявлення можливості створення нових організаційних форм їх ефективного діяння як системи.

Агломерація – це заселена щонайменше 500 тис. мешканців територія урбанізованих просторів, яка виділяється на фоні оточення високим рівнем сконцентрованих функцій проживання та господарювання.

Передмістя і центри є в тісному просторовому та функціональному пов'язанні. Одне з міст (місто-центр) виконує стимулюючі функції і регулює агломераційні процеси та просторові зв'язки (природничі, суспільні, господарські, культурні). Окремі частини агломерації можуть входити до складу різних позаагломераційних структур – природничих чи культурних. Міста і населені пункти, поєднуючись у цілість, мають тенденції до переростання в єдине просторове утворення, але зберігають свою адміністративну незалежність.

Агломерація, незважаючи на свою розлогість і величину, становить цілісний організм завдяки поєднанню її структурних елементів спільною транспортною та інженерними інфраструктурами, а

<sup>1</sup> У Польщі підготовлено проект Закону про метрополії (від 14 липня 2007 р.)

також промисловістю, від чого значною мірою залежить ефективність функціонування цілого організму та його розвиток. На території агломерації існують поєднані в просторову цілісність різноманітні елементи – території урбанізовані, що урбанізуються, транспортні та технічні вузли інфраструктури, ліси, сільськогосподарські угіддя, які працюють як система, а не сума окремих одиниць.

Важливою складовою державного і регіонального організму є мешканці агломерації. Вони мають власну індивідуальність, особливі характеристики і систему цінностей. Значний людський потенціал, наявний в агломерації, виокремлюється для того, щоб розвивати різні напрями діяльності, використовувати вищий економічний потенціал та розвиватись завдяки розміру і різноманітності занять. Виділимо характерні риси агломерації, на основі яких і має ґрунтуватись Тимчасове положення:

- доступність до всього спектра соціальної інфраструктури і можливість його вільного вибору;
- інтенсивні внутрішні переміщення людського потенціалу, швидкий доступ до інформації і здатність сприйняти значні міграційні потоки;
- нагромадження різних можливостей для реалізації господарських ініціатив;
- функціонування великого ринку праці і збуту, що сприяє розвитку;
- добрі умови охорони середовища як у межах агломерації, так і її близького оточення (поліпшений контроль);
- сприяння формуванню творчого середовища, продукуванню нових наукових, господарських та інших творчих ідей.

Прийmemo за основу, що агломераційні території не становитимуть самостійних ланок у системі місцевого самоврядування, члени цього утворення не втратять автономного статусу. Аналіз організаційних форм функціонування території агломерацій в інших країнах вказує на брак правових розв'язків формування адміністративної структури територій агломерацій. Співпраця таких територій реалізується передусім через створення спільних основ господарювання, що здійснюють конкретні публічні послуги. Додаткові функції реалізуються господарськими організаціями і системою планування реалізації системою громадських послуг у межах агломерації. Характерним є діяння тут території окремих господарських структур, що надають послуги у вибраному секторі.

Визначення меж агломерацій має пов'язуватися з виділенням зони певних громадських функцій в агломераційному характері, що мають на меті створити інструмент до координування існуючих вже завдань, які дозволять активізувати суспільно-економічний потенціал, а в остаточному результаті обумовлять її розвиток агломерації. Додаткову вартість для економіки створює синергетичний ефект, який постає внаслідок пов'язання можливостей і засобів, що використовуються зазвичай окремими територіальними громадами і під час формування цілісності та розвитку агломераційних зв'язків активізуються. Варто припустити, що ефект, утворений поєднанням окремих територіальних громад, наприклад, у секторі громадського транспорту, створить додаткові можливості для мешканців, призведе до покращання загосподарювання дорогами агломерації та до збільшення темпу господарського розвитку територій агломерацій.

Основною метою створення агломераційної спілки має бути забезпечення гармонійного розвитку всієї території агломерації через координацію і виконання певних публічних завдань, реалізація яких у конкретних межах дозволила б задовольнити зростаючі потреби мешканців та забезпечити гармонійний розвиток агломерації загалом.

**Тимчасове положення** окреслить межі співпраці територіальних громад агломерації між собою, а також з обласним урядом. В основу створення агломераційної спілки мають бути закладені принципи:

- 1) *цілісності*, що передбачає узгодження інтересів та потреб населених пунктів та прилеглих територіальних громад;
- 2) *ієрархічності*, що встановлює пріоритети державних, регіональних і місцевих інтересів;

3) *функціональності*, який полягає у визначенні ефективних рішень щодо реалізації необхідних функцій організації та розвитку територіальних ресурсів;

4) *забезпечення безпеки життєдіяльності населення на території*, суть якого полягає у врахуванні ризиків наявності та можливої дії небезпечних техногенних та природних явищ;

5) *дотримання загальнодержавних інтересів*, тобто встановлення та зміна меж здійснюються, враховуючи необхідність забезпечення реалізації загальнодержавної економічної політики та економічної безпеки держави;

6) *об'єктивності*, тобто документи розробляються на основі реальних нормативно-правових актів, показників органів державної статистики та науково-проектних організацій;

7) *гласності*, який полягає в тому, що проведення, встановлення і зміна меж є доступними для громадськості.

Крім того, повинні враховуватись **норми** чинного законодавства, існуючих форм власності, стратегічних програм розвитку держави, регіонів, населених пунктів та територіальних громад, рівня та стандарту забезпечення населення послугами.

Можливими вбачаються два потенційні варіанти створення агломераційної спілки. Перший з них виникає з прийняття положення, яке опирається на розподіл повноважень. У разі визначення меж агломерації необхідно послуговуватись науково-методичними рекомендаціями, а самі вони (межі) мають бути затверджені Кабінетом Міністрів. Таке рішення повинно ґрунтуватись на думці територіальних громад, які мають створювати агломераційні зв'язки. Важливо, щоб до складу спілки входили представники усіх територіальних громад, а межі узгоджувалися з критеріями функціональної "належності" до відповідного зв'язку. Головними критеріями при тому мають бути: характер територіальної громади (наприклад, міський); густота мешканців; рівень урбанізації; функціональні зв'язки.

Стосовно другого підходу до визначення меж агломерацій, то в основу покладено критерій пропозицій зацікавлених громад. Варто передбачати, що утворення агломераційних Спілок буде пов'язано з можливістю подальшого урегулювання існуючих зв'язків і порозумінь між членами, які делегують певні функції до реалізації на рівні спілки. У такій ситуації можна обумовити певний термін на подачу заяви до спілки агломерації з бажанням увійти до неї. Постає вимога ще на стадії опрацювання Тимчасового положення про агломерацію, розробити Статут агломераційної спілки.

Тимчасове положення визначатиме принципи розширення спілки на нових членів; виходу з неї, що також вимагатиме відповідного рішення Кабінету Міністрів, яке повинно змінити рішення в справі визначення меж агломераційної спілки. Кінцевими елементами процесу старань до зміни меж (входження чи вихід зі Спілки) серед інших могло б бути:

- рішення ради зацікавлених територіальних громад чи міста;
- підтримка спілки на включення нових членів, визначення їм громадських функцій, які виконуватимуться через спілку;
- підтримка влади адміністративних районів області;
- порозуміння щодо фінансових обов'язків у разі виходу із спілки або входження до неї з метою стабілізації фінансової системи.

Статут вимагав би впровадження проміжного періоду для нових членів та для тих, хто збирається виходити зі спілки.

**Тимчасове положення** має окреслювати завдання агломераційної спілки, зокрема:

- ухвалення досліджень агломерації в напрямку загосподарювання простору, їх узгодження з загальнорегіональними вимогами. Такі спільні дослідження були б корисними для окремих членів спілки при затвердженні місцевих планів забудови та використання територій. При непідпорядкуванні планів просторового загосподарювання окремої територіальної громади з планами агломерації, спілка могла б звертатися до обласної влади про застосування певних наглядових дій. Прийняття цієї умови вимагало б узгодження матеріалів просторового планування території всіх членів спілки. Доцільним видається накладання на територіальні громади, які входять до складу спілки, обов'язку

реалізації місцевого плану загосподарювання та забудови спільних територій, зокрема для розвитку транспортних комунікацій та інших загальноагломераційних функцій;

- завдання в аспекті громадського транспорту агломерації. Необхідно впровадити в матеріалах просторового планування розділ громадського транспорту агломерації. Доцільно розробити положення, яке регулювало б функціонування громадського транспорту і де були б визначені обов'язки окремих територіальних громад в аспекті організації та фінансування транспорту, щоб створення цілісної транспортної системи стосувалось не тільки самого транспорту, але й правових основ його функціонування.

Виконання таких завдань через спілку агломерації могло б відбуватись на основі порозумінь і адміністративних умов між Спілкою та її членами. Важливим було б створення каталогу завдань, які має виконувати спілка. Сюди б увійшли завдання з ділянки, наприклад, охорони середовища, господарювання відходами, реклами території агломерації, безпеки і боротьби з ризиками, навчання громадян, реклами і охорони здоров'я тощо. Потрібно підкрестили, що такі завдання здебільшого належать до власних завдань територіальної громади. Переорієнтація через агломераційні спілки деяких завдань адміністративних районів і перенесення їх до агломерації не повинні погіршити фінансової ситуації адміністративних районів. Передача певних завдань має відбуватись разом з віддачею фінансових засобів, обов'язкових до їх реалізації.

Агломераційні спілки будуть творити місто-центр, міста районного значення, а також сільські територіальні громади, які територіально пов'язані з цими містами. Тобто члени спілки володіють різними завданнями і компетенцією. Міста, центри районів реалізують внутрішні районні функції, а територіальні громади без такого статусу – винятково внутрішні функції. Отож необхідно зауважити, що реалізація завдань районного рівня через агломераційні спілки буде належати району. Приклад цей можна продемонструвати на проблемі управління дорогами. В агломераціях функціонують дороги різних категорій, зокрема місцевого та районного значення, які обслуговуються відповідно територіальними громадами та районами. У разі визнання якоїсь дороги важливою для всієї агломерації, окремі елементи її відносяться до районних або місцевих доріг, постане потреба перенесення компетенції її обслуговування на спілку.

**Тимчасове положення** має визначити компетенції органу управління (ради агломерації), який має утворюватись наполовину з представників органів місцевого самоврядування, а іншу половину мають становити представники окремих територіальних громад. Рішення, які прийматимуться спілкою, мають визначатися на основі більшості голосів. Окрім того, потрібно створювати виконавчий орган, який буде підпорядковуватись Раді агломерації. Раду мають очолювати президент та два віце-президенти. Доцільно також створити ревізійну групу спілки, яка контролюватиме виконавчі органи. Виконавчий орган має формуватись з фахівців за умовами конкурсу на термін чотирирічної каденції, що відповідає каденції органів місцевого самоврядування. Функції виконавчого органу полягають у виконанні загальноагломераційних завдань через створення відповідних інвестиційних та проектних структур. Тимчасове положення має визначити статус та функціональні обов'язки конкретних посадових осіб, узгоджувати функції, які виконуватиме агломераційна спілка, з діями та компетенцією відповідних виконавчих органів. **Тимчасове положення** буде регулювати також поведінку в надзвичайних ситуаціях як в агломерації, так і щодо управління нею. Для створення умов до вирішення спорів між агломераційною спілкою та (або) її окремими учасниками передбачається залучення зовнішнього арбітражу. Питання стосовно справ, з якими мешканці можуть звертатися до спілки за підтримкою, а також виступів арбітражу мають бути детально опрацьовані в Положенні.

**Нагляд за діяльністю** створеної агломераційної спілки відбуватиметься на основі критерію узгодженості з правом, до того ж можуть використовуватися існуючі інструменти нагляду або визначатися додаткові для виконання рішень та вирішення спорів. Головою нагляду має бути Прем'єр-міністр України і голова обласної ради, а в справах фінансових – Рахункова палата та Обласна рада.

**Фінансова діяльність** агломераційної спілки буде проведена з урахуванням бюджету і використання існуючих організаційно-правових форм, передбачених у законах про фінансування та господарювання органів місцевого самоврядування. Оскільки метою агломераційної спілки буде скоординована реалізація ключових завдань всієї агломерації, які вимагатимуть додаткових коштів, обов'язковим стане формування спільних фінансів для виконання таких завдань. Можливими видаються два способи забезпечення фінансування спілки:

1) система “складок”;

2) система трансферів, засобів з державного бюджету безпосередньо до бюджету спілки в пропорції, що відповідає завданням, які зараховані до її компетенції.

Фінансування завдань, які реалізуються через агломераційну Спілку у формі “складок”, може призвести при непланованих і небажаних діях окремих членів спілки, до недобору та браку фінансових засобів на їх реалізацію. З такими загрозами не пов'язується система безпосередніх трансферів. Враховуючи додаткові кошти, які необхідні для реалізації завдань спілки, варто передбачувати їх у Державному бюджеті (тобто має бути стаття агломераційних субвенцій).

Доходи агломераційних спілок становитимуть:

- трансфер засобів з Державного бюджету напряму до бюджету спілки (у величині, відповідній до завдань Спілки);
- фінансування окремих завдань учасниками спілки у формі складок.
- агломераційна субвенція з Державного бюджету на реалізацію насамперед державних інтересів;
- цільові дотації на реалізацію інвестиційних проектів;
- міжнародні кошти, зокрема на реалізацію природоохоронних завдань;
- доходи від Статутного фонду агломераційної спілки;
- доходи від реалізованих через спілку завдань (наприклад, транспорт на обслуговування).

Тимчасове положення повинно окреслити місце та статус територіальної громади, де буде розміщено спілку.

**Висновки.** Підсумовуючи наведене, наголосимо ось на чому:

1. Складність порушеної проблеми вимагає реалізації “пілотного” проекту для уточнення та апробації основних положень і форм управління агломераціями. Тимчасове положення, задумане для Львівської агломерації, могло б пройти перевірку та апробацію з подальшим поширенням на всю Україну, а в майбутньому завершитись прийняттям закону “Про агломерації України”.

2. Враховуючи наявні організаційно-правові форми співпраці (цільовий зв'язок, товариства і порозуміння), потрібно вважати, що найоптимальнішою організаційною формою, враховуючи вимоги правових умов, а також завдань, які вирішуються, є формула цільового зв'язку.

3. Для упорядкування просторового планування та розвитку приміської зони Львова, синхронізації процесів у місті та на приміських територіях, а також для розробки узгоджених підходів використання та забудови приміських земель доцільно створити робочу групу з підготовки Тимчасового положення про Львівську агломерацію. Завданням робочої групи має бути:

- обґрунтування підходів до визначення меж агломерації;
- замовлення проекту просторового планування агломерації, де узгодити існуючі містобудівні та земельпорядні проектні напрацювання;
- окреслення завдань на розробку місцевих правил забудови та використання територій агломерації, які мають включати графічні матеріали (схематичне відображення проекту просторового планування приміської зони); номенклатуру зон різного функціонального використання, зокрема інвестиційно-привабливих ділянок; процедурно-правові питання використання, забудови та управління приміською територією.

1. Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” 21.05.1997 № 280/97-ВР. 2. Законодавство України про землю: Земельний кодекс України. Нормат.-правові акти з земельних питань. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.