

М. І. Мельник, І. Р. Залуцький

Проблемні аспекти інституційно-правового забезпечення розвитку агломерацій як об'єкта регіональної політики

Розглянуто зміст та особливості міжнародної практики функціонування агломерацій, окреслено основні моделі врядування в сучасних агломераціях. На основі ретроспективного аналізу національного законодавства розкрито специфіку та фрагментарність зрушень щодо інституційно-правового забезпечення ідентифікації, функціонування та розвитку агломерацій. Доведено, що навіть в умовах воєнного стану жодною нормою закону не регламентовано функціонування агломерацій як реального об'єкта державної регіональної політики, каталізатора інноваційного розвитку та згуртованості територій. Підкреслено, що концепт пріоритетності ідентифікації та забезпечення функціонування агломерацій в Україні, зважаючи на сучасну європейську політику згуртованості, означено виключно на підзаконному рівні в Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Проте в чинних ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій» і ДБН Б.1.1-14:2021 «Склад та зміст містобудівної документації на місцевому рівні» термін «агломерація» не застосовано, а критерії визначення меж міських агломерацій не встановлено. Виокремлено актуальні проблеми інституційно-правового забезпечення розвитку агломерацій як предмета реального врегулювання виключно нормами закону в контексті формування сталої регіональної політики.

Ключові слова: агломерації, розвиток агломерацій, інституційно-правове забезпечення, регіональна політика.

Постановка проблеми. XXI ст. постає епохою сталого розвитку територій, що фокусує соціально-економічну значущість функціонування і розвитку нових «точок росту» регіональних і національних економік, використання їх на користь розвитку громад. На тлі збройної агресії російської федерації проти України Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки [1] у межах реалізації стратегічної цілі I «Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах» потужними центрами економічного зростання та розвитку визначено агломерації та міста. Фокусування на державному рівні важливості та значення агломерацій як точок зростання і каталізаторів регіонального інноваційного розвитку посилює необхідність запровадження органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування спеціальних механізмів та інструментів, обумовлюючи актуалізацію наукових розробок щодо належного законодавчого унормування функціонування та розвитку агломерацій у сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень. Дослідження теоретичних і прикладних проблем розвитку агломерацій представлено у працях М. Аверкіної, Е. Алаєва, Д. Богорада, О. Гладкого, В. Давидовича, О. Драпівковського, П. Дубровіна, О. Завального, С. Іщука, Г. Лаппо, Р. Лозинського, Е. Перцика, Ю. Пивоварова, Ю. Пітюренка, А. Степаненка, М. Стронгіної, О. Топчієва, О. Шаблія та ін.

На прогнозуванні розвитку міських агломерацій зосереджено увагу в дослідженнях таких зарубіжних авторів, як П. Бейроч, Г. Кларк, Ж. Бонне, Д. Гордон, Д. Емріс, Ж.-Ф. Тісс, Дж. Форрестер, Р. Холл. Західні дослідники трактують агломерації як суцільний масив забудованих територій, що утворився в результаті розростання міст, в яких відбувається суспільна активність, а міську агломерацію розрізняють як цілісний осередок урбанізованого середовища, тобто окрему таксономічну одиницю. На їхню думку, центральна роль агломерації повинна належати не лише спеціалізації окремих частин агломерації, а диверсифікації економічної, соціальної та культурної життєдіяльності міста [2].

М. Аверкина на основі визначеного інтегрального індикатора забезпечення стійкого розвитку агломерації пропонує виокремлювати три типи агломерацій: індустріальні (низький рівень забезпечення стійкого розвитку агломерації), перехідні (середній рівень забезпечення стійкого розвитку агломерації) та постіндустріальний (високий рівень забезпечення стійкого розвитку агломерації), до якого належить Київська агломерація [3].

О. Їжак стверджує, що територіальні громади, які утворюють міські агломерації, є рівними за статусом і незалежними одна від одної в прийнятті рішень. Водночас знаходження балансу інтересів може бути недосяжним у межах виключно горизонтальної взаємодії [4, с. 4]. Слушною залишається думка, що агломерації, які формуються на наукових засадах, є якісно новими, прогресивними формами розселення, а об'єктивний процес формування їх (що відображає закономірності урбанізації) не можна представляти лише як результат механічного зростання міст. У планово організованій агломерації з розвиненими органами управління функціонування всієї системи місто-центр має виконувати центральні функції (адміністративні, виробничі, регулювання населення і розселення), а населені пункти периферії повинні уповільнювати та обмежувати ріст міста-ядра [5, с. 75-76].

Водночас на законопроектному рівні перманентно констатується, що через соціальні та економічні умови агломерації навколо обласних центрів фактично утворилися, однак відсутні законодавчі акти, які б регулювали внутрішні процеси, вирішували конфліктні ситуації між сусідніми громадами, та нормативні акти щодо механізму узгодження їхніх спільних інтересів [6]. Розширення міст, зростання їх і фактичне злиття у великі урбанізовані території зумовлює потребу у формуванні скоординованої державної та місцевої політики щодо таких територій. Це особливо помітно на тлі регіональної проблеми Грибовицького сміттєзвалища, про яку знали, але не вирішували багато десятиліть, що перманентно зумовило її загальнонаціональний характер. Тому питання інституційного врегулювання ефективної життєдіяльності агломераційних утворень, які є складними динамічними системами, що самоорганізуються і концентрують значні обсяги ресурсів, серйозно впливають на розвиток країни та її регіонів, потребують детальнішого розгляду.

Метою статті є виокремлення проблемних аспектів інституційно-правового забезпечення розвитку агломерацій як реального об'єкта регіональної політики.

Основні результати дослідження. На 2020 р. у світі нараховувалося 1934 агломерації (метрополійні території) із чисельністю мешканців понад 300 тис., а до 2035 р., за прогнозом ООН, кількість їх досягне 2363 [7]. Утворення та ефективне функціонування агломерацій / метрополій відіграє ключову роль у сталому розвитку європейських міст і регіонів, адже сприяє підвищенню якості життя їхніх мешканців. Різні країни активно адаптують свої стратегії до власних потреб і викликів.

У Нідерландах агломерація / метрополія Роттердама та Гааги активно займається регіональним розвитком і вдосконаленням громадського транспорту. Розроблено спільну стратегію щодо розвитку транспорту, яка передбачає розширення мережі метро, розвиток велосипедних шляхів і підтримку чистих джерел енергії для транспорту. У Чехії муніципалітет міста Брно активно сприяє розвитку бізнесу та інновацій, надаючи фінансову та інфраструктурну підтримку для створення нових робочих місць і розвитку технологічних ініціатив. Регіональна рада Гельсінкі-Уусімаа (Фінляндія) активно розвиває громадський транспорт і вдосконалює систему екологічної мобільності, створюючи інноваційні проекти, спрямовані на підтримку

електричних автобусів і збільшення кількості велосипедних доріжок у місті. У Португалії агломерація / метрополія Лісабона активно співпрацює з місцевими підприємствами та інвесторами для залучення інвестицій і створення нових робочих місць у регіоні, пропонуючи різні фінансові стимули та пільги для компаній, які обирають цей регіон для своєї діяльності. У Франції агломерація / метрополія Парижа фокусується на розвитку інноваційного сектору, що сприяє залученню талановитих фахівців і створенню робочих місць. У Німеччині Великий Мюнхен успішно інвестує у високоякісний громадський транспорт, зменшуючи транспортні затори та покращуючи якість життя людей. В Угорщині Будапешт відомий своєю стратегією розвитку туризму та культурної спадщини, що забезпечує економічний ріст. Мілан (Італія) визначається як центр моди та дизайну, що стимулює інвестиції та туризм [8].

На сьогодні для агломерацій не вироблена єдина модель врядування – кожна країна має власну модель врядування, яка відповідає її потребам і завданням, ураховуючи інституційну, культурну та політичну специфіку. Дослідження ОЕСР виділяє такі найтипівіші моделі:

- співробітництво на основі напівформальних механізмів та угод між муніципалітетами-учасниками та іншими місцевими партнерами, зокрема у формі асоціацій, переважно за відсутності спеціального законодавства на національному рівні (така модель притаманна 52% агломерацій, прикладом є метрополійна територія Амстердама);
- створення спільного міжмуніципального органу / інституції, уповноваженого управляти міжмуніципальною співпрацею та виробленням рішень у межах 24% агломерацій (зазвичай щодо економічного розвитку, просторового планування, транспорту та управління системою поведження з відходами). Прикладами є всі міські агломерації у Франції;
- створення надмуніципального органу як додатковий рівень врядування над муніципалітетами в складі голови та асамблеї (ради) агломерації, яких обирають шляхом прямих виборів або ж невиборний метрополійний рівень, встановлений національним законодавством (охоплює 16% агломерацій). Прикладами є регіон Штутгарта, Брюссельський столичний регіон і Лондон;
- решта агломерацій (8%) функціонують навіть без усталених «рамоч», на основі окремих договорів; окремим випадком, що не зустрічається в Європі, є модель, за якої центральне місто наділяється спеціальним статусом з особливими повноваженнями (прикладом є Теджон (Корея)) [9].

У сусідній Польщі Асоціація Краківська агломерація / метрополія – це опосередкований орган для фондів ЄС, який відповідає за реалізацію Стратегії інтегрованих територіальних інвестицій у Краківській функціональній зоні. А інтегровані територіальні інвестиції (ІТІ) – це один з механізмів, за яким здійснюється фінансування проектів регіонального розвитку зі структурних фондів ЄС. Співпраця в межах агломерації / метрополії базується на надлокальній Стратегії Краківської агломерації / метрополії до 2030 року, яка визначає такі сфери співпраці: докільля і простір, мобільність, соціальні послуги, освіта, відпочинок, економіка та розумне врядування. Добровільна співпраця муніципалітетів в агломерації вибудовується на спільно узгодженому баченні, викладеному в стратегії, реалізація якої є суттю партнерства та фокусує увагу партнерів на зміцненні співпраці та використанні потенціалу всіх муніципалітетів.

У структурі національної економіки України агломерації як багатокомпонентні динамічні системи, що поєднують компактно розміщені на певній території поселення шляхом установлення і розвитку тісних економічних

і культурних зв'язків, займають провідне місце. Цими утвореннями з високим рівнем урбанізації, які займають лише 10% території України, виробляється близько трьох чвертей ВВП, тут проживає дві третини населення, зосереджена значна частина основних виробничих фондів, залучається багато інвестицій, зокрема іноземних [10].

Варто згадати, що в законодавстві України термін «агломерація» імплементовано чинним і сьогодні Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. [11]. У розділі IV цього документа вказано на необхідність проведення політики утворення агломерацій населених пунктів; апробації та запровадження в агломерації нових організаційних моделей управління, які б передбачали формування спільних органів управління та їх взаємозв'язки з органами місцевого самоврядування територіальних громад, що входять до агломерації на договірних умовах. Водночас міська агломерація не є новою адміністративно-територіальною одиницею, а є організаційним утворенням, яке складається з кількох територіальних громад, що мають на меті спільну реалізацію функцій місцевого самоврядування. У цьому ж указі йдеться про прискорення розроблення та прийняття закону «Про міську агломерацію».

Натомість у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [12] питання утворення та функціонування агломерацій навіть не згадується, що є промовистою колізією, зважаючи на важливість цього документа щодо визначення напрямів і термінів формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст, схвалені постановою Кабінету Міністрів України від 17.03.2003 р. № 521 [13], термін «міська агломерація» трактують як компактне територіальне розміщення міських населених пунктів, об'єднаних інтенсивними господарськими, трудовими та культурно-побутовими зв'язками. Проте жодних критеріїв інтенсивності зазначених зв'язків не було встановлено, а з 23.08.2012 р. ця постанова втратила чинність.

Термін «міська агломерація» згадується в Законі України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» від 04.03.2004 р. № 1580-IV [14], зокрема в контексті функціонування малих міст-супутників і великого міста як центра міської агломерації. Виходить, агломерацію формують велике місто та міста-супутники.

У містобудівній документації поняття «агломерація», «зона агломераційного розселення» було відображено в Державних будівельних нормах (ДБН) 360-92** «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» [15]. Цим документом у сфері національного містобудування зафіксовано, що основою проектування, планування і забудови міських і сільських поселень повинна бути попередньо розроблена концепція їх соціально-економічного розвитку, яка має враховувати агломерації наявні і ті, що формуються, але сутність дефініції «агломерація» не визначено. Цим нормативним актом було передбачено так звані зони агломераційного розселення виключно щодо міст з населенням понад 1 000 тис. осіб (міст-мільйонників) за принципом 90/15, тобто 90 хвилин громадським транспортом або 15 км від ядра агломерації.

Натомість щодо міст-мільйонників і міст з населенням понад 250 тис. осіб намічено другу периферійну передміську зону за принципом 60-90 хвилинної досяжності громадським транспортом відносно міського центру, а для всіх міст з населенням понад 50 тис. осіб у межах 45-60 хвилинної досяжності громадським транспортом міського центру передбачена перша периферійна передміська зона.

Отже, у цьому документі, що втратив чинність з 01.10.2019 р., об'єктом ідентифікації агломерації розглядалися саме міста з населенням більш ніж 1 млн осіб за наявності зони агломераційного розселення, яку належало виокремити в генеральних планах цих міст. Очевидно, що належність міста до агломерації потребує визначення умов містобудівної діяльності за критеріями, притаманними такій конкретній агломерації.

Однак у чинних ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій» [16] і ДБН Б.1.1-14:2021 «Склад та зміст містобудівної документації на місцевому рівні» [17] термін «агломерація» не застосовано.

Водночас чинними з 01.10.2022 р. ДБН Б.1.1-13:2021 «Склад та зміст містобудівної документації на державному та регіональному рівнях» [18] обумовлено відображення на графічних матеріалах у масштабі 1:100 000 меж міських агломерацій як проектні пропозиції виключно на регіональному рівні в складі проекту Схеми планування території Автономної Республіки Крим, областей України. Анонсовано, що графічні матеріали зі схеми планування території розробляються на оновленій картографічній основі у формі електронних документів, що містять набори профільних геопросторових даних у державній геодезичній системі координат УСК-2000 і єдиній системі класифікації та кодування об'єктів будівництва для формування баз даних містобудівного кадастру, а також візуалізовано за допомогою програмно-апаратних засобів містобудівного кадастру та інших геоінформаційних систем.

Однак у цьому документі не визначено критерії виокремлення міських агломерацій. Крім того, дотепер в Україні перманентною проблемою є налагодження електронного функціонування містобудівного кадастру як основи забезпечення збалансованого містобудівельного об'ґрунтування просторового розвитку територій і перспективного територіального планування, яка на рівні сучасної державної політики планування та забудови територій потребує дієвого врегулювання. Оскільки в законодавстві України ніяк не регламентовано ведення містобудівного кадастру на рівні об'єднаних територіальних громад, це унеможливило повноцінне функціонування та розвиток національної інфраструктури геопросторових даних, деструктивно впливає на забезпечення ефективного прийняття органами державної влади та органами місцевого самоврядування управлінських рішень, задоволення інформаційних потреб суспільства.

Крім того, фактично не виконуються вимоги ст. 23 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [19], позаяк система спостереження та аналізу виконання містобудівної документації, оцінювання і прогнозування стану та змін об'єктів містобудування не функціонує. Але результати містобудівного моніторингу потрібно постійно вносити до містобудівного кадастру, що забезпечувало б формування релевантних інформаційних ресурсів, урахування яких є необхідним під час розроблення програм соціально-економічного розвитку територій і внесення змін до містобудівної документації.

Окремо зазначаємо, що в чинних законах України у сфері планування забудови та містобудівної діяльності, зокрема «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про основи містобудування», «Про Генеральну схему планування

території України» немає норм щодо методики виокремлення агломерацій як функціонального типу територій та розроблення раціональної планувальної організації таких територій.

Варто згадати, що для удосконалення системи стратегічного планування регіонального розвитку на загальнодержавному та регіональному рівні Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року [20] було заплановано впровадження європейської системи статистичної звітності на регіональному рівні у форматі NUTS, а саме: NUTS 2 – регіон; NUTS 3 – група районів (субрегіон) і міська агломерація. Цей документ де-юре прирівняв міську агломерацію до територіального утворення субрегіонального рівня як потенційного об'єкта європейської системи статистичної звітності, однак де-факто не був реалізованим.

У чинному з 01.01.2023 р. Законі України «Про офіційну статистику» [21] не регламентовано також впровадження європейської системи статистичної звітності у форматі NUTS і залишено поза увагою запровадження єдиної цифрової системи збору, управління та аналізу місцевої статистики.

Проте в сучасних умовах об'єднані територіальні громади апріорі є базовим (первинним) рівнем здійснення публічної влади в Україні, що фокусує потребу громад в об'єктивній репрезентативній статистичній інформації для розроблення та контролю виконання відповідних документів системи планування і прогнозування місцевого розвитку, а також для узгодження та уніфікації даних у стратегічних, бюджетних і просторових документах на регіональному та місцевому рівні.

Доводиться констатувати, що в оновленій редакції Кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад агломерації як тип території територіальних громад відсутні. А 19.01.2024 р. Міністерством розвитку громад та територій України в пункті 3 додатку до цього Кодифікатора замість слів «Третій рівень» – території територіальних громад в областях, територіальні громади Автономної Республіки Крим» імплементовано таку редакцію цього пункту: «Третій рівень» – територіальна громада» [22].

Тобто об'єктом кодифікації визначено територіальні громади, які апріорі не є територіальним об'єктом. Контрверза такої колізійної кодифікації полягає в тому, що ототожнення територіальної громади з територіальним утворенням де-юре є неконституційним, зокрема в національному реєстрі адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад України.

Такий стан речей не узгоджується з анонсованим Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки (далі – Стратегія) переходом до територіально спрямованої політики на основі комплексного територіального підходу розвитку територій, які в країнах-членах ЄС називають функціональними.

У цій Стратегії в переліку функціональних типів територій термін «агломерації» трактовано як територіальні скупчення населених пунктів (насамперед міст), що формують цілісні суспільно-територіальні утворення із чисельністю населення понад 500 тис. осіб.

Констатовано, що агломерації є територіями концентрації населення, капіталу та бізнесу та мають інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки з навколишніми територіями, характеризуються високим рівнем розвитку інфраструктури, економіки, надання послуг населенню [1].

Проте в цьому документі закладено нетотожні категорії щодо типології функціональних типів територій (табл. 1).

Таблиця 1

Контент типології типів територій, що потребують державної підтримки, у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки

Типологія, визначена в Загальній частині Стратегії	Типологія, виокремлена в додатку 1 до Стратегії
Агломерації – територіальні згуртування населених пунктів (насамперед міст), що формують цілісні суспільно-територіальні утворення з чисельністю населення понад 500 тис. осіб	Міські агломерації
Великі міста – міста з чисельністю населення від 100 тис. осіб і більше	Центри економічного розвитку: – мають ознаки розвитку; – потребують підтримки; – потребують допомоги; – гостро потребують допомоги
Середні міста – міста з чисельністю населення від 50 до 100 тис. осіб	
Малі міста – міста з чисельністю населення до 50 тис. осіб	
Монофункціональні міста – міста, розвиток яких пов'язаний з реалізацією однієї виробничої функції та які віднесені до центрів вугледобування, видобування рудної і нерудної сировини, хімічної і нафтопереробної промисловості	Монофункціональні міста (монофункціональні старопромислові міста)
Сільські території у несприятливих умовах – територіальні громади, що одночасно мають такі характеристики, як щільність сільського населення нижча 15 осіб на кв. кілометр, відстань до найближчих міст з населенням більше 50 тис. осіб понад 30 хвилин на автомобілі (орієнтовно 40 кілометрів автомобільними дорогами з твердим покриттям), чисельність населення скоротилася у період 2008-2018 років більш як на 30 відсотків	Сільські території у несприятливих умовах
Гірські території Українських Карпат – територіальні громади, які розташовані в гірській місцевості і до складу яких входить щонайменше один населений пункт, якому надано статус гірського відповідно до Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні»	Гірські території Українських Карпат
Макрорегіон «Азов-Чорне море» – частина території України, яка прилягає до морського узбережжя або узбережжя морських заток і лиманів у межах 30-кілометрової доступності	Макрорегіон «Азов-Чорне море»
Зони впливу міжнародних транспортних коридорів – частина території України в межах 15-кілометрової доступності до міжнародних автомобільних доріг загального користування державного значення	Не виокремлено
Прикордонні регіони – регіони, які безпосередньо прилягають до державного кордону	Прикордонні регіони
Прикордонні території у несприятливих умовах – територіальні громади, розташовані біля кордону з державами, відносини з якими передбачають додатковий рівень безпеки державного кордону, обмеження руху товарів і людей, що стримує розвиток місцевої економіки та залучення інвестицій (Російська Федерація, Придністров'я Республіки Молдова) у межах 30-кілометрової доступності, або лінії розмежування відповідно до Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції»	Прикордонні території у несприятливих умовах
Тимчасово окуповані території України – частини території України, тимчасово окуповані внаслідок збройної агресії Російської Федерації, в межах яких відповідно до законів України та «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль	Тимчасово окуповані території України
Природоохоронні території та об'єкти – території та об'єкти природно-заповідного фонду, їх функціональні та охоронні зони, території, зарезервовані з метою наступного заповідання, території та об'єкти екомережі, території Смарагдової мережі, водно-болотні угіддя міжнародного значення, біосферні резервати програми ЮНЕСКО «Людина і біосфера», об'єкти всесвітньої спадщини ЮНЕСКО відповідно до Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»	Природоохоронні території та об'єкти (Смарагдова мережа)

Джерело: складено авторами за [1].

У додатку 1 до Стратегії наведено окремі типи територій, які відсутні в її Загальній частині. Наприклад, термін «міська агломерація» та його дефініція

в тексті Стратегії не значаться.

Водночас у згаданому додатку 1 виключно картографічно означено межі окремих міських агломерацій таких великих міст, як Київ, Дніпро, Запоріжжя, Кривий Ріг, Львів, Одеса, Харків. Проте в Стратегії не міститься жодних пояснень щодо методики визначення цих агломерацій. А в текстовій частині Стратегії визнано окремими функціональними типами територій агломерації та великі міста як потужні центри економічного зростання з посиленням інтеграційної ролі агломерацій і великих міст. До категорії «великі міста» віднесено міста з чисельністю населення від 100 тис. осіб і більше, а питання належності великого міста як окремого функціонального типу територій до конкретної агломерації не обумовлено.

Також у Стратегії одноразово застосовано термін «велика агломерація» без висвітлення його сутності. Постає риторичне запитання: на яких засадах входитимуть до складу агломерації чи великої агломерації як центру економічного розвитку суміжні з її містом-ядром територіальні громади, які де-факто потребують допомоги та підтримки? Адже в Плані заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України [23], напрацьованому Національною радою з відновлення України від наслідків війни відповідно до Указу Президента України від 21.04.2022 р. № 266/2022 і презентованому в липні 2022 р. на конференції високого рівня в Лугано, наголошено, що одним з основних чинників регіональної нерівності за останнє десятиріччя стає інтенсивне зростання м. Києва та агломерацій. Акцентовано, що за підсумками 2019 р. валовий регіональний продукт у розрахунку на одну особу в 13 регіонах становив понад 80% середнього по Україні, для решти 12 регіонів цей показник був нижчим, а у кількох регіонах показник становив менш ніж 50% середньоукраїнського рівня.

Зауважимо, що в згаданому Плані заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України до регіональних полюсів зростання віднесено агломерації, обласні центри, а також міста другого ярусу, які відповідають певним критеріям.

Однак жодних критеріїв виокремлення агломерацій чи їх переліку не зафіксовано, а обласні центри визначено як окремі від агломерацій регіональні полюси зростання. Водночас цим документом одноразово вжито термін «міська агломерація» як зона впливу саме великих міст, тобто територія поза адміністративними межами таких міст. Проте конкретного переліку міських агломерацій також не наведено.

Крім того, у Звіті про проведення моніторингу реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки та виконання Плану заходів з її реалізації на 2021-2023 роки у 2021-2022 роках [24] жодних реалізованих заходів щодо ідентифікації та розвитку агломерацій не зафіксовано, не сформовано вимог щодо показників для віднесення територій до різних функціональних типів, чим висвітлено декларативність інституційно-правового забезпечення щодо унормування функціонування агломерацій на підзаконному рівні.

Доводиться констатувати, що в Україні були зроблені дві безуспішні спроби законодавчого унормування функціонування агломерацій, зокрема внесенням різними групами депутатів у 2017-2019 рр. таких споріднених законопроектів: «Про міські агломерації» (реєстр. № 6743 від 17.07.2017 р., далі – Законопроект 2017) [25] і «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад» (реєстр. № 2637 від 19.12.2019 р., далі – Законопроект 2019) [26].

Законопроектом 2017 поняття «міська агломерація» трактовано як форму багатоцільового співробітництва територіальної громади міста-центру агломерації та територіальних громад сіл, селищ, міст, що розташовані в зоні впливу міста-центру агломерації та мають інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки з містом-центром агломерації, з метою спільної реалізації окремих функцій місцевого самоврядування. У Законопроекті 2019 закладено методологічну спорідненість категорії «агломерація» саме як форми 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.

Жодною із зазначених законопроектних дефініцій не наведено соціально-економічного обґрунтування як критеріїв визначення зони впливу центру агломерації, так і критеріїв вимірюваності інтенсивності зв'язку між частинами агломерації. Зауважимо, що Законопроектом 2019 обумовлювалося утворення агломерації відповідно до рішень ради територіальної громади центру агломерації та рад суміжних до центру агломерації територіальних громад, що входять до зони впливу відповідної агломерації. Агломерація могла бути утворена навколо міста з чисельністю постійного населення понад 200 тис. осіб або меншого міста за умови, якщо спільна чисельність постійного населення потенційних учасників агломерації становила не менш як 200 тис. осіб, а таке місто відповідає вимогам до центру агломерації, які належало встановити законодавством. Територіальні громади, що межують з територіальними громадами – членами агломерації та входять до зони впливу центру відповідної агломерації, могли приєднуватися до такої агломерації за рішенням відповідної ради територіальної громади та ради агломерації. А повноваження виконавчого органу ради агломерації покладалися на виконавчий орган ради територіальної громади, яка є центром агломерації. До системи місцевого самоврядування пропонувалося залучити вищі органи управління міської агломерації – ради агломерації; передбачалася можливість прийняття радами агломерацій нормативно-правових актів; обумовлено імплементацію актів органів управління міської агломерації як обов'язкових для виконання всіма розташованими на території міської агломерації органами виконавчої влади, об'єднаними громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами.

Слід зазначити, що з позиції міжнародного досвіду подібна практика врядування в агломераціях є достатньо поширеною та розвиває їх правову, інституційну, фінансову основу відповідно до принципів місцевого самоврядування та стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування. Проте з огляду на відповідність Конституції України інституалізація агломерацій відповідно до згаданих законопроектів обумовлювала б обмеження конституційних та інших установлених законом повноважень таких органів місцевого самоврядування, як районні та обласні ради, на користь анонсованих неконституційних владних утворень – рад агломерацій. Сьогодні Основний Закон не передбачає можливості утворення органів місцевого самоврядування на рівні міських агломерацій.

Також потребували приведення у відповідність до норм Бюджетного кодексу України положення Законопроекту 2019 у частині фінансового забезпечення та державного стимулювання діяльності агломерації. Тому обидва законопроекти отримали негативну оцінку Головного науково-експертного управління

Апарату Верховної Ради України з пропозицією їх відхилити, унаслідок чого Законопроект 2017 відкликано 28.09.2019 р., а Законопроект 2019 знято з розгляду 07.09.2021 р.

Внесення в липні 2022 р. змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» [27] (далі – Закон № 156-VIII), що аргументувалося необхідністю запровадження системного підходу до формування та реалізації державної регіональної політики, використовуючи оновлений інструментарій її здійснення, зокрема територіально орієнтованого та безпекового підходів, також не забезпечило істотних зрушень у сфері формування законодавчої основи функціонування та розвитку агломерацій у державі.

Тобто навіть в умовах воєнного стану в Законі № 156-VIII у належний спосіб не зафіксовано жодної норми щодо функціонування агломерації як реального об'єкта державної регіональної політики, каталізатора інноваційного розвитку та згуртованості територій. Крім того, цим документом де-юре знівельовано типологію функціональних типів територій, імплементовану чинною Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки [1]. У 2024 р. Стратегія залишається основним урядовим документом, що анонсує пріоритетність ідентифікації та забезпечення функціонування агломерації в Україні з огляду на сучасну європейську політику згуртованості.

Натомість Законом № 156-VIII виокремлено регіональні полюси зростання як окремих функціональних типів територій. Однак агломерації у Стратегії імплементовані з позиції функціонування їх як регіональних полюсів зростання. Це фокусує необхідність однозначного законодавчого тлумачення понять «агломерація», «регіональні полюси зростання», адже відповідно до статті 11² Закону № 156-VIII регіональні полюси зростання одночасно означено як мікрорегіони (як частина території регіону), так і територіальні громади (згідно із статтею 140 Конституції України це жителі села жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста), що характеризуються значно кращими географічними, демографічними, соціально-економічними показниками розвитку порівняно з іншими подібними територіями регіону та зростання яких позитивно впливає на суміжні території, регіон та / або державу. Підкреслимо, що термін «територіальна громада» апріорі некоректно трактувати як частину території регіону.

Отже, в Україні дефініцію «агломерація» означено на підзаконному рівні. Апріорі констатується важливість значення агломерацій як точок зростання та каталізаторів регіонального інноваційного розвитку, але не сформовано належної законодавчої основи ідентифікації, функціонування та розвитку агломерацій, інституційного узаконення та врегулювання життєдіяльності таких утворень, забезпечення підтримання повноцінного життєвого середовища та збалансованого просторового розвитку територій, що входять до складу агломерацій. Тому термінологічна невизначеність, відсутність інституційного забезпечення та спеціального правового регулювання розвитку агломерацій обумовлюють ризики стихійності агломераційних ефектів і стагнації процесів розвитку агломерацій.

Ураховуючи доведену відсутність належної законодавчої основи ідентифікації, функціонування та розвитку агломерацій в умовах війни та повоєнного відновлення України, предметом реального врегулювання виключно нормами закону постають, на нашу думку, такі проблеми.

1. Невизначеність правового статусу агломерації, відсутність якого призводить до дезавування реального впливу їх на регіональний розвиток і ефективне використання потенціалу локальних територій, посилює ризики

диспропорцій просторового соціально-економічного розвитку як всередині агломерації, так і на рівні всього регіону.

2. Відсутність регламентованої процедури утворення агломерації, критеріїв віднесення територіальних громад та / або територій до складу агломерації. Визначення принципів і механізмів взаємодії територіальних громад як низової ланки системи місцевого самоврядування в разі входження їх до складу агломерації, оскільки агломерація не значиться як у системі місцевого самоврядування, так і в системі адміністративно-територіального устрою держави, що встановлені Конституцією України.

3. Неврегульованість механізму визначення, встановлення та документальної фіксації меж агломерації, їхніх координат з належним картографічним відображенням в електронних геоінформаційних системах держави.

4. Відсутність інституційно-правового механізму врегулювання актуальних питань розвитку агломерації, щодо спільного вирішення яких у територіальних громадах відсутній консенсус, зокрема питань, які мають спільне стратегічне значення для суміжних територіальних громад: містобудівної діяльності, дорожнього господарства та організації транспортного забезпечення, визначення та утримання місць поховання, поводження з відходами, водопостачання і водовідведення, резервування територій тощо.

5. Перманентна декларативність намірів установаження форм підтримки державою діяльності агломерацій та стимулювання їхнього розвитку як полюсів економічного зростання загалом і територіальних громад, що входитимуть до їх складу, зокрема. Регламентація державних гарантій фінансової допомоги та підтримки є необхідною, позаяк де-факто цього можуть потребувати окремі територіальні громади навіть після входження до складу агломерації.

6. Деактуалізація розроблення та впровадження уніфікованої інфраструктури статистичного вимірювання та доступності статистичних даних щодо соціально-економічного розвитку та функціонування агломерацій шляхом імплементації цифрової підсистеми збору, управління та аналізу даних місцевого рівня в межах створення ієрархічно цілісної, ефективної та професійно незалежної Національної статистичної системи.

7. Відсутність у переліку геопросторових даних, визначеному в Законі України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» [28], агломерації як полюса економічного зростання в Україні та функціонального типу територій, означеного в Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, що блокуватиме проведення моніторингу та оцінювання функціонування агломерацій на основі єдиної геоінформаційної системи як сучасного інструменту інтегрування даних з різних інформаційних джерел.

8. Неврегульованість механізму взаємоузгодженого містобудівного та соціально-економічного планування просторового розвитку території; визначення державних інтересів для врахування їх під час містобудівного та соціально-економічного планування просторового розвитку територій відповідного рівня; проведення моніторингу стану розроблення та реалізації такої документації на всіх рівнях.

9. Стагнація процесу створення цілісної електронної інформаційної системи містобудівного кадастру на державному рівні, а також уніфікації функціонування системи містобудівного кадастру на регіональному та місцевому рівнях як основи забезпечення збалансованого містобудівельного обґрунтування інтегрованого просторового розвитку агломерації, зокрема узгодженого використання суміжних територій, які входитимуть до її складу.

Висновки. У сучасних умовах перманентної соціально-економічної диференціації території України, що посилюється внаслідок збройної агресії російської федерації, стратегічного значення набуває теоретично обґрунтована, юридично регламентована та соціально виважена політика держави щодо забезпечення функціонування агломерацій як каталізаторів прискореного регіонального інноваційного розвитку та згуртованості територій. Пріоритетність успішної реалізації такої політики розвитку агломерацій в умовах війни та повоєнного відновлення України фокусує необхідність урегулювання нормами закону окреслених нами проблем інституційно-правового забезпечення розвитку агломерацій як об'єкта сталої регіональної політики.

Тому напрямом подальших досліджень стане вироблення підходів до забезпечення системності законодавчої імплементації механізму функціонування агломерації задля збалансування інтересів суміжних територіальних громад і максимально ефективного використання їхнього внутрішнього потенціалу, усуваючи передумови збільшення диспропорцій соціально-економічного розвитку в межах агломерацій та на рівні регіонів.

Список використаних джерел

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
2. Fujita M., Venables A. J. *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge, MA: MIT Press, 1999. 380 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.7551/mitpress/6389.001.0001>
3. Аверкина М. Ф. Стратегічний набір в управлінні стійким розвитком агломерацій. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія: Економіка*. 2017. № 5(33). С. 47-51. DOI: [http://dx.doi.org/10.25264/2311-5149-2017-5\(33\)-47-51](http://dx.doi.org/10.25264/2311-5149-2017-5(33)-47-51)
4. Їжак О. І. Щодо унормування функціонування міських агломерацій. *НІСД*: сайт. 2021. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/miski-aglomeratsii1.pdf>
5. Кузьминская Е. К. О понятиях «городская агломерация» и «промышленная агломерация» и некоторых закономерностях их формирования. *Экономическая география*. 1979. Вып. 27. С. 74-78.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад: проект закону від 19.12.2019 р. №2637. *Верховна Рада України*: сайт. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67710
7. *Global State of Metropolis 2020 – Population Data Booklet*. UN-Habitat, 2020. URL: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/09/gsm-population-data-booklet-2020_3.pdf
8. Сучасні тенденції у врядуванні європейськими агломераціями / метрополіями: приклад для України. *Офіс Ради Європи в Україні*: сайт. 06.10.2023. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/european-metropolitan-areas-an-overview-for-ukraine>
9. *OECD Governing the City*. Paris: OECD Publishing, 2015. URL: <https://www.oecd.org/gov/governing-the-city-9789264226500-en.htm>. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>
10. *Територіальний розвиток в Україні: розвиток агломерацій та субрегіонів*. К., 2012. 183 с.
11. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
13. Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст: постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2000 р. № 521. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2000-%D0%BF#Text>
14. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст: Закон України від 04.03.2004 р. № 1580-IV *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1580-15#Text>
15. *Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень*: Державні будівельні норми (ДБН) 360-92**. К.: Держбуд України, 2002. 92 с.
16. Про затвердження ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій»: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 26.04.2019 р. № 104. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0104858-19#Text>
17. *Склад та зміст містобудівної документації на місцевому рівні*: ДБН Б.1.1-14:2021. К., 2022. URL: https://e-construction.gov.ua/files/new_doc/2022-06-14/72e8c9b4-4204-40c1-ab41-7d4081ae55bf.pdf

18. *Склад та зміст містобудівної документації на державному та регіональному рівнях*: ДБН Б.1.1-13:2021. К., 2022. URL: https://e-construction.gov.ua/files/new_doc/2022-06-10/b2b67574-07f0-49d6-8278-cebcecb4493.pdf
19. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>
20. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>
21. Про офіційну статистику: Закон України від 16.08.2022 р. № 2524-IX. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2524-20#Text>
22. Про внесення змін до наказу Міністерства розвитку громад та територій України від 26 листопада 2020 року № 290: наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 19.01.2024 р. № 48. *Міністерство розвитку громад та територій України*: сайт. URL: [https://mtu.gov.ua/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20\(3\).pdf](https://mtu.gov.ua/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20(3).pdf)
23. Environmental Recovery. *Policy Briefs on Ukrainian Recovery*. Lugano, 2022. Pp. 15-17. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25fbf24758792dd8/62bd020b4b6cf255d85115aa_ENG_Environmental%20Recovery_URC.docx.pdf
24. Звіт про проведення моніторингу реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки та виконання Плану заходів з її реалізації на 2021-2023 роки у 2021-2022 роках. *Міністерство розвитку громад та територій України*: сайт. 2024. URL: <https://mtu.gov.ua/files/%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2.pdf>
25. Про міські агломерації: проект закону від 7.07.2017 р. № 6743. *Верховна Рада України*: сайт. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318
26. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад: проект закону від 19.12.2019 р. № 2637. *Верховна Рада України*: сайт. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67710
27. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>
28. Про національну інфраструктуру геопросторових даних: Закон України від 13.04.2020 р. № 554-IX. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text>

References

1. Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi stratehiyi rehional'noho rozvytku na 2021-2027 roky [On approval of the State Regional Development Strategy for the period up to 2027] (2020). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, adopted on 2020, Aug 05, 695. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
2. Fujita, M., Krugman, P., & Venables, A. J. (1999). *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge, MA: MIT Press. DOI: <http://dx.doi.org/10.7551/mitpress/6389.001.0001>
3. Averkyina, M. F. (2017). Stratehichnyy nabir v upravlinni stiykym rozvytkom ahlomeratsiy [Strategic set in the management of sustainable development of agglomerations]. *Naukovi zapysky Natsional'noho universytetu «Ostroz'ka akademiya»*. Seriya: *Ekonomika – Scientific notes of the National University «Ostroh Academy»*. Series: *Economics*, 5(33), 47-51. DOI: [http://dx.doi.org/10.25264/2311-5149-2017-5\(33\)-47-51](http://dx.doi.org/10.25264/2311-5149-2017-5(33)-47-51) [in Ukrainian].
4. Yizhak, O. I. (2021). Shchodo unormuvannya funktsionuvannya mis'kykh ahlomeratsiy [Regarding the normalization of the functioning of urban agglomerations]. *National Institute of Strategic Studies*: Website. Retrieved from <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/miski-aglomeratsii1.pdf> [in Ukrainian].
5. Kuzminskaya, Ye. K. (1979). O ponyatiyakh «gorodskaya aglomeratsiya» i «promyshlennaya aglomeratsiya» i nekotorykh zakonomernostyakh ikh formirovaniya [On the concepts of «urban agglomeration» and «industrial agglomeration» and some patterns of their formation]. *Ekonomicheskaya geografiya* □ *Economical geography*, 27, 74-78. [in Russian].
6. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv shchodo stvorennya pravovykh pidstav dlya utvorennya ahlomeratsiyi yak odniyei z form spivrobitnytstva terytorial'nykh hromad [On the introduction of changes to some legislative acts regarding the creation of legal grounds for the formation of agglomeration as one of the forms of cooperation of territorial communities] (2019). Draft Law, dated 2019, Dec 19, 2637. *Verkhovna Rada of Ukraine*: Website. Retrieved from https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67710 [in Ukrainian].
7. *Global State of Metropolis 2020 – Population Data Booklet* (2020). UN-Habitat. Retrieved from https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/09/gsm-population-data-booklet-2020_3.pdf
8. Suchasni tendentsiyi u vryaduvanni yevropeys'kymy ahlomeratsiyamy/metropoliyamy: pryklad dlya Ukrainy [European Metropolitan Areas: an overview for Ukraine] (2023, Oct 06). *Office of the Council of Europe in Ukraine*: Website. Retrieved from <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/european-metropolitan-areas-an-overview-for-ukraine> [in Ukrainian].
9. *OECD Governing the City* (2015). Paris: OECD Publishing. Retrieved from <https://www.oecd.org/gov/governing-the-city-9789264226500-en.htm>. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>

10. *Terytorial'nyy rozvytok v Ukraini: rozvytok ahlomeratsiy ta subrehioniv [Territorial development in Ukraine: development of agglomerations and subregions]* (2012). Kyiv. [in Ukrainian].
11. Pro zakhody shchodo vprovadzhennya Kontseptsiyi administratyvnoyi reformy v Ukraini [On measures to implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine] (1998). Decree of the President of Ukraine, adopted on 1998, Jul 22, 810. *Legislation of Ukraine: Website*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> [in Ukrainian].
12. Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini [On the approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine] (2014). Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, adopted on 2014, Apr 01, 333-r. *Legislation of Ukraine: Website*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
13. Pro Osnovni napryamy zabezpechennya kompleksnoho rozvytku malykh monofunktsional'nykh mist [On the main areas of ensuring comprehensive development of small monofunctional cities] (2003). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, adopted on 2000, Mar 17, 521. *Legislation of Ukraine: Website*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2000-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
14. Pro zatverdzhennya Zahal'noderzhavnoyi prohramy rozvytku malykh mist [On the approval of the National Program for the Development of Small Cities] (2004). Law of Ukraine, adopted on 2004, Mar 04, 1580-IV. *Legislation of Ukraine: Website*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1580-15#Text> [in Ukrainian].
15. *Mistobuduvannya. Planuvannya i zabudova mis'kykh i sil'skykh poselen' [Urban planning. Planning and construction of urban and rural settlements]: State Building Regulations (SBR) 360-92*** (2002). Kyiv: State Committee of Ukraine On Construction And Architecture. [in Ukrainian].
16. Pro zatverdzhennya DBN B.2.2-12:2019 «Planuvannya ta zabudova terytoriy» [On the approval of SBR B.2.2-12:2019 «Planning and development of territories»] (2019). Order of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services, adopted on 2019, Apr 26, 104. *Legislation of Ukraine: Website*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0104858-19#Text> [in Ukrainian].
17. *Skhad ta zmist mistobudivnoyi dokumentatsiyi na mistsevomu rivni [Composition and content of urban planning documentation at the local level]: SBR B.1.1-14:2021* (2022). Kyiv. Retrieved from https://e-construction.gov.ua/files/new_doc/2022-06-14/72e8c9b4-4204-40c1-ab41-7d4081ae55bf.pdf [in Ukrainian].
18. *Skhad ta zmist mistobudivnoyi dokumentatsiyi na derzhavnomu ta rehional'nomu rivnyakh [Composition and content of urban planning documentation at the state and regional levels]: SBR B.1.1-13:2021* (2022). Kyiv. Retrieved from https://e-construction.gov.ua/files/new_doc/2022-06-10/b2b67574-07f0-49d6-8278-cebcecb493.pdf [in Ukrainian].
19. Pro rehulyuvannya mistobudivnoyi diyal'nosti [On the regulation of urban planning activities] (2011). Law of Ukraine, adopted on 2011, Feb 17, 3038-VI. *Legislation of Ukraine: Website*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> [in Ukrainian].
20. Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi stratehiyi rehional'noho rozvytku na period do 2020 roku [On the approval of the State Strategy of Regional Development for the period until 2020] (2014). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, adopted on 2014, Aug 6, 385. *Legislation of Ukraine: Website*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
21. Pro ofitsiyu statystyky [On the official statistics] (2022). Law of Ukraine, adopted on 2022, Aug 16, 2524-IX. *Legislation of Ukraine: Website*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2524-20#Text> [in Ukrainian]].
22. Pro vnesennya zmin do nakazu Ministerstva rozvytku hromad ta terytoriy Ukrainy vid 26 lystopada 2020 roku № 290 [On making changes to the order of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine dated November 26, 2020, No 290] (2024). Order of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine, adopted on 2024, Jan 19, 48. *Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine: Website*. Retrieved from [https://mtu.gov.ua/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20\(3\).pdf](https://mtu.gov.ua/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20(3).pdf) [in Ukrainian].
23. Environmental Recovery (2022). In *Policy Briefs on Ukrainian Recovery* (pp. 15-17). Lugano. Retrieved from https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25fbf24758792dd8/62bd020b4b6cf255d85115aa_ENG_Environmental%20Recovery_URC.docx.pdf
24. Zvit pro provedennya monitorynhu realizatsiyi Derzhavnoyi stratehiyi rehional'noho rozvytku na 2021-2027 roky ta vykonannya Planu zakhodiv z yiyi realizatsiyi na 2021-2023 roky u 2021-2022 rokakh [Report on the monitoring of the implementation of the State Regional Development Strategy for 2021-2027 and the implementation of the Action Plan for its implementation for 2021-2023 in 2021-2022] (2024). *Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine: Website*. Retrieved from <https://mtu.gov.ua/files/%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2.pdf> [in Ukrainian].
25. Pro mis'ki ahlomeratsiyi [On urban agglomerations] (2017). Draft Law, dated 2017, Jul 07, 6743. *Verkhovna Rada of Ukraine: Website*. Retrieved from https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318 [in Ukrainian].
26. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv shchodo stvorennya pravovykh pidstav dlya utvorennya ahlomeratsiyi yak odniyei z form spivrobitnytstva terytorial'nykh hromad [On the introduction of changes to

- some legislative acts regarding the creation of legal grounds for the formation of agglomeration as one of the forms of cooperation of territorial communities] (2019). Draft Law, dated 2019, Dec 19, 2637. *Verkhovna Rada of Ukraine*: Website. Retrieved from https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67710 [in Ukrainian].
27. Pro zasady derzhavnoyi rehional'noyi polityky [On the Principles of State Regional Policy] (2015). Law of Ukraine, adopted on 2015, Feb 5, 156-VIII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> [in Ukrainian].
28. Pro natsional'nu infrastrukturu heoprosorovykh danykh [On the national geospatial data infrastructure] (2020). Law of Ukraine, adopted on 2020, Apr 13, 554-IX. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text> [in Ukrainian].

Melnyk M. I., Zalutskyi I. R. Problematic aspects of the institutional and legal framework of the development of agglomerations as an object of regional policy.

The article addresses the problem of the institutional and legal framework for the development of agglomerations as an object of regional policy in the context of war and the post-war reconstruction of Ukraine. The article examines the content and features of the international practice of agglomerations and outlines the main models of governance in modern agglomerations. Based on a retrospective analysis of national legislation, it reveals the specifics and fragmentation of changes in the institutional and legal framework for the identification, functioning, and development of agglomerations. The authors prove that even under martial law, no legal provision regulates the functioning of agglomeration as a real object of state regional policy and a catalyst for innovative development and cohesion of territories. A list of topical issues of institutional and legal support for the development of agglomerations as a subject of real regulation exclusively by law in the context of the development of sustainable regional policy is identified, in particular: uncertainty of the legal status of the agglomeration; the absence of a regulated procedure for the formation of an agglomeration and criteria for including territorial communities and/or territories in the agglomeration; the unregulated mechanism for determining, establishing, and documenting the boundaries of the agglomeration and their coordinates with proper mapping in the electronic geographic information systems of the state, in particular in the national geospatial data infrastructure; lack of an institutional and legal mechanism for regulating topical issues of agglomeration development for the joint solution of which territorial communities lack consensus; uncertainty of the forms of state support for agglomerations and stimulation of their development; disregard of the development and implementation of a unified infrastructure for statistical measurement and availability of statistical data on socio-economic development and functioning of agglomerations; stagnation of the creation of an integrated electronic information system of urban planning cadaster at the state level, as well as the unification of the functioning of the urban planning cadaster system at the regional and local levels, as a basis for ensuring a balanced urban planning justification for the integrated spatial development of the agglomeration.

Keywords: agglomerations, agglomeration development, institutional and legal framework, regional policy.

Мельник Мар'яна Іванівна – доктор економічних наук, професор, завідувач відділу просторового розвитку ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» (e-mail: mar.melnyk@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8869-8666>).

Melnyk Maryana Ivanivna – Dr.Sci. (Econ.), Prof., Head of the Department of spatial development of the Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.

Залуцький Іван Романович – кандидат економічних наук, доцент, старший науковий співробітник відділу просторового розвитку ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» (e-mail: zalutskij.ivan@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3652-1145>).

Zalutskyi Ivan Romanovych – Ph.D. (Econ.), Assoc. Prof., Senior Researcher of the Department of spatial development of the Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.

Надійшло 08.03.2024 р.