

МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ МІСТАМИ-МЕТРОПОЛІСАМИ

Розглянуто зарубіжний досвід реформування управління містами у ході процесу метрополізації. Проаналізовано чинники, що сприяють формуванню міст-метрополісів та форми, яких набуває співробітництво між містом та прилеглими територіями. Запропоновано передбачити утворення надмуніципального органу для управління Київською агломерацією у новій редакції Закону України «Про місто Київ – столицю України».

Ключові слова: метрополіси, агломерації, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, урбанізація, державне управління.

Bereza Anatolii. Governing models of metropolitan cities

Foreign experience of reforming city management during the metropolisation process is considered. The factors contributing to the formation of metropolitan cities and the forms of cooperation between the city and the surrounding territories are analyzed. It is proposed to mention the creation of a supra-municipal body to manage the Kyiv agglomeration in the new version of the Law of Ukraine «On the City of Kyiv – the Capital of Ukraine».

Key words: metropolises, agglomerations, local self-government, administrative and territorial structure, urbanization, public administration.

Швидкі темпи урбанізації, глобалізації та регіоналізації зумовили зростання функціональної ролі міст не лише в регіональному, національному, а й глобальному масштабі. Це дістало своє відображення і у низці документів регіональних організацій, зокрема у Програмі територіального розвитку Європейського Союзу, Європейській хартії міст – II: Маніфест нової урбаністики (1992), Лейпцизькій хартії «Міста Європи на шляху сталого розвитку» (2007) тощо. Основна ідея полягає у тому, що завдяки створенню міст-метрополісів можна мінімізувати негативні наслідки надмірної концентрації ресурсів на певних територіях, що призводить до погіршення екологічної ситуації, поглиблення соціальної та територіальної нерівності, гальмування економічного розвитку країни загалом.

Проблема метрополісів або агломерацій відносно нова для України. Наприкінці 2017 року Київська міська рада прийняла рішення про створення столичної агломерації для об'єднання зусиль із сусідніми населеними пунктами для розв'язання спільних проблем, координації зусиль та розробки єдиної стратегії розвитку території¹. Відзначимо, що необхідність виділення окремої категорії населеного пункту – агломерації та законодавчого врегулювання його статусу згадувалося ще у Концепції адміністративної реформи, прийнятій у 1998 році. Майже через десятиліття у Державній стратегії регіонального розвитку до 2015 року, схваленій Кабінетом Міністрів України в 2006 році, відзначалася необхідність пошуку шляхів фінансування проєктів «розбудови і модернізації технічної та суспільної інфраструктури найбільших міських агломерацій і великих міст (Донецьк, Дніпро, Київ, Львів, Одеса, Харків) з метою перетворення їх на основні осередки припливу людей, товарів, капіталу та інформації»². Оновлений варіант Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року, прийнятий у 2014 році, не містив терміна «агломерація», однак визнавав необхідність підвищення ролі міст у подальшому розвитку регіонів, досягнення територіальної соціально-економічної інтеграції та поширення позитивних процесів розвитку міст на інші території. Спроба законодавчо врегулювати статус великих урбаністичних утворень була зроблена в 2017 році, коли на розгляд парламенту було внесено законопроект «Про міські агломерації»³, який навіть не розглядався у першому читанні, й був відкликаний наприкінці серпня 2019 року.

В рамках реалізації ініціативи «Київська агломерація» у 2017 році Київська міська рада надіслала запрошення на вступ до неї шістьом містам обласного значення, а також 33 селам і селищам області. Однак на нього відгукнулися лише три міста обласного значення та чотири села і селища, що поставило під сумнів ймовірність реалізації цього проєкту. При цьому столиця уже включала до свого складу прилеглі села: в 1988 – Бортиничі, Жуляни і Троєщину, а в 2001 – Пушу-Водицю. Ймовірно, завдяки успішній реалізації децентралізаційної реформи органи місцевого самоврядування покращили своє становище і неохоче відмовлятимуться від отриманих повноважень та ресурсів задля

реалізації спільних метрополійних проєктів. Однак вивчення зарубіжного досвіду свідчить, що утворення метрополісів або агломерацій стає необхідністю, а не одним із варіантів розвитку системи місцевого самоврядування.

Впровадження різноманітних форм співробітництва між великими містами та прилеглими територіями є панівною тенденцією в низці країн світу починаючи з кінця ХХ ст.⁴ Ці реформи відображають визнання того факту, що великі міста та їх сфери впливу (метрополійні території) потребують більшого співробітництва насамперед з огляду на економічні, екологічні та соціальні міркування.

Після економічної кризи 2008 року спостерігається збільшення кількості випадків впровадження або удосконалення моделей співробітництва між великим урбаністичним центром та прилеглими територіями, що мали за мету досягнення оптимального балансу між економічними вигодами від економії на масштабі та гнучким реагуванням на потреби конкретних органів місцевого самоврядування та мешканців територій. Так, у Фінляндії прийняли закон, що надає столиці Гельсінкі та ще десяти урбаністичним територіям особливий статус в рамках реформи місцевого самоврядування. У Новій Зеландії в 2010 році було об'єднано прилеглі території та сформовано раду Окленда, яка відповідає за розвиток нового утворення. У Франції закон про удосконалення системи територіальних органів державної влади був прийнятий в грудні 2012 року, що стало основою для формування трьох найбільших метрополісів країни: Париж-Іль-де-Франс, Великий Ліон та Екс-Марсель-Прованс, а також 11 «метрополій загального права», в яких проживають понад 400 тис. осіб. Останнім було надано більше повноважень у сфері економічного розвитку, житлово-комунального господарства, захисту навколишнього середовища, доріг та соціального забезпечення. У Великобританії система угод між урядом та містами (City Deals), запроваджена в 2012 році, передбачає нові повноваження та особливі механізми фінансування для великих міст, що дає їм можливість консолідувати свої управлінські структури.

В Австралії метрополійні реформи були започатковані у різних штатах. Так, у липні 2011 року Західна Австралія доручила групі експертів (Metropolitan Local Government Review Panel)

проаналізувати та оцінити стан справ у сфері управління столицею штату – Пертом. Звіт, випущений в 2012–2013 роках, містив 30 рекомендацій, що стали предметом консультацій з громадськістю влітку 2013 року. Однак в 2015 році керівництво штату вирішило відкласти розгляд питання про зміну кордонів метрополійного міста. Аналогічні реформи були проведені в Греції, де низка повноважень метрополійного утворення, зокрема у сфері транспорту, комунікації, екології та просторового планування, були передані Аттіці та Салонікам, як передбачав так званий «план Каллікратіса – закон про адміністративно-територіальну реформу 2010 року. В Данії реформа місцевого самоврядування 2007 року надала особливий статус Великому Копенгагену; в Туреччині статус метрополійного муніципалітету було надано 30 великим міським поселенням: 16 в 1980-х роках, а ще 14 – після місцевих виборів у березні 2014 року). У Південній Кореї Сеул та 6 мегаполісів, в яких проживають понад 1 млн мешканців, вважаються метрополійними центрами, аналогічний статус мають більш заселені провінції. У Португалії в 1991 році уряд створив два метрополіси – Лісабон та Порто, переглянувши їх статус в 2003 та 2008 роках.

В Італії закон, що запровадив метрополіси (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*⁵), набув чинності 8 квітня 2014 року. Прийняття закону було зумовлено нездатністю органів місцевого самоврядування скористатися інструментами для розвитку різноманітних форм співпраці на регіональному рівні, наданими законом від 1990 року. Хоча на деяких великих урбанізованих територіях справді з'явилися структури для координації діяльності між учасниками, але вони виявилися дуже слабкими, неспроможними вирішувати ключові соціальні, економічні, просторові та екологічні проблеми регіонів Італії. Для десяти великих міст – Барі, Болоньї, Венеції, Генуї, Мілану, Неаполя, Реджо-ді-Калабрія, Риму, Туріна та Флоренції була розписана послідовність кроків для отримання статусу міста-метрополіса, яка мала завершитися до 31 грудня 2014 року із прийняттям відповідного статуту. Згідно із законом мери центральних міст провінцій автоматично стали мерами метрополіса (*sindaco metropolitano*) і отримали право ініціювати процес формування нової одиниці. Статут кожного метрополі-

са мав бути схвалений конференцією метрополісу (*conferenza metropolitana*), що складалася з мерів усіх муніципалітетів провінції та членів відповідних рад, (ст. 1, п. 42 Закону), що мала бути створена до 30 вересня 2014 року. До тої ж дати з-поміж мерів та членів рад провінцій мала бути обрана рада метрополіса (*consiglio metropolitano*). Кількість її членів залежить від кількості мешканців: міста з населенням 3 млн і більше мають 24 депутати, від 800 тис. до 3 млн – 18, решта – 14 депутатів. Компетенція управлінського органу міста-метрополіса залежить виключно від положень статуту, оскільки цей закон не встановлював жодних обмежень на глибину і масштаб співробітництва в межах нового утворення.

На міста-метрополіси покладається відповідальність за місцеве планування і зонування, забезпечення діяльності місцевої поліції, розвиток транспорту і надання міських послуг. Статут також міг впровадити радикальні зміни у політичну природу метрополісів через запровадження прямих виборів мера та членів ради. Однак процедура виборів мала визначитися парламентом країни. Також законом передбачалася можливість зміни меж регіонів, що набувають статусу метрополіса, однак вони мали відповідати обмеженням ст. 133 Конституції, що вимагає прийняття парламентом спеціального закону та залучення до обговорення усіх прилеглих територій.

Аналіз зарубіжного досвіду створення метрополійних територій виявив, що у двох третинах випадків для управління ними створюються спеціальні органи, на які покладено відповідальність за їх розвиток⁶. Більше того, частина з них була створена або реформована у результаті економічної кризи 2008 року. Дослідниками також була встановлена залежність між ступенем фрагментованості органів місцевого самоврядування та повноваженнями органу, що відповідав за співробітництво між ними. Так, більш фрагментовані метрополійні території потребують сильніших координаційних інститутів.

Дослідження міст-метрополісів країн Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) показало, що майже 80% органів управління метрополісами опікуються регіональним розвитком, понад 70% – транспортом та понад 60% – просторовим плануванням, а більше половини органів займаються

цими трьома напрямками одночасно. Вибір саме цих сфер для координації зусиль між великим урбаністичним центром та прилеглими територіями зумовлений тим, що саме щодо них мешканці висувають найбільше вимог, а вирішення проблем дає швидкий і очевидний результат.

У найбільш загальному вигляді в країнах-членах ОЕСР можна виділити чотири основні моделі (в міру зростання інституціоналізації)⁷:

– неформальна, м'яка кооперація, до якої вдалися близько половини міст-метрополій. Часто зустрічається у випадку поліцентричного міського розвитку, оскільки слабо інституціоналізовані платформи для обміну інформацією та консультацій відносно легко створити та ліквідувати. Їй не вистачає інструментів впливу, а їх відносини з громадянами та іншими рівнями державного управління залишаються мінімальними;

– створення міжмуніципальних органів влади – близько 25% випадків. Вони створюються з єдиною метою: поділити видатки та відповідальність між муніципалітетами-членами, іноді за участі інших рівнів державного управління або галузевих організацій. Багатоцільові органи включають визначений перелік ключових сфер міського розвитку, такі, як землекористування, транспорт, інфраструктура;

– формування надмуніципальних органів влади (14% випадків, Італія). Додатковий рівень над муніципалітетами може бути запроваджено шляхом створення органу управління метрополіса, який обирається на прямих виборах, або результатом об'єднання вищих органів державної влади з невиборними структурами метрополіса. Міра залучення муніципалітету та фінансова спроможність часто визначає ефективність діяльності таких надмуніципальних органів влади;

– надання особливого статусу містам-метрополісам (8%). Міста, що мають законодавчо визначену кількість мешканців, можуть отримати спеціальний статус, який аналогічний органам регіонального управління, і відповідну компетенцію (наприклад міста-землі у Німеччині).

При цьому наявність центрального управлінського органу метрополіса може зменшити негативні наслідки муніципальної фрагментації майже наполовину⁸. Відсутність такого координу-

ючого органу сприяє розростанню міських нетрів, погіршенню екологічної ситуації та накопиченню проблем у сфері транспорту.

В Україні на розгляді парламенту перебуває законопроект «Про місто Київ – столицю України»⁹, ст. 8 якого передбачає, що територіальна громада міста Києва та територіальні громади населених пунктів Київської області формують свої взаємовідносини на договірних, компенсаційних та інших засадах, визначених законами України. При цьому органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади міста Києва реалізують разом з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування Київської області спільні проекти, цільові програми розвитку, заходи з охорони довкілля, плани використання трудових ресурсів, будівництва автомобільних шляхів, систем зв'язку, об'єктів інженерно-комунального призначення тощо.

Вважаємо, що у новій редакції закону про столицю можна було б передбачати більш інституціоналізовані моделі співробітництва між Києвом та прилеглими територіями, зокрема створення надмуніципальних органів влади. У випадку позитивних результатів такої кооперації зусиль цей досвід можна було б поширити на інші великі міста України.

1. Про ініціювання створення місцевої асоціації «Київська агломерація»; Рішення Київської міської ради № 1045/4052 від 21 грудня 2017 року. URL: <http://kreschatic.kiev.ua/ua/5062/doc/1517382548.html>. **2.** Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-п>. **3.** Проект Закону про міські агломерації № 6743 від 17.07.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318. **4.** OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet. Paris: OECD Publishing, 2014. 291 p. **5.** Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni (Legge 7 aprile 2014, n. 56). URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/4/7/14G00069/sg>. **6.** Ahrend R., Gamper C., Schumann A. The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations. *OECD Regional Development Working Paper*. 2014. № 4. **7.** Governing the Metropolitan City of Venice. Paris: OECD Publishing, 2015. 70 p. **8.** Ahrend R. What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries. *OECD Regional Development Working Papers*. 2014. № 5. 33 p. **9.** Проект Закону про місто Київ – столицю України № 2143-3 від 24.09.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66939.

References

1. Pro initsiiuvannia stvorennia mistsevoi asotsiatsii «Kyivska ahlomeratsiia»; Rishennia Kyivskoi miskoi rady № 1045/4052 vid 21 hrudnia 2017 roku. URL: <http://kreschatic.kiev.ua/ua/5062/doc/1517382548.html>.
2. Prozatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2015 roku: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 lypnia 2006 r. №1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-p>.
3. Proekt Zakonu pro miski ahlomeratsii № 6743 vid 17.07.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318.
4. OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet. Paris: OECD Publishing, 2014. 291 p.
5. Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni (Legge 7 aprile 2014, n. 56). URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/4/7/14G00069/sg>.
6. Ahrend R., Gamper C., Schumann A. The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations. *OECD Regional Development Working Paper*. 2014. № 4.
7. Governing the Metropolitan City of Venice. Paris: OECD Publishing, 2015. 70 p.
8. Ahrend R. What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries. *OECD Regional Development Working Papers*. 2014. № 5. 33 p.
9. Proekt Zakonu pro misto Kyiv – stolytsiu Ukrainy № 2143-3 vid 24.09.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66939.

Bereza Anatolii. Governing models of metropolitan cities

The problem of metropolitan areas is relatively new to Ukraine. At the end of 2017, the Kyiv City Council decided to create a metropolitan area to join forces with neighboring settlements to solve common problems, coordinate efforts and develop a unified strategy for the development of the territory. It should be noted that the need to distinguish a separate category of settlement – agglomeration and legislative regulation of its status was mentioned in the Concept of Administrative Reform, adopted in 1998. Almost a decade later, the State Strategy for Regional Development until 2015, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine in 2006, noted the need to find ways of financing projects for the «construction and modernization of technical and public infrastructure of major urban agglomerations and major cities (Donetsk, Dnipro, Kiev, Lviv, Odessa, Kharkiv) in order to transform them into major centers of influx of people, goods, capital and information». The updated version of the State Regional Development Strategy for 2020, adopted in 2014, did not include the term «agglomeration», but acknowledged the need to increase the role of cities in the further development of regions, achieve territorial socio-economic integration and spread positive urban development processes to other territories. An attempt to legislate on the status of large urban entities was made in 2017, when a bill «On Urban Agglomerations» was submitted to Parliament.

Since the 2008 economic crisis, more and more countries implement or improve the models of cooperation between a large urban center and neighbor

territories, with the aim of achieving the optimal balance between the economic benefits of economies of scale and flexible response to the needs of specific local authorities.

In the most general form in the OECD member countries, there are four main models (as institutionalization increases):

- an informal, soft co-operation which is used by about half of the metropolitan cities. It is common in the case of polycentric urban development, since poorly institutionalized information sharing and consultation platforms are relatively easy to create and eliminate. It lacks the tools of influence and its relations with citizens and other levels of government remain minimal;

- creation of inter-municipal authorities – about 25% of cases. They are created for the sole purpose of sharing costs and responsibilities among member municipalities, sometimes with the participation of other levels of government or sectoral organizations. Multipurpose bodies will include a specific list of key areas of urban development such as land use, transport, infrastructure;

- formation of supra-municipal authorities (14% of cases). An additional level over municipalities can be introduced by creating a metropolitan governing body that is elected by direct election, or by merging high-level government bodies with non-elected metropolitan structures. The extent of the municipality's involvement and financial capacity often determines the effectiveness of the activities of such supra-municipal authorities;

- granting special status to metropolitan cities (8%). Cities with a legally defined number of inhabitants may be granted special status similar to that of regional governments and relevant competence (land-cities in Germany).

Today the bill «On the city of Kyiv – the capital of Ukraine» is under consideration of the Parliament, Art. 8 of which provides that the territorial community of the city of Kyiv and the territorial communities of settlements of the Kiev region form their relations on the contractual, compensatory and other grounds, determined by the laws of Ukraine. We believe that the new version of the capital law could provide for more institutionalized models of cooperation between Kyiv and the surrounding territories, in particular the creation of supra-municipal authorities.

Key words: metropolises, agglomerations, local self-government, administrative and territorial structure, urbanization, public administration.