

УДК 342.25(477)-044.964

Бодрова І. І., кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора з наукової роботи НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Проблеми законодавчого визначення статусу міських агломерацій в Україні

Стаття присвячена визначенню підходів до законодавчого врегулювання правового статусу міських агломерацій в Україні та створюваної у їх межах системно-структурної організації місцевого самоврядування. Досліджуються існуючий стан вітчизняної правової політики у сфері функціонування міських агломерацій, моделі правового статусу агломерацій у зарубіжних країнах, можливі напрями правової інституціоналізації міських агломерацій в Україні та законодавчого регулювання створюваної системи муніципального управління. Окрема увага присвячена аналізу проекту Закону України «Про міські агломерації» (реєстр. № 6743 від 17.07.2017р.).

Ключові слова: міська агломерація, адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування, співробітництво територіальних громад.

Проблеми формування та розвитку міських агломерацій виступають предметом дослідження різних наук – урбаністики, містобудування, соціології, економіки, географії, екології і в найменшій мірі – юридичної науки. Але завдання її на сьогодні

нішній день є вкрай важливими з огляду на потреби забезпечення правової визначеності цих об'єктивно існуючих форм розселення людей, формування доктринальних засад правового статусу, організації та функціонування системи муніципального управління міськими агломераціями, сприяння законодавчому врегулюванню цих питань.

У вітчизняній правовій науці дослідженню актуальних проблем адміністративно-територіального устрою в Україні присвячені роботи таких державознавців, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. І. Борденюк, О. П. Іщенко, Р. А. Калюжний, В. І. Кампо, О. Л. Копиленко, О. Ю. Лялюк, Н. Р. Нижник, М. О. Пухтинський, С. Г. Серьогіна, В. М. Шаповал, В. М. Шкабаро та ін. Проблематика співробітництва територіальних громад та створюваних ними органів знаходить своє висвітлення у працях О. В. Батанова, А. М. Колодія, В. В. Кравченка, А. Р. Крусян, В. С. Куйбіди, П. М. Любченка, Н. В. Мішиної, М. П. Орзіха, М. В. Пітцика, О. І. Сушинського та інших вчених. Проте й досі існує брак спеціалізованих наукових розробок щодо правових засад статусу міських агломерацій, їх системно-структурної організації та порядку здійснення місцевого самоврядування в таких агломераціях.

Метою даної статті є визначення підходів до законодавчого врегулювання правового статусу міських агломерацій в Україні та створюваної у їх межах системно-структурної організації місцевого самоврядування.

Термін «агломерація» походить від лат. *agglomerare* – «приєднувати», «додавати», і вперше був використаний шотландським професором П. Геддесом у 1903 році для позначення форми зближення міст під впливом одного міста-центру [5, с. 11]. У наступному поняття міської агломерації опрацьовувалося у межах різних наукових напрямів економічної географії, містобудування, і особливо активно у нашій країні відповідні розробки велися у 1920–30-ті та 1970–80-ті роки, супроводжувалися опрацюванням методик формування, виділення меж і типології моделей агломерацій. У публікаціях того часу зустрічається багато наукових визначень поняття «міська агломерація». Так, Г. М. Лаппо визначає агломерацію як компактне те-

риторіальне групування поселень, що об'єднані у складну динамічну локальну систему багатоманітними інтенсивними зв'язками – комунально-господарськими, трудовими, культурно-побутовими, рекреаційними, а також сумісним використанням даного ареалу та його ресурсів [6, с. 127]. У пострадянський період процеси масової урбанізації, криза малих міст, різке скорочення чисельності сільського населення зумовили підвищений інтерес до проблем фактично сформованих міських агломерацій. Вони характеризуються як цілісні територіальні соціально-економічні утворення, в яких поселення поєднані інтенсивними економічними, трудовими та соціально-культурними зв'язками; вони є не тільки розвинутою формою розселення, але й територіальної організації виробництва [12, с. 25].

У світі, за підрахунками експертів, існують майже 460 агломерацій з чисельністю населення понад одного мільйона, у яких проживає приблизно 40% мешканців міст і 20% всього населення планети. У першій десятці агломерацій світу створюється одна десята світового ВВП [10]. У доповіді міжнародної компанії PricewaterhouseCoopers вказується, що у 2008 р. на 100 найбільших міст світу припадало 30% глобального ВВП [2]. Наприклад, у Європі найбільший економічний потенціал мають столичні регіони (агломерації) Франції (460 млрд дол.) та Великобританії (452 млрд дол.). Слідом за ними з великим відривом ідуть агломерації Іспанії (Мадрид і Барселона), а також Італії (Рим і Мілан). На вітчизняних теренах склалося 18 міських агломерацій. Безумовно, вони значно поступаються за показниками світовим агломераційним лідерам. У п'яти міських агломераціях (із населенням близько мільйона або більше) мешкає приблизно біля третини населення держави, на них припадає понад 80% усіх залучених прямих іноземних інвестицій, а їхній внесок у сукупний ВВП країни складає понад 51% [8, с. 285]. Отже, у глобалізованому світі агломерації стають точками економічного зростання й концентрації конкурентоспроможності, а також центрами адміністративного та соціального обслуговування населення, що зумовлює необхідність особливої уваги держави до формування правового простору їх

функціонування та побудови ефективної системи управління на місцевому рівні.

У цьому контексті правову політику держави у сфері функціонування міських агломерацій неможна визнати задовільною. Адже, не дивлячись на доволі ґрунтовне та всебічне опрацювання економічних, географічних, містобудівних аспектів даних утворень, законодавство України не тільки не інституціоналізує міські агломерації, але й майже не використовує дане поняття у сучасному законодавстві. Серед недоліків правового регулювання А. Т. Назарко, зокрема, вказує на відсутність спеціального правового регулювання, термінологічної бази формування та функціонування міських агломерацій, державної стратегії підтримки створення агломерацій, обмеження розвитку великого міста міським кордоном та визнання будь-якого фінансування, яке виходить за межі міста, як нецільового [7, с. 144].

Справедливості раді треба відмітити, що у галузевому законодавстві України наявність міських агломерацій констатується, хоча вони не інституціоналізуються, а відносини зі створення та функціонування агломерацій не регламентуються. Так, визначення поняття «міська агломерація» містила Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2000р. № 521 «Про основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст» (на сьогоднішній день втратила чинність): це – компактне територіальне розміщення міських населених пусків, об'єднаних інтенсивними господарськими, трудовими і культурно-побутовими зв'язками. Домінуючий у цьому визначенні економіко-містобудівний аспект простежується і в діючих нормативно-правових актах, серед яких – Закон України від 4 березня 2004р. № 1580-IV «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст»; Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98; Концепція створення індустріальних (промислових) парків, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2006р. № 447-р; Державні будівельні норми «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень.

ДБН 360-92», затверджені Наказом Держкоммістобудування від 17 квітня 1992 р. № 44 та низка інших актів.

Легалізація інституту міських агломерацій сприятиме просуванню на вітчизняних теренах європейських традицій містобудування, де агломерації розглядаються як історично сформовані багатокомпонентні динамічні цілісні системи територіального устрою. Вони утворюють значні урбанізовані зони, поглинаючи суміжні населені пункти; вирізняються високим ступенем територіальної концентрації виробництва, промисловості, інфраструктурних об'єктів, наукових установ, навчальних закладів, а також значною сумарною чисельністю населення; забезпечують надання широкого спектру адміністративних та соціальних послуг населенню; мають високий рівень комплексності господарства та високий рівень територіальної інтеграції його елементів. Разом з тим слід відмітити, що не дивлячись на загальне, інтернаціональне розуміння сутності інституту міських агломерацій, єдиної системи критеріїв та умов формування міських агломерацій, системно-структурної їх організації немає. Тому законодавче визначення організаційно-правових засад формування та функціонування міських агломерацій в Україні має ґрунтуватися на вітчизняних політико-правових, соціально-економічних, адміністративно-територіальних реаліях та враховувати кращий досвід та здобутки зарубіжної практики.

Аналіз зарубіжного досвіду управління розвитком міських агломерацій [11, с. 96–97; 4, с. 48–50], дозволяє виокремити декілька моделей правового статусу міських агломерацій, що застосовуються у зарубіжних країнах: 1) формування міської агломерації як самостійного елемента адміністративно-територіального устрою з власною системно-структурною організацією муніципальної влади. При цьому суб'єкти місцевого самоврядування тих територіальних одиниць, що утворили агломерацію, втрачаються самостійний статус; 2) створення міської агломерації як додаткового рівня адміністративно-територіального устрою. Сформованим на цьому рівні муніципальним органам влади відповідні функції та повноваження надаються законодавчим або договірним способом; 3) набут-

тя створеною міською агломерацією статусу субрегіональної адміністративно-територіальної одиниці (статусу району) з передачею відповідних муніципальних функцій та повноважень на цей рівень; 4) запровадження агломерації на договірних засадах як форми співробітництва муніципалітетів з можливістю формування спеціалізованих округів і набуття інституційних форм співробітництва.

На сьогоднішній день найбільш поширеним підходом є нормативне врегулювання відносин з організації та діяльності міських агломерацій як форми співробітництва органів місцевого самоврядування базових адміністративно-територіальних одиниць. Адже наявність стійких економічних, соціальних, культурно-побутових, демографічних, трудових, господарських, рекреаційних та інших зв'язків між системоутворюючим містом та прилеглими до нього іншими населеними пунктами зумовлюють тісне співфункціонування відповідних муніципальних систем. Тому цілком обґрунтованим слід вважати підхід, за яким формування та функціонування агломерацій розглядається як форма співробітництва територіальних громад. В Україні же за умов нереалізованості конституційної реформи щодо децентралізації влади, зокрема, в частині запровадження нової адміністративно-територіальної одиниці – громади – це чи не єдино можливий шлях законодавчого забезпечення таких об'єднань.

Неврегульованість матеріально-правових та процедурно-процесуальних аспектів реорганізації населених пунктів шляхом їх об'єднання сьогодні змушує використовувати такий, передбачений земельним законодавством, механізм, як зміна меж населених пунктів шляхом передачі земель у відання іншої місцевої ради. Він дозволяє вирішити питання «просторового» характеру, але не надає можливості розв'язати виникаючі при цьому проблеми реорганізації системи управління на таких територіях. Перед органами місцевого самоврядування постають організаційно-правові питання щодо визначення моменту виникнення повноважень з управління територією та землями, що передані у відання місцевої ради; забезпечення представництва інтересів жителів тих населених пунктів, територія яких передана під юрисдикцію іншої місцевої ради; порядку припинення

повноважень та ліквідацію органів місцевого самоврядування, що функціонували на територіях, які повністю передані під юрисдикцію іншої місцевої ради; порядку припинення повноважень депутатів місцевих рад, обраних у виборчих округах, створених на територіях, які передані у відання іншої місцевої ради; а також питання містобудування, зміни містобудівної документації, міжбюджетних відносин, уніфікації тарифів на комунальні послуги, надання соціальних послуг населенню, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно тощо [3, с. 42]. Порядок вирішення цих питань у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої залишається законодавчо невизначеним.

Поряд з цим, вирішити навпаки питання реорганізації муніципального управління без зміни територіальної основи можна, застосувавши механізм добровільного об'єднання територіальних громад, передбачений однойменним Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Законом врегульовані відносини щодо зміни системно-структурної організації місцевого самоврядування, порядку ліквідації чинних та формування нових муніципальних органів об'єднаних територіальних громад, вирішення питань матеріально-фінансової основи, бюджетування, державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад. Разом з цим таке об'єднання, як зазначається у ч. 3 ст. 4 названого Закону, не призводить до зміни правового статусу адміністративно-територіальних одиниць [1, с. 52].

Отже, застосування будь-якого з чинних на сьогоднішній день законодавчих механізмів для формування міських агломерацій не вбачається можливим, оскільки вони не забезпечуватимуть досягнення поставленої мети та носитимуть опосередкований і половинчастий характер. Це свідчить про потребу спеціального законодавчого врегулювання відносин створення та функціонування міських агломерацій.

В останні роки робилися декілька спроб нормопроектувальної роботи у вказаній сфері, але всі вони мали опосередкований характер. Першим спеціальним законопроектом став підготовлений групою народних депутатів України проект Закону

України «Про міські агломерації» (реєстр. № 6743 від 17.07.2017 р.) (далі – законопроект) [9]. Мету законопроекту його розробники окреслили як визначення організаційно-правових засад формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, у тому числі об'єднаними територіальними громадами, принципів і механізмів взаємодії територіальних громад в межах міських агломерацій, гарантій і відповідальності міських агломерацій, а також форм підтримки державою міських агломерацій.

В основу правового статусу міської агломерації закладений підхід визначення її як договірної інституційної форми міжмуніципального співробітництва територіальних громад. Так, відповідно до законопроекту міська агломерація є формою багатогоцільового 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. Центром агломерації виступатиме населений пункт, віднесений до категорії міст, що має передумови для виконання функцій адміністративного центру міської агломерації (перевищує населені пункти, розташовані в його приміській зоні, за своїм розміром, чисельністю і економічним потенціалом). Ширина такої зони має визначатися індивідуально у кожній агломерації з урахуванням затвердженої документації з просторового планування та/або Перспективного плану формування територій міських агломерацій. Умовами формування міської агломерації визнаються: 1) мінімальна кількість суб'єктів формування, крім міста-центру агломерації – не менше трьох громад; 2) кількість населення міста-центру агломерації – не менше 100 000 осіб; 3) територія юрисдикції агломерації визначається по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що сформували міську агломерацію.

На сьогоднішній день вже прийнято ряд законів, спрямованих на врегулювання відносин співробітництва територіальних громад, а також інших форм взаємодії органів місцевого само-

врядування між собою та з органами державної влади («Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про асоціації органів місцевого самоврядування» тощо). У зв'язку з цим важливого значення набуває інтеграція вказаного законопроекту до вже діючої системи законодавства у даній сфері, забезпечення взаємоузгодження правових норм, правил, порядків та процедур. У цьому аспекті слід зауважити, що дане завдання не повною мірою вирішується законопроектом.

Так, у першу чергу виникає потреба взаємоузгодження норм законопроекту та Закону України «Про співробітництво територіальних громад», норми якого не тільки регулюють відносини співробітництва, але й встановлюють вичерпний перелік його форм (ст. 4). Очевидно, що «поглинання» Законом України «Про співробітництво територіальних громад» змісту законопроекту «Про міські агломерації» призведе до істотного розширення змісту та деталізації лише однієї з форм співробітництва. Проте доповнення існуючого переліку форм співробітництва територіальних громад міськими агломераціями з одночасною вказівкою на те, що порядок їх формування та діяльності визначається окремим законом вбачається необхідним. При цьому звертаємо Закон України «Про співробітництво територіальних громад» набуватиме характеру базового для формування підсистеми законодавства України про співробітництво територіальних громад та їх органів, ідеям, принципам та положенням якого мають відповідати інші законодавчі акти у цій сфері.

Особлива увага має бути приділена чіткості та взаємоузгодженості термінологічної бази законодавства про міські агломерації. Наприклад, у законопроекті визначається у якості суб'єкта агломерації центр агломерації та відповідні територіальні громади (ст. 3). У свою чергу центром агломерації визнається населений пункт, віднесений до категорії міста (ч. 2 ст. 1). З формально-юридичної точки зору це свідчить про те, що у колі суб'єктів агломерації поєднуються жителі відповідних територій та власне сама територія, в наслідок чого постає питання про правосуб'єктність території та визнання її суб'єктом здійснення владних повноважень. Крім того, використані у змісті законо-

проекту терміни «зона впливу», «просторове планування», «потенційний центр міської агломерації» та ряд інших потребує розкриття їх змісту, оскільки неоднозначність їх або віднесення, як зазначено, на індивідуальне визначення зумовлять довільність застосування або необґрунтоване розширення (звуження) на підзаконному або правозастосовному рівнях, а це може призвести до порушення прав та законних інтересів місцевого самоврядування, конкурування його суб'єктів.

Запропонований у законопроекті механізм формування міських агломерацій як інституційного утворення з власною системно-структурною організацією муніципального управління вимагає суворого узгодження системи створюваних органів місцевого самоврядування, їх компетенції, матеріально-фінансової, правової основи функціонування з нормами конституційного та муніципального законодавства. На сьогоднішній день основні суб'єкти місцевого самоврядування, які наділяються власними функціями і повноваженнями з вирішення питань місцевого значення, визначаються на рівні Основного Закону, а саме – ст. 140 Конституції України, положення якої також закріплюються засади їх правового статусу. З огляду на те, що запропоновані законопроектом нові суб'єкти одержують публічно-владний характер, виникають питання щодо їх конституційності. Для порівняння зазначимо, що доповнення системи місцевого самоврядування на підставі Закону України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII інститутом старост такого питання не порушувало, адже старости, будучи посадовими особами місцевого самоврядування, разом з тим ні регулятивними, ні правозастосовними повноваженнями не наділені.

Законопроект передбачає розширення системно-структурної організації місцевого самоврядування через запровадження нових її елементів – міської ради центру агломерації та ради агломерації. Функціонування цих органів на одному рівні територіальної організації влади породжує питання співфункціонування та проблему розмежування повноважень, які, на жаль, у законопроекті не вирішуються. Так, перелік повноважень ради агломерації, передбачений ст. 15 законопроекту, здебільшого дублює встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»

повноваження сільських, селищних, міських рад, що при паралельному функціонуванні як органів місцевого самоврядування суб'єктів агломерації, так і органів управління агломерацією закладає конкуренцію їх компетенції. Особливого загострення ці питання можуть отримати при формуванні відповідно до положень ч. 8 ст. 14 законопроекту виконавчого апарату агломерації у структурі виконавчих органів міської ради центру агломерації за рішенням Ради агломерації. Адже затвердження структури виконавчих органів міської ради відноситься до виключної компетенції відповідної ради (п. 5 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Тому вказане положення суперечить нормам Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також Конституції України, норми якої передбачають утворення виконавчих органів тільки сільських, селищних, міських рад (ч. 3 ст. 140). Аналогічного характеру зауваження викликає і визначення правової та матеріально-фінансової основи функціонування органів управління міської агломерацією.

Отже, розробка і прийняття закону України «Про міські агломерації» на сьогоднішній день є актуальним з точки зору муніципального будівництва і регіонального розвитку, а також важливим з огляду на потреби удосконалення правової політики держави у сфері місцевого самоврядування завданням. Такий закон має не тільки інституціоналізувати міські агломерації, визначивши їх правовий статус, але й забезпечити необхідну і достатню правову основу функціонування їх системно-структурної організації. Він повинен відповідати положенням Конституції України, повною мірою узгоджуватися з чинним законодавством про місцеве самоврядування та співробітництво територіальних громад, містити ефективну організаційно-правову модель муніципального управління. Не перебільшуючи ролі правового впливу на суспільні процеси та не применшуючи соціально-економічні, демографічні, культурні, територіальні важелі, маємо констатувати, що такий закон дозволить оптимально провести у досліджуваній сфері масштабні перетворення інституційного характеру, надати адекватну правову відповідь на сучасні соціально-економічні потреби.

Список використаних джерел:

1. Bodrova I. The administrative-territorial system as object of constitutional and legal policy in Ukraine // *European Reforms Bulletin*. – 2015. – № 4. – P. 47–53.
2. Emerging market city economies set to rise rapidly in global GDP rankings says PricewaterhouseCoopers LLP. [Електронний ресурс]. // Режим доступу : <http://www.pwc.com/gx/en/press-room/2009/largest-city-economies-uk.jhtml>.
3. Бодрова І. Напрями удосконалення територіальної основи місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правовий аспект // Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вишеградської четвірки: тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф. (м.Харків, 21–22 жовтня 2016р.). – Х.: Право, 2016. – С. 33–44.
4. Дронова О. Л., Лис Я. С. Управління міськими агломераціями: європейський досвід для реформ в Україні // *Український географічний журнал*. – 2016. – № 1. – С. 47–52.
5. Колясников В. А. Развитие понятия «городская агломерация» // *Академический вестник Уралниипроект РААСН*. – 2015. – № 2. – С. 10–15.
6. Лаппо Г. М. Города на пути в будущее. – М.: Мысль, 1987. – 236 с.
7. Назарко А. Т. Міські агломерації в Україні: проблеми правової інституціоналізації // *Актуальні проблеми держави і права*. – 2011. – С. 144–150.
8. Осипов В. М., Кукош М. С. Конкурентоспроможність міських агломерацій: світові тренди та перспективи формування в Україні // *Економічні інновації*. – 2014. – Вип. 57. – С. 283–296.
9. Про міські агломерації: проект Закону України (реєстр. № 6743 від 17.07.2017р.) [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318.
10. Слука Н. Глобальные города // *Эксперт*. – 2008. – № 15 (604). [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://expert.ru/expert/2008/15/globalnue_goroda/.
11. Чувікіна Н. Аналіз зарубіжного досвіду управління розвитком міських агломерацій // *Схід*. – 2015. – № 5. – С. 95–99.
12. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. М. Шкабаро ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2004. – 243 с.

И. И. Бодрова

Проблемы законодательного закрепления статуса городских агломераций в Украине

Статья посвящена определению подходов к законодательному урегулированию правового статуса городских агломераций в Украине и создаваемой системно-структурной организации местного самоуправления. Исследуются существующее состояние отечественной правовой политики в сфере функционирования городских агломераций, модели правового статуса агломераций в зарубежных странах, возможные направления правовой институционализации городских агломераций в Украине и законодательного регулирования создаваемой системы муниципального управления. Особое внимание уделено анализу проекта Закона Украины «О городских агломерациях» (рег. №6743 от 17.07.2017р.).

Ключевые слова: городская агломерация, административно-территориальное устройство, местное самоуправление, сотрудничество территориальных громад.

I. I. Bodrova

The problems of legislative definition of urban agglomerations status in Ukraine

The article is devoted to the determination of approaches to the legislative regulation of the urban agglomerations legal status in Ukraine and to the system-structural organization of local self-government created within them.

It is pointed out that in the globalized world agglomerations become points of economic growth and concentration of competitiveness, as well as centers of administrative and social services of the population. This determines the necessity of special attention of the state to the formation of the legal space for their functioning and to the construction of an effective system of governance at the local level. The legal policy of Ukraine in the field of urban agglomerations functioning cannot be considered as satisfactory. Indeed, despite of the rather thorough and comprehensive elaboration of the economic, geographic, and urban aspects of these entities, Ukrainian legislation not only does not institutionalize urban agglomerations, but also almost does not use this notion in the modern legislation.

It is noted that despite the international understanding of the main point of the urban agglomerations institute, there is no unified system of criteria and conditions for the formation of urban agglomerations, their system-structural

organization. The analysis of foreign experience in managing the development of urban agglomerations has allowed distinguishing several models of legal status of urban agglomerations that are applied in foreign countries: 1) the formation of urban agglomeration as an independent element of the administrative-territorial system with its own system-structural organization of the municipal authority; 2) the creation of a city agglomeration as an additional level of administrative-territorial organization; 3) the acquisition of the status of a subregional administrative-territorial unit (the status of a district) by the established urban agglomeration with the transfer of the appropriate municipal functions and powers to this level; 4) the establishment of agglomeration on the contractual basis as a form of cooperation between municipalities with the possibility of specialized districts forming and the acquisition of institutional forms of cooperation.

Today, the most widespread approach to establishing the status of urban agglomerations is to identify them as a form of collaboration between local authorities of the basic administrative-territorial units. In Ukraine, in conditions of the lack of constitutional reform of decentralization of power implementation with respect to the establishment of a new administrative-territorial unit – the community – this is the only possible way of institutionalizing of such associations. This is evidence of the necessity of special legislative regulation of the urban agglomerations establishment and functioning relations.

The main provisions of the draft Law of Ukraine “On Urban Agglomerations” (reg. № 6743 dated 17.07.2017) are revealed and critically assessed in the article, emphasizing their problematic aspects. It is noted that the law must comply with the provisions of the Constitution of Ukraine, fully comply with the current legislation on local self-government and cooperation of territorial communities, and contain an effective organizational and legal model of municipal governance. Without exaggerating of the role of legal influence on social processes and without diminishing of socio-economic, demographic, cultural, territorial factors, it is stated that such a law will allow to provide large-scale institutional changes in the field of research, to give an adequate legal response to contemporary socio-economic needs.

Key words: urban agglomeration, administrative-territorial system, local self-government, cooperation of territorial communities.