

УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ В УКРАЇНІ:  
ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИMANAGEMENT OF THE DEVELOPMENT OF URBAN AGGLOMERATIONS  
IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS

У статті досліджено основні проблеми формування спроможних міських територіальних громад та невходження в їх склад сусідніх сільських територій. Встановлено основні особливості, якими характеризується агломерація як функціональне поняття. Розроблено концептуальні засади фінансового забезпечення розвитку міської агломерації як інструменту реалізації бюджетної політики розвитку територій. Зазначено, що пріоритетними компетенціями, які повинні перейти на рівень агломераційного утворення автоматично, є напрями: затвердження нормативних документів та забезпечення управлінського процесу агломерації; питання якісної організації життя мешканців; покращення соціально-економічного розвитку територій; співпраця з органами місцевого самоврядування регіонального рівня та державної влади. Пропонується сформувати бюджет агломераційного утворення з наступних платежів: 10% ПДФО; 20% плати за землю; 20% єдиного податку – для територіальних громад, які розташовані навколо громади-центру; 5% ПДФО, 7% плати за землю та єдиного податку – для громади міста-центру агломерації. Додатковими фінансовими джерелами для фінансування проектів та програм агломерації пропонується встановити бюджетні фонди у вигляді: коштів державного бюджету (ДФРР, субвенція на соціально-економічний розвиток територій, субвенція по програмі "Спроможна українська школа", інші державні субвенції); позабюджетних фондів; кошти позабюджетних недержавних підприємств і установ, благодійних фондів і організацій; кошти спонсорської допомоги, кошти господарюючих суб'єктів та населення; позикові кошти іноземних інвесторів. Запропоновано напрями використання коштів агломерації для уникнення диспропорцій у розвитку громад в межах агломераційного об'єднання.

**Ключові слова:** агломерація, територіальна громада, фінансове забезпечення, соціально-економічний розвиток, території.

The article examines the main problems of the formation of capable urban territorial communities and the non-inclusion of neighboring rural areas in their composition. The main features characterizing agglomeration as a functional concept have been established. Conceptual foundations for the financial support of the development of urban agglomeration as an instrument for implementing the budget policy of territorial development have been developed. It is determined that the main competencies or tasks that should be automatically transferred to the agglomeration level include the following areas: adoption of regulatory legal acts of various levels of significance and ensuring the management process; addressing issues of quality organization of the population's livelihood; ensuring the economic development of the territory; interaction with state authorities. It is proposed to form the budget of the agglomeration entity from the following payments: 10% of personal income tax (PIT); 20% of land fees; 20% of the single tax – for territorial communities located around the central community; 5% of PIT, 7% of land fees and the single tax – for the central city community of the agglomeration. Additional financial sources for funding agglomeration projects and programs are proposed as follows: budgetary funds in the form of state budget funds (State Fund for Regional Development, subvention for socio-economic development of territories, subvention for the "Capable Ukrainian School" program, other state subventions); off-budget funds; funds of off-budget non-state enterprises and institutions, charitable funds and organizations; sponsorship funds, funds from economic entities and the population; borrowed funds from foreign investors. Possible ways of usage of agglomeration funds in order to avoid disparities in the development of communities within the agglomeration association are proposed.

**Key words:** agglomeration, territorial community, financial support, socio-economic development, territories.

УДК 332.3:364.122.5  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.40.44>

**Пелехатий А.О.**

д.е.н., доцент кафедри державного управління  
Українського Католицького університету,  
м. Львів

**Качур В.О.**

аспірант 1 курсу,  
кафедри управління та бізнес адміністрування,  
Прикарпатський національний університет  
імені Василя Стефаника,  
м. Івано-Франківськ

**Попадинець Н.М.**

д.е.н., старший дослідник  
заступник директора  
з науково-педагогічної роботи  
ВСП «Навчально-науковий інститут просторового планування та перспективних технологій  
Національного університету  
«Львівська політехніка»», м. Львів

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Формування об'єднаних територіальних громад в Україні забезпечило позитивні зміни в соціально-економічного розвитку територій, в першу чергу через перерозподіл повноважень та фінансових ресурсів між рівнями адміністративно-територіальних одиниць. Так, основні повноваження щодо розвитку територій локального рівня перейшли до органів місцевого самоврядування територіальних громад, що забезпечило ефективний розвиток територій та контроль над видатками зі сторони громад.

Таким чином, 25 жовтня 2020 року в Україні пройшли перші вибори в укрупнені громади

та утворилося 1469 територіальних громад. Впродовж реалізації реформи основні із значними проблемами зіштовхнулися міста обласного значення, так як територіальні громади, які їх оточували мали потужну фінансову базу та можливості для розвитку за рахунок сусідства із розвиненими урбаністичними центрами. В той же час громади з кількістю мешканців до 50 тисяч мали позитивну історію створення укрупнених громад та формування навколо своєї території центрів розвитку за рахунок доєднання до себе менш спроможних територіальних громад.

Такі тенденції спричинили умови до пошуків шляхів співпраці між громадами міст облас-

ного значення та громадами, які їх оточують. Першочерговим рішенням для громад став досвід країн Європейського Союзу в напрямку створенні агломерацій та налагодження співпраці між територіями.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями створення міських агломерацій, їх розвитку та стратегічного планування в країнах Європейського Союзу та можливості запозичення кращих практик в Україні займалися українські вчені М. Мельник, Г. Олексюк, Н. Лисяк, А. Дмитренко, Х. Патицька, З. Сірик, С. Куйбіда, С. Богачов, А. Коваленко. Серед зарубіжних дослідників дану наукову проблематику розглядали Bertrand Renaud, J. Vernon Henderson, Bruce Katz, Laurence E Lynn, Jr., Kathy Pain та інші.

Водночас, у працях українських вчених не враховані останні зміни у системі організації агломерацій з сторони соціально-економічного розвитку, які спричинені впливом військових дій в Україні.

**Метою статті** є поглиблення теоретичних засад та напрацювання практичних рекомендацій з питань формування міських агломерацій та управління ними в Україні на основі досвіду країн Європейського Союзу.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Адміністративно-територіальна реформа призвела до ситуації, в якій обласні центри та великі міста стали «заручниками» сільських громад, які їх оточують. Основним аргументом для сільських громад стало отримання повноважень і фінансових ресурсів на рівні міських утворень, що автоматично підвищило рівень їх спроможності та створило умови для розвитку соціально-економічної складової на власних територіях.

Децентралізація владних повноважень створила умови при яких міські громади мають лише один вихід для розширення власних меж та розвитку, це горизонтальна взаємодія громад, а саме створення агломераційних утворень для спільного планування із сусідніми громадами просторового розвитку, комунальної та соціальної інфраструктури, виробних потужностей та інших сфер діяльності громади.

Досліджуючи розвиток міської агломерації як форми горизонтальної взаємодії територіальних громад, слід акцентувати на окремих аспектах та особливостях її існування.

За словами М. Руже, агломерація виникає тоді, коли концентрація міських видів діяльності виходить за межі адміністративних кордонів і поширюється на прилеглі населені пункти. Це означає, що основою для виникнення агломерації є поширення міських форм організації

життя населення та соціально-економічного розвитку на сільську місцевість. У цьому контексті варто виділити часовий аспект появи передумов для формування агломерації: інтенсивні економічні, трудові та культурно- побутові зв'язки з містом-центром виникають в результаті тривалої постійної взаємодії територіальних громад у певному регіоні, охопленому такою взаємодією.

Агломерація як функціональне поняття має кілька характерних рис, зокрема [1-3]:

- орієнтацію на створення нової просторової структури через появу осередків розвитку у певних ділянках простору, що визначаються:

1. концентрацією економічних, фінансових, наукових і управлінських ресурсів, а також потенціалом медіа та культурних інституцій;

2. інноваційністю та високою якістю послуг;

3. централізацією управлінських функцій у межах агломераційної території;

- зміною характеру та інтенсивності зв'язків між містом, яке є центром агломерації, та навколишніми територіями, зумовленою розвитком синергійних функціональних впливів міста на оточуючий простір, що проявляється у поширенні міського стилю життя на сусідні громади;

- появою складних поселень із нечіткими межами між міською та приміською зонами і поліцентричною структурою.

Тож, процеси в межах такого утворення є незворотними, через що вихід з складу такого утворення є майже неможливим. Проте, значно більшими переваги вступу в агломерацію, так як виникає так званий «агломераційний ефект», який сприяє стрімкому соціально-економічному розвитку громад, які вступили в таке формування.

Підтвердженням цього служать дані статистичних спостережень розвитку метрополійних територій країн ОЕСР (наведено за [4]), які полягають у такому:

- подвоєння числа жителів на метрополійній території призводить до 2-5% зростання ВВП;

- подвоєння числа адміністративно-територіальних одиниць з власними органами місцевого самоврядування, які входять до складу метрополійної території, є причиною зниження ВВП на 6%;

- натомість функціонування в метрополії єдиного органу управління забезпечує зниження впливу роздробленості території наполовину.

Розуміючи усі переваги створення агломерації в Україні з'явилося перше агломераційне утворення навколо міста Львів. Громади-партнери спільно із обласною адміністрацією напрацювали стратегію розвитку агломерації

та розпочали співпрацю над рядом об'єктів для спільного розвитку власних територій.

В контексті авторського визначення організаційних засад формування міської агломерації (рис. 1), на нашу думку, доцільним є створення Ради агломерації як надмуніципального органу управління, до якої входило б по два члени з кожної територіальної громади (голова ради територіальної громади та делегований депутат-представник), а головою Ради агломерації автоматично визначити міського голову територіальної громади – центру агломерації.

Згідно з запропонованими організаційними засадами, повноваження ради агломерації поділяються на ті, які автоматично передаються на надмуніципальний рівень, та ті, передача яких встановлюється в момент підписання статуту/договору. До основних компетенцій або завдань, які мають бути передані на рівень агломерації автоматично, варто віднести такі напрями:

- ухвалення нормативно-правових актів різного рівня значущості та забезпечення управлінського процесу (створення комісій, прийняття програм соціально-економічного розвитку такого утворення, затвердження бюджету агломерації та ін.);

- вирішення питань якісної організації життєдіяльності населення (розроблення та затвердження документів просторового розвитку, організація спільного транспортного сполучення, спільне прийняття рішень по суміжних територіях, вирішення питань утилізації ТПВ та ін.);

- залучення інвестицій в розвиток агломерацийного утворення;

- спільне використання майна переданого на користування органам міської агломерації;

- взаємодія з органами влади усіх рівнів.

Також гостро стоїть питання формування ефективного механізму фінансового забезпечення розвитку міської агломерації в контексті досягнення цілей бюджетної політики розвитку територій є актуальним, адже пропонує формування міської агломерації з окремим надмуніципальним органом управління та чітко визначеними повноваженнями важливим є акцентування уваги на особливостях формування та виконання бюджету агломерації.

Відповідно до запропонованого підходу, пропонується формування окремого надмуніципального бюджету агломерації (субрегіонального бюджету) для виконання повноважень, переданих на цей рівень.

Бюджетним кодексом України передбачається, що фінансування програм розвитку чи проектів агломерацийних ареалів повинно

впливати на соціально-економічний розвиток окремих територій, а саме громад об'єднаних в агломерацію.

Відтак, бюджетом міської агломерації визначено кошторис доходів та видатків агломерації, який формується за рахунок часткових відрахувань від окремих податків, які надходять до бюджетів територіальних громад – членів агломерації, трансфертів з державного бюджету та інших не заборонених законодавством джерел, затверджується радою агломерації та передбачає використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, делегованих на цей рівень управління громадами-членами.

Відсутність механізму фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку агломерацій як інструменту реалізації бюджетної політики розвитку територій лише поглиблює поляризацію між розвитком громад в межах агломерацийного ареалу. Причиною таких диспропорцій є наявність концентрації населення робочого віку у великих містах, що створює додаткову робочу силу, а відтак сприяє економічному розвитку території та формуванні додаткового внутрішнього продукту у самому «ядрі» агломерацийного об'єднання, а відтак, соціально-побутова сфера розвинена краще у містах, які є центрами агломерацій. Зосередження у великих містах основної кількості робочого населення та розміщення на їх території великого та середнього бізнесу забезпечує лівову частку фінансових ресурсів та напряму впливає на соціально-економічний розвиток прилеглих територій.

Наявність значних прогалин у фінансовому забезпеченні агломерацій як інструменті бюджетної політики у забезпеченні розвитку територій пов'язана ще і з тим, що в державі відсутня виважена політика агломерування та не визначені чіткі рамки бюджетного забезпечення таких об'єднань. Так, доцільним є визначити на рівні Бюджетного кодексу України переліку фінансових інструментів, які стануть основою бюджетного забезпечення таких об'єднань та впливатимуть на соціально-економічний розвиток територій агломерації.

Фінансову основу агломерації необхідно формувати за рахунок відрахувань від місцевих бюджетів, міжнародної технічної допомоги та коштів державного бюджету, в якому повинні впроваджуватися окремі статті видатків на агломерацийні утворення.

На нашу думку, основним джерелом фінансового забезпечення розвитку міської агломерації мають бути кошти, передані до бюджету агломерації з бюджетів територіальних громад. Зважаючи на особливості формування

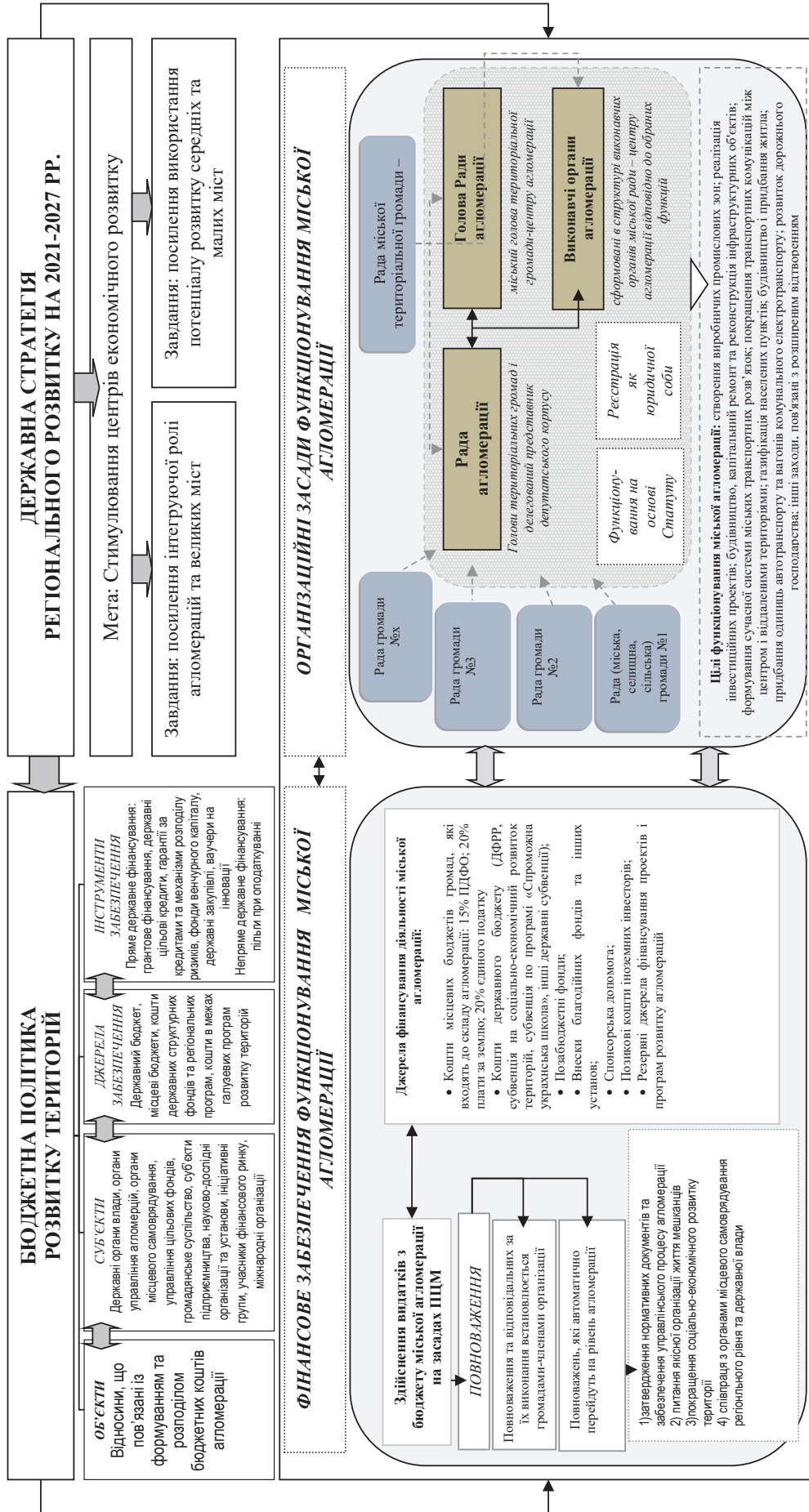


Рис. 1. Концептуальні засади фінансового забезпечення розвитку міської агломерації як інструменту реалізації бюджетної політики розвитку територій

Джерело: розробка автора

доходів бюджетів територіальних громад, пропонуємо до таких джерел віднести відрахування від обсягів надходження до місцевих бюджетів окремих податків у розмірах:

– 10% ПДФО; 20% плати за землю; 20% єдиного податку – для територіальних громад, які розташовані навколо громади-центру;

– 5% ПДФО, 7% плати за землю та єдиного податку – для громади міста-центру агломерації пропонуємо знизити цей відсоток втричі, адже саме бюджет міста стане основним джерелом спрямування фінансового ресурсу до бюджету агломерації.

Пропозиція відрахування певної частки надходжень від зазначених податків пов'язана з тим, що ПДФО та єдиний податок є платежами, які розглядаються як індикатори ефективності функціонування ринку праці на території адміністративно-територіального формування та розвитку підприємництва, що, поміж іншого, впливає і пов'язане з рівнем залучення інвестиційних ресурсів на територію громади. Аналогічно доцільним є зарахування частини плати за землю до бюджету агломерації. Цей податок сплачують і фізичні, і юридичні особи. З цієї позиції зарахування частини надходжень від справляння цих податків до бюджету агломерації є справедливим та доцільним, оскільки ці кошти спрямовуватимуться на стимулювання економічного розвитку території, підвищення рівня її конкурентоспроможності та формування ефективного бізнес-середовища, а також підвищення якості життєдіяльності мешканців громад, зокрема розвитку ринку праці на території агломерації.

Зважаючи на те, що агломерації виступають результатом довготривалої постійної комплексної взаємодії територіальних громад на певній території, можна акцентувати і на інтересі держави та регіональних органів влади у їх розвитку як потужних центрів економічного та інноваційного зростання в регіонах. Таким чином, доцільним буде формування субвенцій на стимулювання розвитку агломерацій на цих рівнях, які варто надавати за умови відповідності напрямів розвитку агломерацій та проектів, які втілюватимуться на цьому рівні, державній політиці розвитку території та програмам регіонального розвитку.

Разом з тим, надання додаткових коштів з державного бюджету на розвиток агломерації характеризується і зростанням ризику збільшення диспропорцій рівня фінансової спроможності територій, оскільки кошти субвенції спрямовуватимуться на розвиток тих громад, які, маючи вигідне територіальне розташування та розвинену економіку через близькість до великого міста, є фінансово спроможними і розвинутими.

Додатковими фінансовими джерелами для фінансування проектів та програм агломерацій виступають бюджетні фонди у вигляді:

– коштів державного бюджету (ДФРР, субвенція на соціально-економічний розвиток територій, субвенція по програмі “Спроможна українська школа”, інші державні субвенції);

– позабюджетних фондів – залучені кошти приватного капіталу;

– внески благодійних фондів і організацій;

– спонсорська допомога;

– фінансові ресурси суб'єктів господарювання;

– позикові кошти іноземних інвесторів.

Для уникнення диспропорцій у розвитку громад в межах агломераційного об'єднання пропонується чітко визначення напрямів використання коштів та їх обмеження спрямуванням лише на економічний розвиток громад, а саме [5-9]:

– створення виробничих промислових зон з додатковою інфраструктурою (електромереж, водовідведення, водопостачання) для надання ділянок в оренду або продаж її інвесторам;

– покращення об'єктів житлово-комунальної та соціально-культурної сфер;

– формування сучасної системи міських транспортних розв'язок, автостанцій, “перехоплюючих паркінгів” і паркувань, яка дозволить оптимізувати рух транспорту в межах агломерації. Покращення транспортних комунікацій між центром і віддаленими територіями.

– будівництво інфраструктурних мереж (водопроводів, газопроводів та ін.);

– розвиток мережі метрополітенів;

– спільне придбання міжміського автотранспорту, який курсуватиме в межах агломерації;

– покращення дорожньої господарі;

– інші заходи, пов'язані з розширенням відтворенням.

**Висновки.** Таким чином, в Україні доцільно звернути увагу на важливість використання механізмів горизонтальної взаємодії територіальних громад та розвиток територій навколо великих міст як центрів економічного зростання та джерела імпульсу для економічного поступу сільських громад. Це вимагає формування ефективних і дієвих механізмів фінансового забезпечення розвитку міської агломерації через формування та виконання бюджету агломерації як дієвого інструмента в контексті реалізації бюджетної політики розвитку територій.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Зв'язок великих міст та сільських околиць. Інститут Громадянського Суспільства. Серія тема-

тичних публікацій, які ґрунтуються на базовому дослідженні “Огляд ситуації щодо впровадження партнерств міських та сільських територіальних громад в умовах децентралізації та змін у державній регіональній політиці в Україні”. 10.01.2019. URL: <https://www.csi.org.ua/partnerstvo-mizh-miskymy-ta-silskymy-terytorialnymy-gromadamy-yak-efektyvnyj-instrument-mistsevogo-ekonomichnogo-rozvytku/zv-yazok-velykyh-mist-ta-silskyh-okolyts/> (дата звернення 21.04.2024)

2. Метрополійні процеси в регіоні: концептуальні підходи та прикладні аспекти просторового аналізу: науково-аналітична доповідь. НАН України. Інститут регіональних досліджень; наук. ред. М. І. Мельник. Львів, 2014. 65 с.

3. Аналіз та надано рекомендації щодо Проекту закону про міські агломерації: відповідність нормам та стандартам Ради Європи та кращим європейським практикам. URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/40887.pdf> (дата звернення 23.04.2024)

4. Олексюк Г.В., Попадинець Н.М., Лисяк Н.М. Концептуальна фінансово-економічна модель урбанізованих систем. Економіка та право. 2020. № 2 (57). С. 84-95.

5. Schuler M., Dessemontet P., Joye D., Perlik M. Eidgenössische volkszählung 2000:

Die Raumgliederungen der Schweiz. Neuenburg. 2000. 232 с. URL: [https://www.researchgate.net/publication/261364672\\_Eidgenössische\\_Volkszählung\\_2000\\_Die\\_Raumgliederung\\_der\\_Schweiz.pdf](https://www.researchgate.net/publication/261364672_Eidgenössische_Volkszählung_2000_Die_Raumgliederung_der_Schweiz.pdf) (дата звернення 14.04.2024)

6. Агломерації. Аналітична записка. Частина перша. Інститут громадянського суспільства : веб-сайт. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/aglomeratsiyi-analitychna-zapyska/> (дата звернення: 16.04.2024)

7. Пелехатий А., Патицька Х. 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. Безгін В. Агломерація: історія загублених десятиліть розвитку. Українська правда : веб-сайт. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2020/02/13/7240419/> (дата звернення: 16.04.2024).

9. Димченко О.В., Семенов В.Т., Биченко Л.А., Панкеева А.М. Агломерації: сучасний стан та перспективи розвитку і управління. Містобудування та територіальне планування: наук.-техн. збірник / за ред. М.М. Осетрін. Київ. 2014. № 52. С. 90–104.