

Державне управління

УДК 353.1

Лях Владислав Михайлович

аспірант

Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя

Liakh Vladyslav

Postgraduate of the

Nizhyn Mykola Gogol State University

**ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МІСЬКИХ
АГЛОМЕРАЦІЙ В УКРАЇНІ: ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА
PROBLEMS OF CREATION AND DEVELOPMENT OF URBAN
AGGLOMERATIONS IN UKRAINE: THE EXPERIENCE OF THE
REPUBLIC OF POLAND**

***Анотація.** У статті досліджуються проблеми створення та розвитку міських агломерацій в Україні, аналізуються наявні стратегічні документи з планування розвитку міських агломерацій в Україні та Республіці Польща та відповідності зазначених документів баченням мешканців громад-учасниць агломерацій на основі аналізу результатів соціологічних досліджень.*

У статті проаналізовано практики створення міських агломерацій в Україні та Республіці Польща включаю ретельний аналіз механізмів створення, планування розвитку та інституалізації міських агломерацій. Детальний аналіз розвитку польських міських агломерацій дав змогу розробити висновки щодо необхідності запозичення іноземного досвіду розвитку міських агломерацій.

***Ключові слова:** агломерації, метрополії, урбанізація, орган місцевого самоврядування, асоціація.*

Summary. *The article examines the problems of the creation and development of urban agglomerations in Ukraine, analyzes the existing strategic documents on planning the development of urban agglomerations in Ukraine and the Republic of Poland and the correspondence of these documents to the vision of the residents of the communities participating in the agglomerations based on the analysis of the results of sociological research.*

The article analyzes the practices of creating urban agglomerations in Ukraine and the Republic of Poland, including a thorough analysis of the mechanisms of creation, development planning, and institutionalization of urban agglomerations. A detailed analysis of the development of Polish urban agglomerations made it possible to draw conclusions about the need to borrow foreign experience in the development of urban agglomerations.

Key words: *agglomerations, metropolises, urbanization, local self-government body, association.*

Згідно з даними Світового банку частка міського населення у загальній структурі населення стрімко зростає і до 2045 року збільшиться в 1,5 раза. Цей факт значною мірою має впливати на стратегічне планування міст та територій у тому числі на планування створення та розвитку міських агломерацій, утворення яких є природним процесом урбанізації. Міські агломерації – це територіальна сукупність громад, які утворені довкола міста, яке є центром впливу на основні найбільш інтенсивних економічних, соціальних, культурних зв’язків. Здебільшого міські агломерації в Україні та Польщі утворилися внаслідок промислового розвитку міст та збільшення їхнього історичного значення. Польща та Україна належать до однієї групи держав за рівнем урбанізації, за даними Світового банку станом на 2022 рік рівень урбанізації Польщі складає 60%, України – 70% (рис. 1; рис. 2).

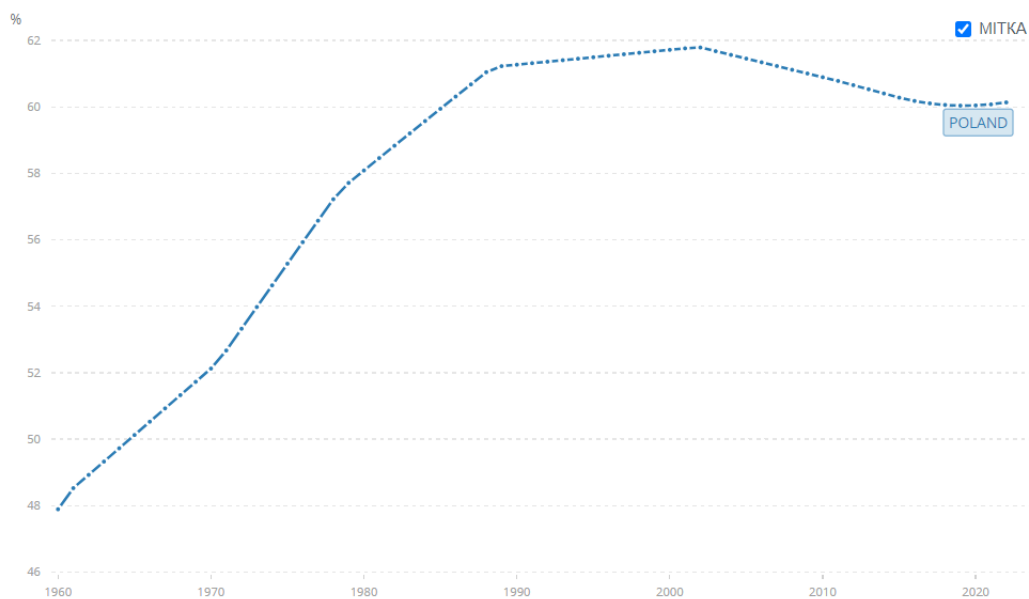


Рис. 1. Частка міського у загальній структурі населення Республіки Польща, у %

Джерело: [13]

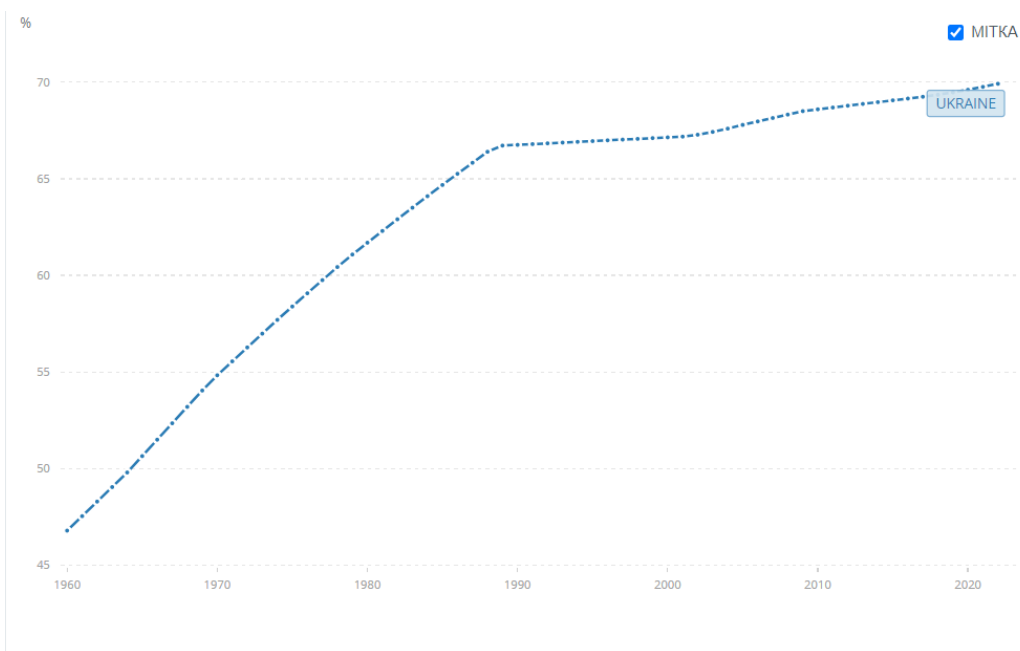


Рис. 2. Частка міського у загальній структурі населення України, у %

Джерело: [14]

Основне збільшення рівня урбанізації почало відбуватися з 1970 року. До 2002 року приріст населення в Україні та Польщі відбувався саме у містах та коливався від 2 до 0,1% [13; 14]. На підставі аналізу економічних та культурних показників діяльності міст Центрального управління статистики Республіки Польща можна зробити висновок, що основною причиною зростання ролі польських міст та як наслідок формування міських агломерацій є зростання таких показників як інвестиційні витрат міст, ситуації на ринку праці, зменшення рівня безробіття, розвиток підприємництва, а також стан інфраструктури у містах. Сукупність цих показників формує спроможність міст у сфері економіки та формує рейтинг економічної спроможності польських міст. Перші 7 сходинок рейтингу спроможності польських міст від міжнародної організації ARCADIS у сфері економіки серед 50 міст посідають Варшава, Гданськ, Вроцлав, Познань, Катовіце, Краків, які є центрами найбільших міських агломерацій Польщі [8].

При цьому як в Польщі, так і в Україні немає сформованого на законодавчому рівні підходу до формування міських агломерацій. Переважна більшість утворених агломерацій – це добровільне асоціативне об'єднання громад на підставі розуміння необхідності спільного стратегічного розвитку через сталість зв'язків. Польща та України станом на зараз не досягли того рівня розвитку агломерацій, коли агломерації виконують функції одного з рівнів місцевого самоврядування, як це відбувається у Франції, де Страсбурзька міська рада відмовилась від виконавчих повноважень на користь створення спільного виконавчого органу міської агломерації, а загалом 80% муніципалітетів Франції входять до асоціативних об'єднань на зразок агломерації. Станом на зараз визначення агломерації в українському нормативно-правовому полі зустрічається у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки. Згідно трактування стратегії агломерації – це територіальні скупчення

населених пунктів (насамперед міст), що формують цілісні суспільно-територіальні утворення з чисельністю населення понад 500 тис. осіб, агломерації – території концентрації населення, капіталу та бізнесу і мають інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки з навколишніми територіями, характеризуються високим рівнем розвитку інфраструктури, економіки, надання послуг населенню [4]. Згідно зазначеного визначення можна говорити про існування в Україні 11 міських агломерацій: Київська, Харківська, Одеська, Дніпровська, Донецька, Запорізька, Львівська, Криворізька, Луганська, Миколаївська, Маріупольська. У свою чергу стратегія регіонального розвитку визначає 7 агломерацій-центрів економічного розвитку: Львівська, Київська, Дніпровська, Запорізька, Криворізька, Одеська та Харківська агломерації. Однак Стратегія регіонального розвитку є візійним документом та регламентує їх створення. Станом на зараз утворення міських агломерацій відбувається на основі Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» та Закону України «Про співробітництво територіальних громад», хоча зазначені закони не містять процедури створення агломерацій, їхніх положень достатньо для утворення подібних асоціацій. На підставі зазначених законів були утворені Київська та Львівська агломерації, Київська агломерація охоплює 18 громад, які межують з Києвом [5], Львівська також 18 громад. Основними критеріями створення цих агломерацій було наявність стійких зв'язків з містом-центром. Так відповідно до даних соціологічного дослідження Київського міжнародного інституту соціології 68% мешканців і мешканок сусідніх громад відвідували м. Львів за останні 3 місяці, а у 43% домогосподарств принаймні один з їх членів працює у Львові [3, с. 65]. Подібна ситуація прослідковується у Київській агломерації, де 51% жителів населених пунктів у радіусі 30 км від Києва і 28.5% жителів населених пунктів понад 30 км щонайменше один раз на тиждень відвідують столицю. Кожного робочого дня це роблять 25% і

17% відповідно, а 70% мешканців громад у радіусі 30 км. вважають себе мешканцями Києва [2, с. 62]. При цьому основна причина відвідин Києва та Львова – робота. Отже, однією з основних вимог до формування агломерації є стійкі економічні зв’язки за рахунок постійної трудової міграції. Іншим визначальною вимогою до формування агломерації є використання спільної інженерно-транспортної інфраструктури, до прикладу комунальне підприємство Львівської міської ради ЛКП «Львівводоканал» надає послуги з водопостачання 67 селам, подібна ситуація зі спільним використанням доріг, інших інженерних мереж та громадським транспортом, який часто нескоординований на рівні приміського-міського транспорту. Однією з ключових вимог також є отримання ряду ключових публічних послуг у місті-центрі агломерації, так 24,8% опитаних мешканців Львівської агломерації постійно відвідують Львів з метою отримання медичних послуг, 2% - адміністративні послуги та 4,3% з метою отримання освітніх послуг, а 3% для отримання освітніх послуг для дітей [3, с. 68]. Поряд з тим значна частина жителів Київської та Львівської агломерацій відвідують міста-центри з метою культурного дозвілля та громадської діяльності – від 30 до 40%.

Таким чином, можна виділити основні вимоги до утворення агломерацій:

- стійкі економічні зв’язки з містом-центром (щоденна трудова міграція);
- користування спільною інженерно-транспортною інфраструктурою;
- отримання публічних послуг в місті-центрі;
- культурні зв’язки з містом-центром (дозвілля, громадська активність);
- знаходження у зоні впливу міста-центра, здебільшого зона впливу визначається 30-60 км від міста-центру.

Очевидним є факт, що використання спільне використання послуг та інфраструктури міста-центра агломерації потребує спільного стратегічного планування удосконалення послуг та інфраструктури для задоволення потреб жителів громад-членів агломерації. Однак перейти до етапу стратегічного планування розвитку агломерації змогла тільки Львівська агломерація з двох офіційно створених українських агломерацій. Стратегія Львівської агломерації визначає основні стратегічні та оперативні цілі до 2027 року, які базуються на попередньо проведеному опитуванні мешканців агломерації. Зокрема стратегія визначає оперативні цілі стратегії Львівської агломерації передбачають створення платформи для ефективної співпраці громад і представлення інтересів агломерації, участь громадськості в агломераційній співпраці, розвиток системи мобільності, розвиток інфраструктури водопостачання та водовідведення, запровадження комплексної системи поводження з відходами, збереження природного середовища та розвиток мережі «зелених» і «блакитних» просторів, підвищення якості доступності ключових послуг в сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та культури, розвиток логістичного потенціалу, розвиток системи реабілітації та туризму [4, с. 35]. Проаналізувавши результати опитування проведеного Київським міжнародним інститутом соціології та сформовані оперативні та стратегічні цілі розвитку Львівської агломерації можна дійти висновку, що стратегічне планування розвитку Львівської агломерації відповідає потреба мешканців громад-членів агломерації, а орієнтування Стратегії на залучення позабюджетних коштів та утворення спільного проектного офісу може стати потужним інструментом лобіювання спільних критично важливих проектів. Однак слід зазначити, що подальший розвиток залежатиме від інституалізації агломерації, утворення спільних колегіальних органів, наявності штату працівників, які відповідатимуть за розвиток агломерації та спільного проектного офісу, якщо агломерація має на меті залучення

позабюджетного фінансування, а також важливим фактором функціонування агломерації є політична стабільність всередині агломерації.

Після створення у 2018 році Київська агломерація розпочала розробку спільних стратегічних проектів міжмуніципального співробітництва, так було напрацьовано 27 проектних ідей у сфері транспорту, водопостачання, поводження зі відходами, освіти та медицини. Порівнюючи проектні ідеї Київської та Львівської агломерації можна дійти висновку, що вони базуються на проблемах пов’язаних з якістю та доступністю публічних послуг, що підтверджує тезу про те, що критерієм утворення агломерації є спільне використання інженерно-транспортної інфраструктури та отримання публічних послуг у місті-центрі.

Аналізуючи етапи розвитку українських агломерації можна виокремити основні етапи формування агломерацій як асоціативних органів:

- ініціювання створення агломерації;
- юридичне створення агломерації – створення асоціації, укладення меморандуму про створення тощо;
- розробка документів із стратегічного планування діяльності агломерації;
- інституалізація – утворення представницьких постійнодіючих органів агломерації;
- реалізації стратегічних проектів з розвитку агломерації.

Подібним шляхом відбувався розвиток агломерацій у Республіці Польща. Примітним є те, що у Польщі як і в Україні відсутня єдина модель утворення агломерацій. Загалом можна виділити 2 моделі утворення агломерацій у Польщі або як їх прийнято називати у Польщі - метрополії:

- асоціативний – утворення асоціації органів місцевого самоврядування – подібним шляхом відбулося утворення Київської та Львівської агломерацій. У Польщі за цією моделлю були утворені

Краківська метрополія та метрополія Гданськ-Гдиня-Сопот. Основним недоліком цієї моделі є відсутність постійних джерел надходження за рахунок податкових надходжень;

- законодавчий – утворення агломерації на основі спеціального законодавчого акту. Цей механізм передбачає прийняття спеціального закону, очевидною перевагою цього механізму є закріплення податкових надходження до бюджету агломерації. Таким чином функціонує метрополія Верхньої Сілезії та Заглемб’я, яка отримує від 5% від податків з доходів фізичних осіб, які проживають у агломерації/метрополії [14, с. 2]. Зазначена метрополія була утворена рішенням Ради міністрів Республіки Польща.

Аналізуючи загальний розвиток агломерацій у Республіці Польща слід зазначити, що польські агломерації пройшли етап інституалізації та перебувають на етапі активного функціонування та реалізації проектів із розвитку агломерацій та сталого пропорційного розвитку усіх громад агломерації. Успішні практики має метрополія Верхньої Сілезії та Заглемб’я, яка окрім реалізації спільних проектів працює над рівномірним розвитком усіх громад, які входять до метрополії та компенсує громадам диспропорцію у соціально-економічному розвитку шляхом фінансової підтримки соціально-економічних проектів, які спрямовані на підвищення якості життя громадян, метрополія створює центри розвитку підприємництва, стартап інкубатори та проекти офіси у громадах метрополії, окрім того метрополія також власні структурні утворення такі як управління транспорту та підрозділи, які відповідають за економічну діяльність, освіту, медицину і т.д. Така діяльність метрополії пов’язана з наявністю фінансування не тільки статутної, але і розвиткової діяльності, переважна більшість надходжень метрополії – податок на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО), Рада міністрів Республіки Польща встановила, що 5,75% ПДФО надходить до бюджету метрополії, іншим джерелом надходження є членські внески членів метрополії. Цікавим є те що до 2022 року основним джерелом

надходження було ПДФО, а після 2022 року основним джерелом надходження стали внески членів асоціації. Динаміку збільшення видатків метрополії можна прослідкувати на рис. 3.

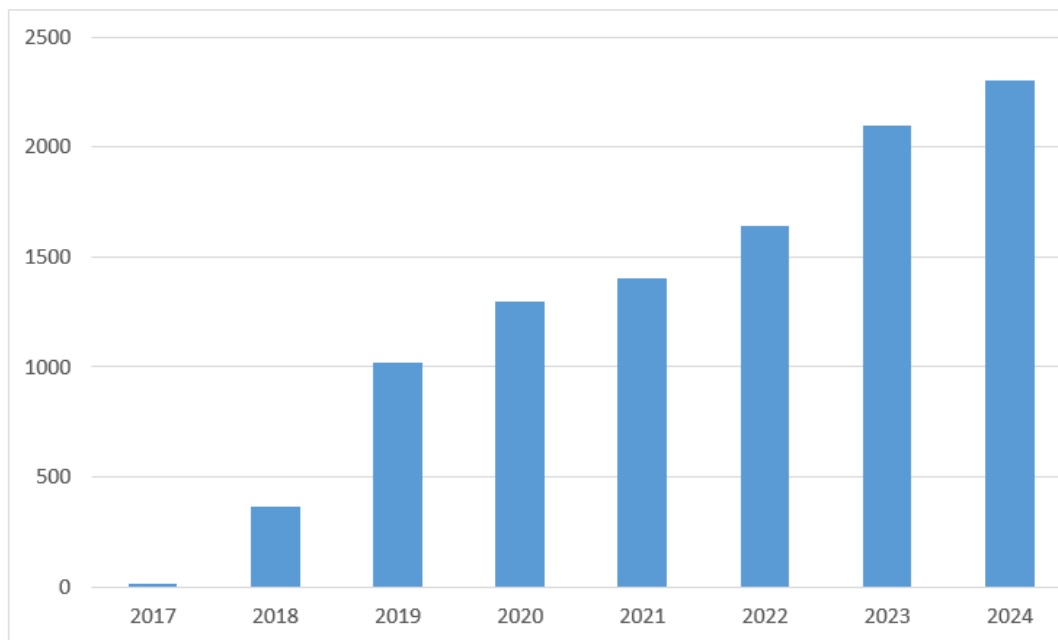


Рис. 3. Видатки бюджету метрополії Верхньої Сілезії та Заглемб'я, у млн злотих

Джерело: складено автором на основі [14]

Більш релевантним для українських реалій є приклад функціонування метрополії Гданськ-Гдиня-Сопот, яка була утворена як і Львівська та Київська агломерації шляхом укладення угоди про співробітництво у 2021 році. З того часу було затверджено стратегію розвитку метрополії, сформовано структуру – збори метрополії, ревізійна комісія, рада метрополії, виконавчі органи метрополії та 5 комісії з питань транспорту та інфраструктури, фінансів, культури, господарства та економіки, стратегії метрополії [9], подібну структуру було утворено у Київській агломерації [5]. На відміну від метрополії Верхньої Сілезії та Заглемб'я метрополія Гданськ-Гдиня-Сопот немає фінансування за рахунок податків та переважно оперує коштами отриманим від європейських структур на реалізацію спільних проектів з розвитку метрополії. Згідно офіційного звіту метрополії за 2022 рік метрополія оперує проектами загальною вартістю 3,4 млрд злотих,

переважна більшість проектів стосується розвитку транспортної інфраструктури, термомодернізації громадських будівель та розвитку спільних інженерних, зокрема метрополія інтегрувала у єдину систему приміський та внутрішньоміський транспорт з єдиною системою оплати.

Аналізуючи досвід польських метрополії слід відмітити, що інституалізація подібних утворень почала відбуватися з 2011 року, а самі метрополії утворили собою окрему ланку системи місцевого самоврядування. Поряд з тим очевидним є факт, що основою успішної діяльності метрополій є наявність достатнього фінансування для впровадження розиткові діяльності та сприяння сталому розвитку всіх членів метрополії. В українських реаліях у найближчій перспективі видається малоймовірним затвердження окремого фінансування агломерацій за рахунок податкових надходжень, тому оптимальною моделлю є залучення позабюджетного фінансування за прикладом метрополії Гданськ-Гдиня-Сопот. Початок перемовин щодо вступу України до Європейського Союзу та набуття статусу кандидата у члени Європейського Союзу створює вікно можливостей для залучення цільового фінансування європейських фондів, які починають працювати в Україні, зокрема програми Interreg Europe та Life. Підсумовуючи варто відмітити, що наявної нормативної бази, яка була сформована з початком реформи з децентралізації влади в Україні достатньо для створення агломерацій у форматі асоціативних утворень органів місцевого самоврядування. На даному етапі розвитку України оптимальним для органів місцевого самоврядування є проходження агломерациями кроків пов’язаних з утворенням, стратегічним плануванням та інституалізацією агломерацій з метою підготовки до реалізації спільних проектів за рахунок позабюджетного фінансування.

Література

1. Врядування у європейських агломераціях/метрополіях: дослідження міжнародної асоціації «Metropolis». URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/868/Overview_Governance-of-European-metropolitan-areas_CEGGPAD20227_Ukr.pdf (дата звернення: 13.01.2024).
2. Думки і погляди населення Київської агломерації: результати соціологічного дослідження аналітичний звіт. URL: https://www.slgcoe.org.ua/wpcontent/uploads/2020/10/AReport_KA_Sep2020_ukr_FINAL.pdf (дата звернення: 12.01.2024).
3. Думки і погляди населення Львівської агломерації: результати соціологічного дослідження. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/858/Report_LvivAgglomeration_March2023_ukr_fin.pdf (дата звернення: 13.01.2024).
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 05 .08. 2020 № 695. *Верховна Рада України: офіційний вебпортал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.01.2024).
5. Про ініціювання створення місцевої асоціації «Київська агломерація» : рішення сесії Київської міської ради від 21.12.2017 № 1045/4052. *LIGA360*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MR171891> (дата звернення: 13.01.2024).
6. Стратегія розвитку Львівської агломерації на період до 2027 року. *Рада Європи: вебсайт*. URL: https://www.slgcoe.org.ua/uploads/library/file/887/Lviv_Agglomeration_DStrategy_f.pdf (дата звернення: 12.01.2024).
7. Ткачук А., Баранецький Т., Буркинський Б., Лайко О., Осіпов В., Підгрушний Г., Сергієнко О., Врублевський О. Агломерації:

- міжнародний досвід, тенденції, висновки для України аналітична записка. *Інститут громадянського суспільства*. 2017. URL: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/AGLOMERATSIYI-Final.pdf> (дата звернення: 12.01.2024).
8. Ranking polskich miast zrównoważonych. *Sitecore: вебсайт*. URL: <https://media.arcadis.com/-/media/project/arcadiscom/com/news/europe/poland/2021/ranking-polskich-miast-arcadis/rpmz-2021.pdf?rev=21ddaf29273e4abbbc0878da60d02929&hash=E4139525D5B5DF06DB3DCEA1D79F5003> (дата звернення: 14.01.2024).
 9. Schemat organizacyjny OMGGS. *Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot: вебсайт*. URL: <https://www.metropoliagdansk.pl/kim-jestesmy/wladze-omggs/> (дата звернення: 14.01.2024)
 10. Statystyczny obraz Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii 2017–2019. *Urząd Statystyczny w Katowicach: вебсайт*. URL: <https://katowice.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/inne-opracowania/statystyczny-obraz-gornoslasko-zaglebiowskiej-metropolii-2017-2019,6,4.html> (дата звернення: 14.01.2024)
 11. Statut Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot: decyzja zgromadzenia od 22 lutego 2023 r. *Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot: вебсайт*. URL: [https://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/06_%20STATUT%20od%2006_02_2020%20do%20obecnie%20\(1\)\(1\).pdf](https://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/06_%20STATUT%20od%2006_02_2020%20do%20obecnie%20(1)(1).pdf) (дата звернення: 14.01.2024).
 12. Rozporządzenie Rady Ministrów od dnia 30 czerwca 2017 r. № 1290. Utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą «Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia». *Biuletyn informacji publicznej*. URL: <https://bip.metropoliagzm.pl/artukul/32115/115268/rozporzadzenie-rady-ministrow> (дата звернення: 14.01.2024).

13. Urban population (% of total population) – Poland. *The World Bank: вебсайт.* URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?end=2022&locations=PL&start=1960&view=chart> (дата звернення: 12.01.2024).
14. Urban population (% of total population) – Ukraine. *The World Bank: вебсайт.* URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=UA> (дата звернення: 12.01.2024).
15. Wieloletnia prognoza finansowa Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. *Biuletyn informacji publicznej.* URL: <https://bip.metropoliagzm.pl/attachments/download/189669> (дата звернення: 14.01.2024).