

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).  
Спеціальність – 281.  
Державне управління: удосконалення та розвиток. 2025. № 2.*

**DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2025.2.4>**

**УДК 330.34:330.3:911.375.1(045)**

*М. В. Кочеров,*

*д. ю. н., професор кафедри публічного управління та адміністрування,  
Державний університет “Київський авіаційний інститут”*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8687-8604>*

## **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ФОРМУВАННЯ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ**

*M. Kocherov,*

*Doctor of Science of Law, Professor of the Department of Public Management and  
Administration, The State University “Kyiv Aviation Institute”*

## **PROBLEMS AND PROSPECTS OF INSTITUTIONAL FORMATION OF URBAN AGGLOMERATIONS**

*У статті досліджено проблеми та перспективи інституційного формування міських агломерацій в умовах сучасних процесів урбанізації та глобалізації. Акцентовано увагу на зростаючій ролі агломерацій як основних центрів економічного розвитку, інновацій і соціальної інтеграції. Підкреслено наявність викликів, що супроводжують цей процес, зокрема відсутність чіткої правової бази для регулювання функціонування агломерацій та міжмуніципальної координації, економічні диспропорції між центральними*

містами та периферійними територіями, а також проблеми з просторовим плануванням та неконтрольованим розширенням меж агломерацій. Це призводить до нерівномірного розподілу ресурсів і соціально-економічної напруги, погіршення екологічної ситуації та неефективного розвитку інфраструктури. Проаналізовано чинне законодавство та виявлено його недосконалість у частині врахування специфіки агломерацій як єдиних систем. Обґрунтовано необхідність створення окремого закону про міські агломерації, розробки спеціальних стратегій просторового розвитку, створення ефективних механізмів міжмуніципальної координації та інтеграції інфраструктури. Для ефективного розвитку агломерацій запропоновано впровадження сучасних управлінських технологій, таких як цифрові платформи для обміну даними та геоінформаційні системи для просторового планування; активне використання механізмів публічно-приватного партнерства для залучення інвестицій в інфраструктурні проекти; а також створення спеціальних фондів, що фінансуватимуть розвиток інфраструктури, економіки та соціальної сфери агломерацій. Запропоновано розробити інтегровані стратегії просторового розвитку агломерацій, які забезпечуватимуть баланс між урбанізацією та збереженням природних ресурсів; оптимізацію транспортної інфраструктури для забезпечення доступності до основних економічних і соціальних центрів; координацію розвитку житлової, соціальної та інженерної інфраструктури. Зроблено висновок про необхідність комплексного підходу до інституційного формування міських агломерацій, що передбачає вдосконалення правової бази, ефективне просторове планування, гармонізацію економічної діяльності та створення інструментів для інтеграції інфраструктури.

*The article explores the issues and prospects of institutional formation of urban agglomerations in the context of modern urbanization and globalization processes. Emphasis is placed on the growing role of agglomerations as key centers of economic development, innovation, and social integration. The paper highlights significant challenges accompanying this process, including the lack of a clear legal framework for regulating the functioning of agglomerations and intermunicipal*

*coordination, economic disparities between central cities and peripheral areas, as well as issues related to spatial planning and uncontrolled expansion of agglomeration boundaries. These challenges lead to uneven distribution of resources, socio-economic tensions, environmental degradation, and inefficient infrastructure development. The existing legislation is analyzed, revealing its inadequacies in addressing the specific characteristics of agglomerations as unified systems. The necessity of creating a separate law on urban agglomerations, developing special spatial development strategies, and establishing effective mechanisms for intermunicipal coordination and infrastructure integration is substantiated. To ensure the effective development of agglomerations, the article proposes the implementation of modern management technologies such as digital platforms for data exchange and geographic information systems for spatial planning; active use of public-private partnership mechanisms to attract investment in infrastructure projects; and the creation of special funds to finance the development of infrastructure, the economy, and the social sphere within agglomerations. Integrated spatial development strategies for agglomerations are recommended, aiming to balance urbanization with the preservation of natural resources; optimize transport infrastructure to ensure accessibility to key economic and social centers; and coordinate the development of housing, social, and engineering infrastructure. The article concludes with the need for a comprehensive approach to the institutional formation of urban agglomerations, which includes improving the legal framework, effective spatial planning, harmonization of economic activities, and the creation of tools for infrastructure integration.*

**Ключові слова:** *міські агломерації, інституційне формування міських агломерацій, законодавство, економічна інтеграція, стратегія просторового розвитку, інфраструктурні проекти, місцеве самоврядування, міжбюджетні відносини, регіональний розвиток, просторове планування, механізми міжмуніципальної координації та інтеграції інфраструктури. цифрові платформи для обміну даними, геоінформаційні системи, механізми публічно-приватного партнерства, залучення інвестицій, урбанізація, транспортна інфраструктура, житлова, соціальна та інженерна інфраструктура.*

**Keywords:** *urban agglomerations, institutional formation of urban agglomerations, legislation, economic integration, spatial development strategy, infrastructure projects, local self-government, inter-budgetary relations, regional development, spatial planning, mechanisms of inter-municipal coordination and infrastructure integration. digital platforms for data exchange, geoinformation systems, public-private partnership mechanisms, investment attraction, urbanization, transport infrastructure, housing, social and engineering infrastructure.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Процеси урбанізації, що значно посилюються у ХХІ столітті, обумовлюють розвиток міських агломерацій як спільних територіальних, економічних та соціальних систем. У сучасних умовах глобалізації та підвищення ролі міст як центрів економічного, наукового та культурного розвитку, формування міських агломерацій набуває особливої актуальності. Урбанізація стимулює концентрацію населення, капіталу та інфраструктури в межах великих міст і прилеглих територій, що призводить до виникнення складних взаємозв'язків між різними населеними пунктами. Міські агломерації стають ключовими драйверами регіонального та національного розвитку. Вони сприяють поширенню технологій, зміцненню економічної співпраці, розвитку наукової діяльності та розширенню культурних обмінів. Однак, поряд із позитивними ефектами, інтенсивний розвиток міських агломерацій супроводжується низкою викликів. Серед них – посилення просторових диспропорцій, нерівномірний розподіл ресурсів між центром і периферією, поглиблення соціально-економічної нерівності та зростання навантаження на інфраструктуру. Крім того, відсутність чіткої законодавчої бази та ефективних інституційних механізмів управління агломераціями значно ускладнює їх розвиток. Неврегульованість правового статусу міських агломерацій ускладнює координацію дій між органами місцевого самоврядування та державними структурами. Це призводить до конфліктів інтересів між різними громадами, нерівномірного розвитку територій та

неефективного використання ресурсів. Складність розвитку агломерацій вимагає визначення оптимальних інституційних механізмів, які забезпечать збалансований розвиток та ефективне управління для задоволення соціальних потреб населення.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій* свідчить про значну увагу науковців до проблем формування та розвитку міських агломерацій. У роботі Шлапака А., Іващенка О. та Бобера Л. [1] акцентовано на передумовах виникнення агломерацій, таких як демографічні, економічні та соціальні чинники, а також важливості створення інституційних умов для їх сталого розвитку. Шустер Б. [2] досліджує особливості функціонування міських агломерацій в Україні, зокрема проблеми правового регулювання, управління міжмуниципальними відносинами та брак інвестицій у критичну інфраструктуру. Степаненко А. та Омельченко А. [3] розглядають міські агломерації як форму сучасного процесу урбанізації, акцентуючи на їх ролі у глобальних економічних і соціальних змінах. Натомість, Пелехатий А. та Патицька Х. [4] аналізують взаємодію територіальних громад у межах агломерацій, підкреслюючи важливість співпраці, ефективного використання ресурсів і впровадження публічно-приватного партнерства. Попри значний науковий інтерес, існує потреба в системному дослідженні інституційних механізмів формування міських агломерацій, зокрема їх правової, організаційної та економічної бази.

*Формулювання цілей статті (постановка завдання)* – виявлення ключових проблем інституційного формування міських агломерацій та окреслення перспектив їх стратегічного розвитку в умовах децентралізації та глобалізаційних змін.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Ефективний розвиток міських агломерацій неможливий без чітко визначеної та узгодженої правової бази, яка забезпечує регулювання їхньої діяльності. Проте, в Україні питання правового врегулювання функціонування міських агломерацій залишається недостатньо розробленим. Наявні нормативно-правові акти регулюють лише

окремі аспекти управління територіями, але не формують єдиного підходу до координації діяльності в межах агломерацій. До прикладу, закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] регулює функціонування органів місцевого самоврядування, але не враховує особливостей міжмуніципальної координації в межах агломерацій. Зокрема, пункт 4 статті 12 цього закону передбачає певні повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління територією, однак не містить спеціальних положень щодо агломерацій

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [6] створює правові підстави для співпраці громад, при цьому не містить положень про створення сталих управлінських структур на рівні агломерацій. Закон дозволяє територіальним громадам об'єднуватися для вирішення спільних завдань, однак не забезпечує механізмів для формування та управління агломерациями як цілісними системами.

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [7] визначає загальні норми планування територій, не враховуючи потреб агломерацій у комплексному плануванні розвитку інфраструктури. Стаття 4 цього закону передбачає обов'язкове проведення містобудівних робіт з урахуванням регіональних особливостей, але не містить спеціальних вимог щодо агломерацій.

Зазначені закони є важливими для функціонування територіальних громад, однак вони залишають поза увагою специфіку міських агломерацій як комплексних соціально-економічних та територіальних систем.

Варто зазначити, що Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» [8] певною мірою стосується процесу об'єднання територіальних громад, однак лише частково пов'язується із формуваннями міських агломерацій. Цей закон сприяє створенню умов для добровільного об'єднання громад, що може бути першим кроком у розвитку міжмуніципальної співпраці та формування агломерацій. Однак, документ безпосередньо не регулює питання інституційного

формування міських агломерацій як цілісних систем. Він більше стосується процесу об'єднання громад, який може бути одним з кроків у розвитку агломерацій, однак не забезпечує повного законодавчого унормування їх діяльності.

Проблеми правового врегулювання формування та функціонування міських агломерацій тісно пов'язані з економічними викликами, які посилюють внутрішні суперечності таких утворень. Однією з найбільш актуальних проблем є економічна диспропорція між центральними містами агломерацій та периферійними територіями. Вона проявляється як у нерівномірному розподілі ресурсів, так і у недостатній інтеграції економічної діяльності між суб'єктами агломерації.

Центральні міста зазвичай концентрують більшість фінансових, інфраструктурних і людських ресурсів, периферійні ж території часто залишаються економічно слабкими, зі зниженим доступом до інвестицій, робочих місць та сучасних інфраструктурних об'єктів. Така ситуація створює соціально-економічну напругу, оскільки периферійні громади сприймають себе як другорядні у відносинах із центром агломерації.

Крім того, недостатня інтеграція економічної діяльності між суб'єктами агломерації значно знижує потенціал їхнього розвитку. Нестача спільних проєктів, слабка координація інфраструктурних ініціатив та конкуренція за обмежені ресурси між громадами стримують можливості для комплексного економічного зростання агломерації в цілому та призводить до фрагментації економічного простору, де кожен суб'єкт діє окремо, замість об'єднання зусиль задля досягнення синергетичного ефекту.

Економічні диспропорції між центром та периферією міських агломерацій нерозривно пов'язані з питаннями просторового планування, які відіграють ключову роль у забезпеченні гармонійного розвитку таких територіальних утворень. Відсутність комплексного підходу до планування територій призводить до низки проблем, що негативно впливають на функціонування агломерацій та їхній сталий розвиток.

Однією з найбільш критичних проблем є несистемність у розвитку транспортної, інженерної та соціальної інфраструктури. Наявна інфраструктура зазвичай розвивається нерівномірно, переважно концентруючись у центральних районах агломерацій. Це ускладнює доступ до необхідних послуг та можливостей для мешканців периферійних територій, створюючи додаткове навантаження на транспортну систему, що має обмежену пропускну спроможність. Крім того, недостатня увага до інтеграції інженерної інфраструктури (водопостачання, енергетика, комунікації) між суб'єктами агломерації обмежує їхній потенціал для економічного та соціального розвитку.

Ще однією важливою проблемою є неконтрольоване розширення меж міських агломерацій, що часто супроводжується урбанізацією без стратегії. Відсутність чітко визначених меж агломерацій і стратегічного бачення їхнього розвитку призводить до хаотичного розростання міських територій, спричиняє руйнування сільськогосподарських земель, деградацію природних ландшафтів, зростання екологічного навантаження та збільшення соціально-економічних витрат на управління такими територіями.

Усі ці проблеми вказують на необхідність впровадження сучасних підходів до просторового планування міських агломерацій. При цьому важливим, на нашу думку, є створення інтегрованих стратегій, які забезпечать збалансований розвиток інфраструктури, раціональне використання територій та сталу урбанізацію, орієнтовану на довгострокові перспективи.

З метою забезпечення сталого розвитку міських агломерацій, гармонізації інтересів суб'єктів, що входять до їх складу, та мінімізації викликів, пов'язаних із соціально-економічною і просторовою диспропорцією, необхідно розробити та впровадити комплекс заходів, спрямованих на інституційне вдосконалення їх функціонування. Основними напрямками такого формування можуть бути наступні заходи.

Інституційне формування міських агломерацій вимагає ухвалення окремого законодавчого акту, який визначатиме їх правовий статус, принципи функціонування та механізми управління. Такий закон повинен регламентувати

чітке визначення меж агломерацій; створення міжтериторіальних органів управління; механізми координації та розподілу ресурсів між суб'єктами агломерації; інструменти моніторингу, оцінки ефективності та коригування стратегії розвитку агломерацій.

Необхідним також видається створення ефективних платформ для координації міжмуніципальної взаємодії, наприклад Раду міської агломерації, до складу якої входитимуть представники органів місцевого самоврядування всіх суб'єктів агломерації; постійні робочі групи для вирішення конкретних питань (транспорт, інфраструктура, екологія, соціальна політика); центри спільного управління інфраструктурними проєктами тощо.

Для зменшення економічних диспропорцій між центром і периферією міських агломерацій необхідно впровадити систему спеціальних фондів розвитку агломерацій, які фінансуватимуть інфраструктурні та соціальні проєкти; забезпечити преференції для приватних інвесторів, які беруть участь у розвитку периферійних територій; створити механізми перерозподілу частини податкових надходжень на користь економічно слабких громад.

Крім того, необхідно розробити інтегровані стратегії просторового розвитку агломерацій, які забезпечуватимуть баланс між урбанізацією та збереженням природних ресурсів; оптимізацію транспортної інфраструктури для забезпечення доступності до основних економічних і соціальних центрів; координацію розвитку житлової, соціальної та інженерної інфраструктури. Важливим вважаємо також впровадження сучасних технологій управління, серед яких створення єдиної цифрової платформи, що забезпечить обмін даними між громадами, інвесторами та громадянами; впровадження сучасних управлінських технологій, таких як геоінформаційні системи для просторового планування; запровадження механізмів громадської участі у прийнятті рішень через цифрові інструменти.

Для підвищення ефективності використання ресурсів доцільно розвивати механізми публічно-приватного партнерства, що дозволить залучати додаткове фінансування у реалізацію інфраструктурних проєктів; оптимізувати витрати

державного та місцевого бюджетів; створювати сучасні об'єкти інфраструктури, які враховують потреби усіх громад агломерації.

Усе вищезазначене дозволяє сформувати комплексний підхід до інституційного формування міських агломерацій, який включає вдосконалення правової бази, ефективне просторове планування, гармонізацію економічної діяльності та створення інструментів для інтеграції інфраструктури. У таблиці 1 систематизовано ключові проблеми та перспективи інституційного формування міських агломерацій.

**Таблиця 1. Ключові проблеми та перспективи інституційного формування міських агломерацій**

<b>Проблема</b>	<b>Перспективи вирішення</b>	<b>Запропоновані заходи</b>
відсутність чіткої правової бази	розробка законодавства, що враховує особливості функціонування міських агломерацій	- прийняття спеціального закону про міські агломерації - внесення змін до законів про місцеве самоврядування
економічні диспропорції між центром і периферією	забезпечення економічної інтеграції територій	- стимулювання публічно-приватного партнерства - впровадження спільних економічних проєктів
несистемність просторового планування	розробка інтегрованих стратегій розвитку	- впровадження сучасних інструментів просторового планування - координація міжмуніципальних планів
неконтрольоване розширення агломерацій	встановлення чітких меж і стратегічного бачення їх розбудови	- розробка стратегій сталого розвитку агломерацій - раціональне використання земельних ресурсів
нерівномірний розвиток інфраструктури	інтеграція інфраструктури в межах агломерації	- створення спільних інфраструктурних проєктів - інвестиції у периферійні території
соціально-економічна напруга	гармонізація інтересів суб'єктів агломерації	- проведення регулярного діалогу між громадами - створення механізмів вирішення міжмуніципальних конфліктів

*Джерело: складено автором*

***Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.***

Формування міських агломерацій є складним процесом, який охоплює економічні, соціальні, адміністративні та просторові аспекти. У сучасних умовах урбанізації та глобалізації роль міських агломерацій значно зростає,

оскільки вони стають ключовими центрами економічного зростання, інноваційного розвитку та інтеграції суспільства. Однак цей процес супроводжується численними викликами, які вимагають узгоджених і комплексних рішень, що вимагає розробки законодавчих механізмів, які б регламентували їхнє утворення, управління та фінансування. Успішне функціонування агломерацій можливе за умови ефективної взаємодії між органами місцевого самоврядування, державними органами, бізнесом та громадськістю. Вказане потребує створення дієвих механізмів координації й партнерства. Зменшення дисбалансів у розвитку міських центрів і периферійних територій є важливим завданням, яке потребує розробки спеціальних програм підтримки периферії та залучення її до загальноагломераційного розвитку. В умовах глобальних кліматичних змін необхідно приділяти особливу увагу екологічному виміру агломераційного розвитку, включаючи впровадження принципів сталого урбанізму, енергозбереження та екологічного транспорту. Перспективи подальших розвідок у даному напрямі можуть бути пов'язані із розробкою методологічних підходів до оцінки ефективності функціонування агломерацій, включаючи соціально-економічні, екологічні та управлінські критерії. Подальші дослідження у цій сфері підвищать ефективність функціонування міських агломерацій, сприятимуть вирішенню глобальних викликів сталого розвитку, зокрема в контексті інтеграції України до європейського співтовариства.

### Література

1. Шлапак А., Іващенко О., Бобер Л. Міські агломерації: передумови виникнення та чинники формування і розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*, 2024. № 19. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/investplan/article/view/4706>
2. Шустер Б. Перспектива розвитку та функціонування міських агломерацій в Україні. *Регіональні студії*, 2024. URL : <http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/36/13.pdf>
3. Степаненко А.В., Омельченко А.А. Міські агломерації як форма

сучасного світового процесу урбанізації. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*, 2019. № 3 (108). URL : [http://www.econom.stateandregions.zp.ua/journal/2019/3\\_2019/37.pdf](http://www.econom.stateandregions.zp.ua/journal/2019/3_2019/37.pdf)

4. Пелехатий А.О., Патицька Х.О. Міська агломерація як механізм взаємодії територіальних громад в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Економіка і управління*, 2019. Том 30 (69). №3. URL : [https://www.econ.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/30\\_69\\_3/21.pdf](https://www.econ.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/30_69_3/21.pdf)

5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

6. Про співробітництво територіальних громад : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

7. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

8. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19#Text>

### References

1. Shlapak, A., Ivashchenko, O., and Bober, L. (2024), “Urban Agglomerations: Preconditions for Emergence and Factors of Formation and Development”, *Investments: Practice and Experience*, vol. 19, Available at: <https://www.nayka.com.ua/index.php/investplan/article/view/4706> (Accessed: 02 December 2024).

2. Shuster, B. (2024), “The Prospects for the Development and Functioning of Urban Agglomerations in Ukraine”, *Regional Studies*, Available at: <http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/36/13.pdf> (Accessed: 25 January 2025).

3. Stepanenko, A.V. and Omelchenko, A.A. (2019), “Urban Agglomerations as a Form of the Modern Global Urbanization Process”, *State and Regions. Series: Economics and Entrepreneurship*, vol. 3 (108), Available at: [http://www.econom.stateandregions.zp.ua/journal/2019/3\\_2019/37.pdf](http://www.econom.stateandregions.zp.ua/journal/2019/3_2019/37.pdf) (Accessed: 04

December 2024).

4. Pelehatyi, A.O. and Patytska, K.O. (2019), “Urban Agglomeration as a Mechanism for the Interaction of Territorial Communities in Ukraine”, Scientific Notes of the Tavria National University named after V. I. Vernadskyi. Series: Economics and Management, Vol. 30 (69), No. 3, Available at: [https://www.econ.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/30\\_69\\_3/21.pdf](https://www.econ.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/30_69_3/21.pdf) (Accessed: 05 January 2025).

5. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”, Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed: 22 December 2024).

6. Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine “On Cooperation of Territorial Communities”, Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (Accessed: 08 January 2025).

7. Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine “On the Regulation of Urban Planning Activities”, Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (Accessed: 10 January 2025).

8. Verkhovna Rada of Ukraine (2019), The Law of Ukraine “On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding Voluntary Association of Territorial Communities”, Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19#Text> (Accessed: 15 January 2025).

*Стаття надійшла до редакції 28.01.2025 р.*