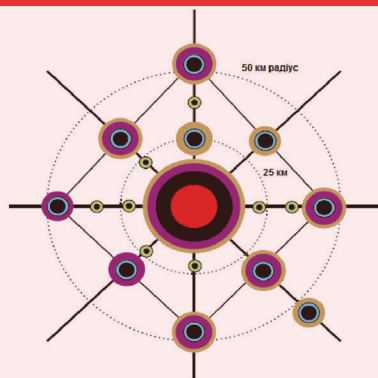


ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ФАХОВОГО ОГЛЯДУ

ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ У МІСТАХ-МЕТРОПОЛІЯХ НА ПРИКЛАДІ КИЇВСЬКОГО РЕГІОНУ



Рада Європи 2019





Звіт за результатами фахового огляду

Демократичне врядування у містах-метрополіях на прикладі Київського регіону

15 – 17 травня 2019 р.

*Розроблено в рамках Програми Ради Європи
«Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні»
у співпраці з
Європейським комітетом з питань демократії та врядування (CDDG)*

ЗМІСТ

1. Вступ	4
2. Довідка: демократичне врядування у містах-метрополіях в Європі	6
3. Врядування у місті Києві та Київському регіоні	10
4. Населення, проблеми розвитку та маятникова міграція	15
5. Аналіз окремих сфер, що зазнали впливу зростання Київської агломерації	22
6. Бюджет	27
7. Розвиток системи метрополійного врядування у Київській області	30
8. Рекомендації	34
ДОДАТКИ	37

1. ВСТУП

ПЕРЕДУМОВИ

У 2018 році Рада Європи отримала запит на надання підтримки Асоціації міст України та Київській міській державній адміністрації з питань удосконалення системи врядування, організаційно-правових засад місцевого самоврядування у регіоні та надання публічних послуг на відповідній території. Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування також звернувся із запитом стосовно надання експертизи та правової допомоги Раді Європи для прийняття законодавства з питань врядування у містах-метрополіях в Україні.

У відповідь і в рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» були проведені такі заходи:

- a. Семінар-практикум на тему «Розвиток інструментів демократичного врядування, співробітництва громад

у містах-метрополіях: виклики та можливості соціально-економічного розвитку Київського регіону» 4 квітня 2019 р. у Києві; і

- b. Міжнародний фаховий огляд за темою «Демократичне врядування у містах-метрополіях (на прикладі Київського регіону)» 15–17 травня 2019 р. у Києві.

Семінар-практикум і фаховий огляд ставили за мету надати Київській міській державній адміністрації, а також Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, Міністерству регіонального розвитку та Асоціації міст України конкретні рекомендації щодо вдосконалення наявної системи, розвитку законодавства та практики врядування у містах-метрополіях на прикладі Київського регіону.

ВИКЛИКИ

Хоча стан врядування в Києві обговорюється вже тривалий час, це питання залишається нагальним з чотирьох взаємопов'язаних причин, на які Група Фахового Огляду (ГФО) зважала під час свого дослідження:

- a. Існує невідкладна потреба досягнення згоди щодо особливостей врядування у рамках Київської агломерації, щоб забезпечити кращу координацію у сферах просторового планування, економічного розвитку, житлового будівництва та інвестицій в інфраструктуру на всій території агломерації та по периметру столиці, який продовжує розширюватися.
- b. Це пояснюється тим, що міська агломерація Києва значно зросла за останні 25 років. Теперішня територіальна організація метрополійної території вже непридатна. Наслідком є дисбаланс між столицею та прилеглою до неї зоною, де налічуються численні органи місцевого самоврядування різних за розмірами громад, спроможністю та правовим статусом.

- c. Як результат, наявний правовий статус міста Києва більше не відповідає завданням сучасного європейського міста-метрополії. Ситуація дедалі ускладнюється співіснуванням **області** та **міста** Києва, без чіткого поділу відповідальності у межах агломерації між обома суб'єктами.
- d. Таким чином, з економічних і політичних причин це є питання загальнонаціонального масштабу, яке стосується не лише органів місцевого самоврядування; тому влада країни має приділити першочергову увагу вирішенню проблем, визначених цим звітом.

МЕТОДОЛОГІЯ

Після ознайомчої зустрічі з Київським міським головою Віталієм Кличком та заступником голови Київської міської державної адміністрації Мариною Хондою, ГФО провела в Києві серію інтерв'ю з:

- a. Посадовими особами Київської міської державної адміністрації;
- b. Представниками органів місцевого самоврядування Київської області;
- c. Представниками міністерств;
- d. Національними експертами з питань місцевого самоврядування, регіонального розвитку та просторового планування;
- e. Представниками обласних та районних органів влади та бізнесу.

Щоби зрозуміти вплив і наслідки зростання агломерації для врядування в Київському регіоні, ГФО зосередилася на чотирьох тематичних напрямках, де наявність і ефективність надання послуг позначається на якості життя громадян поза межами адміністративних кордонів міста Києва, в приміській зоні:

- a. Економічний розвиток і просторове планування;
- b. Транспортна інфраструктура;
- c. Житлово-комунальне господарство; та
- d. Охорона здоров'я.

ГФО високо оцінила надану можливість протягом двох днів зустрічатися з різними зацікавленими сторонами, від яких залежить майбутній успіх міста Києва та Київського регіону. У членів ГФО не залишилося жодних сумнівів щодо відданості українських зацікавлених сторін, і вона оцінила їхню сер-

йозність і відкритість під час обговорення проблем і можливих рішень. ГФО вважає, що є підстави позитивно дивитися в майбутнє, особливо якщо на передньому плані, поряд із реформою врядування, вживатимуться заходи зі зміцнення довіри, заохочення взаємодії і співпраці, що відображають принципи, визначені нижче в пункті 3 розділу 2.

Звіт за результатами фахового огляду складається з восьми розділів. Після цього **вступу:**

У **розділі 2** узагальнено відомості про демократичне врядування у містах-метрополіях в Європі, зокрема три основні моделі європейських агломерацій, і висвітлено важливість розбудови довіри та співпраці одночасно з організаційно-правовими змінами.

У **розділі 3** наведено інформацію про поточний стан організації врядування в Києві та Київській області.

У **розділі 4** підсумовано дані про демографічні зміни, концентрацію житлового будівництва у Київському регіоні та маятникову міграцію, а також про міську структуру Київського регіону.

Розділ 5 зосереджується на охоплених оглядом чотирьох тематичних напрямках.

Розділ 6 містить стислий опис бюджетної ситуації м. Київ і Київської області.

У **розділі 7** визначено кроки зі сприяння розвитку системи врядування у Київській агломерації.

У **розділі 8** узагальнено рекомендації групи фахового огляду.

2. ДОВІДКА: ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ У МІСТАХ-МЕТРОПОЛІЯХ В ЄВРОПІ

АРГУМЕНТИ НА КОРИСТЬ ВРЯДУВАННЯ У МІСТАХ-МЕТРОПОЛІЯХ

Уряди країн Європи дедалі більше усвідомлюють важливість метрополійних територій як ключових осередків зростання національної економіки, сталого розвитку, доброго врядування та надання послуг. Метрополійна територія визначається Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) як функціональна міська територія з принаймні 500 000 мешканців¹. У великих європейських країнах існують різні національні моделі, які віддзеркалюють їхні власні політичні, географічні, культурні, історичні та соціальні особливості. Такі країни, як Франція, Греція, Італія та Велика Британія у виробленні принципів національної політики орієнтуються на метрополійні території. У Франції, Німеччині, Італії та Нідерландах врядування у містах-метрополіях розглядається в рамках регіональної структури врядування, де відповідні функції та повноваження метрополії й регіону піддають ретельному аналізу.

Протягом останніх десяти років у столицях європейських країн є тенденція до поширення механізмів врядування у містах-метрополіях. Це пояснюється наявністю чіткого економічного обґрунтування врядування у містах-метрополіях з позитивною залежністю між розмірами міста та вищою продуктивністю². Ці переваги пояснюються агломераційними механізмами обміну, узгодження та навчання, що діють у міському контексті³.

Водночас ці переваги від зумовленої розмірами продуктивності, ймовірно, нівелюватимуться фрагментацією врядування (яка вимірюється кількістю місцевих муніципалітетів у межах метрополійної території). Дані ОЕСР свідчать про те, що, за однакової чисельності населення, метрополійна територія, де кількість муніципалітетів вдвічі вища, характеризується приблизно на шість відсотків нижчою продуктивністю. Це пояснюється тим, що адміністративна фрагментація здатна очевидно перешкоджати інвестиціям у транспортну інфраструктуру і ефективному плануванню землекористування по всій метрополійній території, збільшуючи таким чином транспортні затори і зменшуючи привабливість міста для приватних осіб і підприємств. Створення органу врядування на рівні метрополії здатне удвічі послабити цей ефект⁴.

Розширення метрополійних територій останніми десятиліттями було разючим, а в Європі найпомітніше проявилось в Центральній і Східній Європі⁵. Фізичне розширення міських територій і зростання економічної, екологічної та соціальної взаємодії між містами й навколишніми територіями потребують динамічнішого розуміння міста. Воно стосується зв'язків і потоків людей, які переміщуються від дому до роботи, від дому до магазину, між двома домами під час квартирного переїзду, від дому до культурних розваг, а також того, як підприємства ставляться до своїх клієнтів, постачальників і робочої сили⁶. Це може вирішуватися лише співпрацею між різними органами місцевого самоврядування, що формують метрополійну територію.

ОЕСР вважає, що ефективний орган урядування метрополійною територією має відпо-

1 Ahrend R., Gamper C., and Schuman A., 2014a. The OECD metropolitan governance survey. A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations. OECD Regional Development Working Papers, 2014/04. Paris: OECD publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>

2 Ahrend R., Frachy E., Kaplanis I. and Lembcke A. C., 2016. What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries. OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05. Paris: OECD publishing. http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/what-makes-cities-more-productive-evidence-on-the-role-of-urban-governance-from-five-oecd-countries_5jz432cf2d8p-en

3 Duranton G. and Puga D., Micro-foundations of urban agglomeration economies. Handbook of regional and urban economies, 4, pp. 2063-2117

4 Ahrend et al, 2014 a, b

5 Dijkstra L., Garcilazo E. and McCann P., 2013. The economic performance of European cities and city regions: Myths and realities. European Planning Studies, 21(3), pp. 334-354

6 Harding A., Marvin S. and Robson B., 2006. A framework for city-regions. London: Office of the Deputy Prime Minister

відати чотирьом критеріям:

- Він має охоплювати центральне місто й велику частку решти функціональної метрополійної території;
- Національна та регіональна влада мають відігравати важливу роль у посередництві та формуванні сприятливих рамок умов для організації управління метрополійною територією, або ж такому органу слід надати статус субнаціонального органу врядування;
- Орган насамперед має зосередитися на урядуванні всією метрополійною територією, наприклад, на стратегічному плануванні землекористування та транспорту; і
- Він повинен мати мандат, який дозволяв би працювати більш ніж над одним стратегічно-просторовим питанням,

пов'язаним із врядуванням на метрополійній території.

Для столиці України наведені вище міркування мають значення як питання не лише ефективного місцевого самоврядування на метрополійному та регіональному рівнях, але й державного інтересу у світі економічної конкуренції. Україні потрібно розвивати свою економіку, а також поліпшувати економічний, соціальний та екологічний виміри добробуту своїх громадян. Реформа публічного врядування в Києві та регіоні має вирішальне значення для цих зусиль. Отже відповідальність за неї мають нести не лише Київ і Київська область, а й уряд і парламент України.

ЄВРОПЕЙСЬКІ МОДЕЛІ ВРЯДУВАННЯ У МІСТАХ-МЕТРОПОЛІЯХ

Призначення метрополійних територій полягає в тому, щоб забезпечувати стратегічну координацію з метою підвищення темпів економічного зростання, добробуту і сталого розвитку міста та його прилеглих територій. Це передбачає координування стратегічного розвитку метрополійної території, причому функції, що найчастіше делегують метрополійним органам, — це економічний розвиток, транспорт і просторове планування. Інші функції, які регулярно доручають метрополійним органам, пов'язані з житловою, екологічною політикою, туризмом, службами надзвичайних ситуацій та управлінням енергопостачанням⁷. Щоб забезпечити узгодженість та згуртованість з прилеглими територіями (невеликими містами та селами), вони мають увійти до складу органу управління метрополією.

Існують різні моделі врядування у містах-метрополіях. Основу для аналізу механізмів врядування було закладено дослідженням, проведеним ОЕСР на 263 метрополійних територіях у 21 державі. За даними дослідження, у двох третинах метрополійних територій країн ОЕСР існує орган врядування метрополійною територією⁸.

Це дослідження ОЕСР розрізняє чотири моделі врядування, з-поміж яких в Європі не існує прикладів міст-метрополій з «особливим статусом», коли який-небудь муніципалітет на загальній метрополійній території «підвищували» б до «спеціального статусу» й ставили над іншими муніципалітетами.

ГФО брала до уваги три можливі моделі врядування та їхні варіанти. При цьому вона спиралася на дані дослідження ОЕСР⁹, доповіді Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи¹⁰, а також доповіді Європейському комітету з питань демократії та врядування (CDDG) на «Семінарі з питань демократичного врядування на метрополійних територіях» (CDDG-Bu(2018)4)¹¹, де для кожної моделі наводилися приклади з країн Європи:

- Неформальні механізми співробітництва на основі місцевих угод між муніципалітетами-учасниками та іншими місцевими партнерами.** Ці механізми досить легко впровадити та скасувати. Дослідженням ОЕСР встановлено, що ця модель є найпоширенішою (у 52% випадків); прикладом є Метрополійна територія Амстердама.

⁷ European Committee on Democracy and Governance (CDDG), 2018, Seminar on democratic governance of metropolitan areas: 17-18 October, 2017, Thessaloniki, CDDG-Bu(2018)4. Strasbourg: Council of Europe

⁸ OECD, 2015a. Governing the city. Paris: OECD publishing. Доступно за посиланням <http://www.oecd.org/publications/governing-the-city-9789264226500-en.htm>

⁹ Ahrend et al, 2014b

¹⁰ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2016: Good governance in metropolitan areas. Governance Committee, CG31(2016)17. 21 October 2016

¹¹ CDDG, 2018 op cit

- b. **Міжмуніципальний орган/інституція або комісія чи комісії, створені, щоб управляти міжмуніципальною співпрацею та виробленням рішень в межах одного чи декількох повноважень.** У рамках цих механізмів такі повноваження, зазвичай, охоплюють економічний розвиток, просторове планування, транспорт та управління системою поводження з відходами. Як правило, утворюється спільний орган для управління співпрацею та ухвалення рішень. Дослідженням ОЕСР встановлено, що такий механізм діє у 24% випадків. Прикладами цього є всі міські агломерації у Франції.
- c. **Надмуніципальний орган, створений як додатковий рівень урядування над наявними муніципалітетами.** Така модель може передбачати голову та асамблею, вибраних шляхом прямих виборів, або ж невиборний метрополійний рівень, встановлений національним законодавством. Співпраця підкріплюється законодавчо визначеним розмежуванням функцій і повноважень між метрополійним органом і органами нижчого (муніципального) рівня. Ця модель була виявлена ОЕСР у 16% випадків. Прикладами є регіон Штутгарта, Брюссельський столичний регіон і Лондон.

ЗМІЦНЕННЯ ДОВІРИ ТА КУЛЬТУРИ СПІВРОБІТНИЦТВА ЯК ПЕРЕДУМОВА СТРУКТУРНОЇ РЕФОРМИ

Як підтверджують члени ГФО, досвід їхніх власних міст (зокрема Гамбург, Варшава, Турин і Лондон), а також інших успішних європейських метрополійних територій¹² свідчить, що **ДОВІРА у відносинах — горизонтальна**, між органами самоврядування, і **вертикальна**, між центральними, регіональними та місцевими органами влади є найважливішою передумовою успішної реформи врядування у метрополійних територіях. Зміцнення довіри та культури співробітництва потребує:

- a. **Усвідомлення того, що створення успішних структур врядування у містах-метрополіях потребує довгострокового серйозного ставлення, спрямованого «знизу-вгору».** Прикладами успіху в ефективному метрополійному врядуванні в країнах Європи зазвичай є ініціативи добровільного співробітництва, започатковані ще до створення формалізованих структур управління. Це має спиратися на тверде прагнення зміцнювати довіру між усіма зацікавленими сторонами, долаючи просторові, адміністративні та організаційні кордони у співпраці. Це може досягатися, наприклад, співпрацею над спільними й технічними проектами, зокрема у сфері економічного розвитку. Такий підхід мав успіх у багатьох країнах як спосіб підготовки до впровадження більш комплексних і міцних механізмів врядування.
- b. **Населення має брати участь у роботі метрополійних інституцій і сприяти створенню ними доданої вартості.** Участь громадян є важливим чинником у реалізації ефективних реформ¹³. Проведення опитувань громадської думки, дебатів та відкритих дискусій є запорукою формування спільного розуміння та реалізації врядування у містах-метрополіях¹⁴. 12 принципів доброго врядування Ради Європи¹⁵ та Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень¹⁶ містять корисні рекомендації з цих питань. Але передусім існує нагальна потреба в наданні виваженої, конкретної, зрозумілої та чесної інформації про причини та цілі пропозицій щодо реформування.
- c. **Формування культури місцевого лідерства.** Є дедалі більше свідчень того, що ефективне лідерство становить суттєвий фактор успіху міст, регіонів і метрополійних територій¹⁷. Тоді як

13 Рада Європи. Рекомендація Комітету Міністрів Rec(2001)19. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f513c>

14 Європейська хартія місцевого самоврядування (ETS 122) і Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (CETS No.207)

15 <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>

16 Рада Європи, 2017. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень. CM(2017)83-final. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680786ab4>

17 Sotara M., 2016. Shared leadership and dynamic capabilities in regional development. In Regionalism Contested (pp. 63-82). Routledge

традиційні форми лідерства зосереджуються на впливі, владі, послідовниках, цілях і завданнях, **місцеве лідерство** в центр уваги ставить різні пріоритети й характеристики. **Коротко кажучи, місцеве лідерство полягає в тому, що «ключові індивідууми та інституції поділяють відповідальність за впровадження змін та охоплення адміністративних, політичних та інших структур»¹⁸.** Водночас виділяють такі основні характеристики:

- I. **Подолання кордонів.** Відкрита взаємодія з іншими суб'єктами без (адміністративних, політичних, географічних та галузевих) кордонів, що є надзвичайно важливим у залученні підтримки для вирішення проблем, які постають перед метрополійною територією, та в реалізації можливостей.
- II. **Сприяння соціальному, економічному та екологічному добробуту.** Місцеві лідери спільно узгоджують і покладають на себе взаємну відповідальність за те, щоб соціально-економічний добробут міста та регіону, а також здоров'я, добробут і якість життя громадян були в центрі їхніх дискусій, рішень і діяльності.

III. **Референтна влада** (тобто організаційне лідерство, яке ґрунтується на співпраці, а не на командуванні та контролі). Використання міцних міжособистісних навичок для демонстрації поваги та ефективного використання легітимності інших ключових осіб (наприклад, виборних мерів) та організацій з різним статусом та повноваженнями у межах метрополійної території.

IV. **Мобілізація експертного потенціалу.** Цінування експертних знань різних спільнот метрополійної території для формування інформованих рішень.

V. **Залежність від контексту.** Система місцевого лідерства може бути адаптована до різних національних контекстів.

Зважаючи на ці фактори, ГФО через інтерв'ю прагнула встановити, чи ці передумови довіри та сприятливої культури співпраці достатньо розвинені для того, щоб забезпечити успіх структурної реформи механізмів врядування у Київській метрополії. Або навпаки, рекомендувати практичні кроки, до яких потрібно вдатися, щоб сформувати довіру та культуру співпраці, які б передували реформі врядування чи збігалися з нею в часі.

У своїх рекомендаціях ГФО взято до уваги те, яким чином згадані три моделі врядування в містах-метрополіях можуть бути корисними для Києва. Водночас ГФО намагалась встановити, чи існують такі суттєві передумови для організаційної реформи, як довіра та сприятлива культура співпраці, які б узгоджувались із належним стилем місцевого лідерства.

¹⁸ Beer A., Ayres S., Clower T., Faller F., Sancino A. and Sotarauta M., 2019. Place leadership and regional economic development: a framework for cross-regional analysis. *Regional Studies*, 53(2), pp.171-182 (p. 174)

3. ВРЯДУВАННЯ У МІСТІ КИЄВІ ТА КИЇВСЬКОМУ РЕГІОНІ

ВСТУП

У цьому розділі висвітлено чинну систему врядування в м. Київ та Київському регіоні, як її було презентовано ГФО.

У цьому звіті використано такі терміни:

- a. **Місто Київ** — столиця України (2,9 млн мешканців), яка має складну структуру урядування в складі Київського міського голови (обраного на прямих виборах), Київської міської ради (виборного органу) та Київської міської державної адміністрації (державний виконавчий орган, очолюваний виборним міським головою).
- b. **Київська область** - один із

27 адміністративних регіонів (24 області, АР Крим і 2 міста зі спеціальним статусом: Київ та Севастополь) України. Попри те, що вона оточує Київ, місто не входить до складу Київської області.

- c. **Метрополійна територія міста Київ** *де-юре* не є адміністративно-територіальною одиницею. Ще не ухвалений Генеральний план міста Києва визначає шість сусідніх міст обласного значення і десять адміністративних районів, розташованих в радіусі 60–80 км від міста (0.985 млн населення), як *приміську зону спільних інтересів*.

ВРЯДУВАННЯ В М. КИЇВ

Відповідно до Конституції України (статті 118¹⁹ і 133²⁰), місто Київ — це водночас регіон і місто:

- a. Регіон (Область) – на цьому рівні є особливе поєднання повноважень органів місцевого самоврядування та державної виконавчої влади, при цьому останній відіграє роль виконавчого органу для обласної ради. Обласна рада (на відміну від міської, селищної чи сільської ради) є спеціальною категорією органу місцевого самоврядування, який представляє спільні інтереси сільських, селищних і міських громад (базового рівня місцевого самоврядування). Обласна рада обирається мешканцями області та обирає свого голову. Виконавчу владу здійснює голова обласної державної адміністрації (ОДА), якого призначає Президент України. Водночас не до кінця зрозумілими є повноваження обласної ради.
- b. Місто – це рівень місцевого самоврядування з радою та міським головою,

якого обирають мешканці міста. Однак, Київська міська рада (на відміну від решти міських/селищних/сільських рад) не має повноваження призначати свій виконавчий орган.

На Рис. 1 показані складні взаємозв'язки між двома моделями урядування: регіоном (Київською міською державною адміністрацією) та містом (з виборними міським головою Києва та міською радою).

Київського міського голову обирають безпосередньо жителі міста, тоді як голову Київської міської державної адміністрації призначає Президент України. На практиці, через надане 2003 року Конституційним Судом тлумачення закону, Президент України може призначати головою Київської міської державної адміністрації лише обраного міського голову²¹. Таким чином, та ж сама особа, на сьогодні — Віталій Кличко – з 2014 року є Київським міським головою та головою Київської міської державної адміністрації.

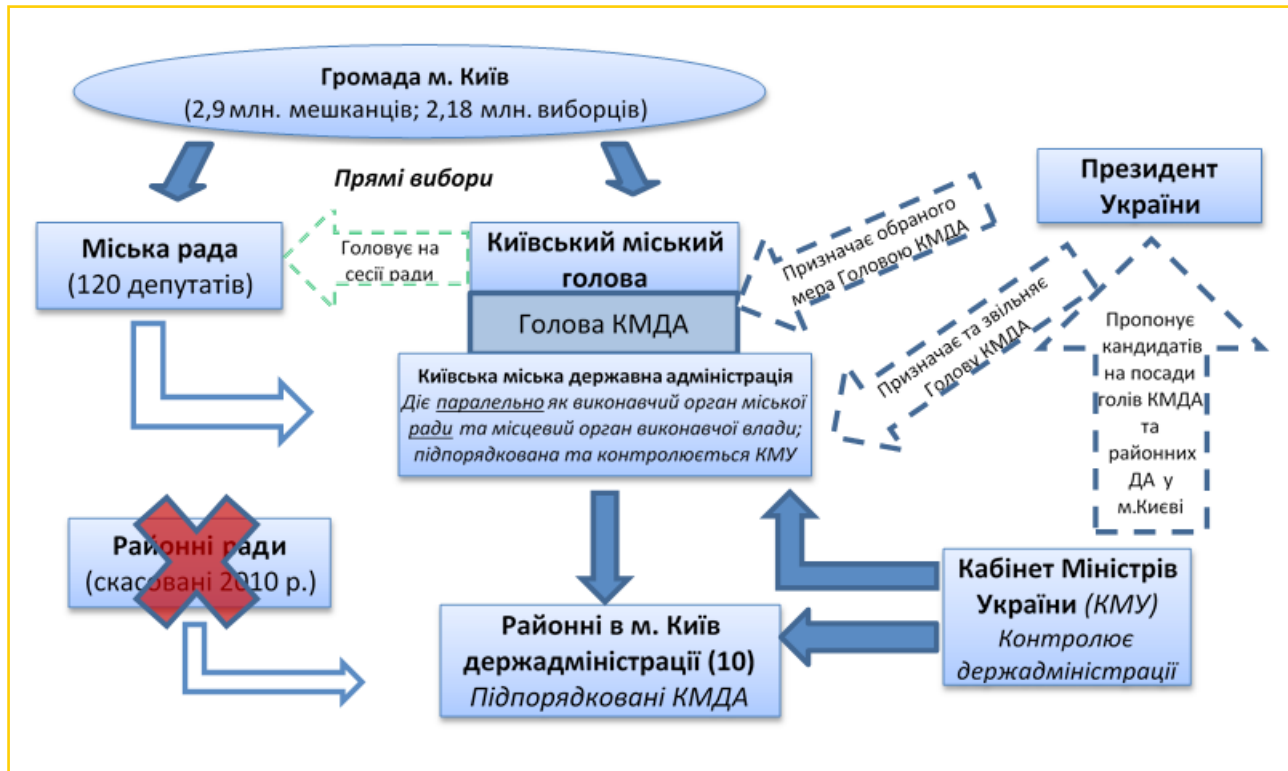
19 Стаття 118 встановлює: «Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації»

20 Статтею 133 Конституції, що описує територіальний устрій України, Київську область (і місто Київ) віднесено до повного переліку областей України (адміністративно-територіальні одиниці, якими управляє Держава, що зустрічаються в країнах колишнього Радянського Союзу). Стаття також встановлює: «Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України»

21 Під час перебування на посаді Президента Януковича Закон був змінений (у вересні 2010 року), щоб забезпечити спірну легітимність рішення про призначення у листопаді 2010 року головою Київської міської державної адміністрації іншої особи, ніж обраний міський голова. Після 2014 року було прийнято два рішення Президента (2014, 2015) про призначення саме обраного міського голову головою КМДА

Така дуальна організація публічної влади на тій же території створює багато труднощів: вона обмежує повноваження місцевого самоврядування, а також незрозуміла для громадян і бізнесу, створює складнощі, оскільки відповідні компетенції недостатньо чітко розмежовані.

Рис.1 Організаційна структура врядування в місті Київ



Джерело: за матеріалами Mrinska O., 2015²²

22 Mrinska O., 2015. Governance responses to the economic crisis. The case of Kyiv. Studia Regionalne i Lokalne, 16(60), pp.97-113

У ГФО викликала подив ускладненість ситуації в Києві як міста-регіону, аналогічну котрій експерти ще досі не спостерігали. Існують важливі причини, щоб розглянути можливість внесення змін до наявної системи врядування:

- a. Рішення Конституційного Суду може розглядатися як спроба уникнути постійної конкуренції та правових чи бюрократичних суперечок між Київським міським головою та міською радою, з одного боку, та головою державної адміністрації і його апаратом, з іншого. Однак воно не узгоджується з духом Конституції України, яка надає Президентові дискреційні повноваження призначати (за пропозицією Уряду) особу, щоби реалізовувати політику державної виконавчої влади.
- b. Європейській хартії місцевого самоврядування прямо суперечить те, що Президентові та національному Уряду дозволяється мати під своїм безпосереднім керівництвом обраного громадянами міського голову з можливістю втручатися в питання місцевого самоврядування, оскільки відповідні державні та муніципальні повноваження не визначені чітко та точно. Лише з цієї причини до законодавства, Конституції або тлумачення Конституційного Суду потрібно внести зміни. Одночасно зміни мають бути внесені до статусу Києва як міста та регіону.
- c. Те, що міський голова/голова державної адміністрації перебуває під керівництвом Президента та національного Уряду, становить перешкоду переговорам з прилеглими громадами. Їхні пред-

ставники можуть бути членами різних політичних партій і неохочі до того, щоб визнавати владу міського голови/ голови державної адміністрації, який виступає «людиною Президента». Це може стати негласною перешкодою в зміцненні довіри до влади на рівні метрополії або навіть у формуванні представництва численних органів місцевого самоврядування в асоціації «Київська агломерація», про яку йдеться нижче.

Як показано на Рис. 2, територія міста Києва поділена на 10 адміністративних районів, кожен із яких має свою районну державну адміністрацію. Попри те, що виборні районні ради 2010 року були скасовані, у 2015 році Київська міська рада ухвалила рішення відновити їх і визначила перелік їхніх делегованих повноважень²³, однак ця реформа ще не реалізована. Ці десять районів суттєво розрізняються як в кількості населення (від 152 до 365 тис. жителів), так і площі території (від 27 до 156 кв. км).

Рис.2 Карта міста Києва та його адміністративних районів



Джерело: Сайт Вікіпедія <https://www.wikipedia.org/>

²³ Делеговані повноваження включатимуть первинну медичну допомогу, роздрібну торгівлю, управління житловою й комунальною власністю та містобудівну діяльність

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ НАВКОЛО МІСТА КИЇВ

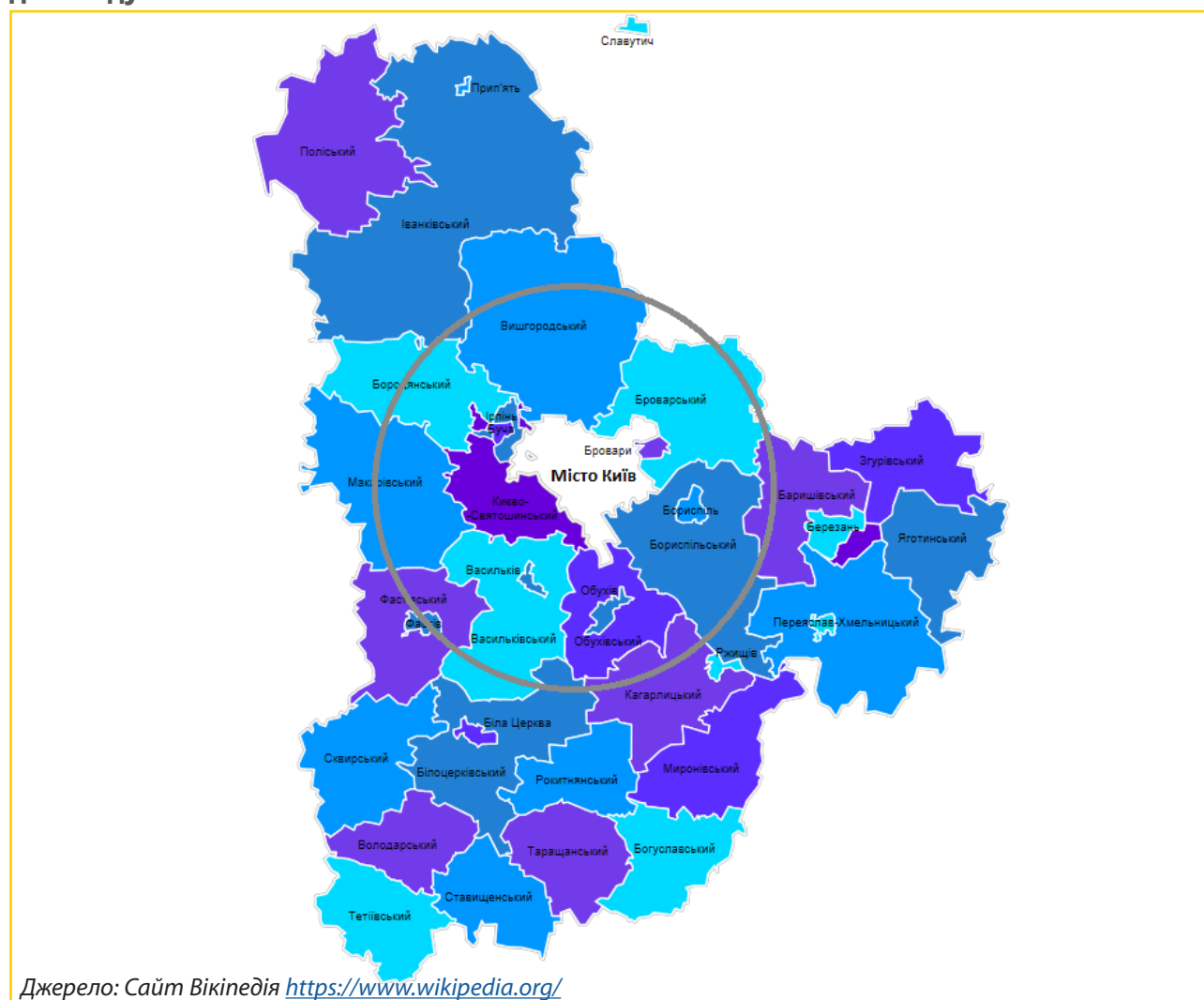
Поза адміністративними кордонами Києва, але в межах міської агломерації (тобто Київський суб-регіон), територіальна організація є аналогічною для місцевого самоврядування з іншими регіонами України. Відповідно до Конституції, «до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області строком на п'ять років». В області налічується 25 районів, які мають ради та державні адміністрації.

Наслідком цього є фрагментована територія з численними органами місцевого самоврядування різних розмірів, з різними ресурсами та кадровими можливостями. На Рис. 3 показаний поділ Київської області (за межами м. Київ) на 25 адміністратив-

них районів і 12 міст обласного значення. Місто Київ межує з двома містами обласного значення (Бровари на сході та Ірпінь на півночі) та п'ятьма районами (Вишгородський, Броварський, Бориспільський, Обухівський і Києво-Святошинський).

Києво-Святошинський район, прилеглий до західних і південно-західних кордонів Києва, є найбагатшим районом Київської області, що створює диспропорції в просторовому розподілі об'єктів будівництва, нового житла, розподілі населення, наданні публічних послуг та наявності об'єктів соціальної інфраструктури (шкіл, соціального захисту й медичного обслуговування тощо). Це є перешкодою в розробленні та впровадженні раціональних політичних рішень у рамках метрополійної території.

Рис.3 Мапа Київської області (радіус кола — 60 км). Місто Київ адміністративно не входить до складу Київської області

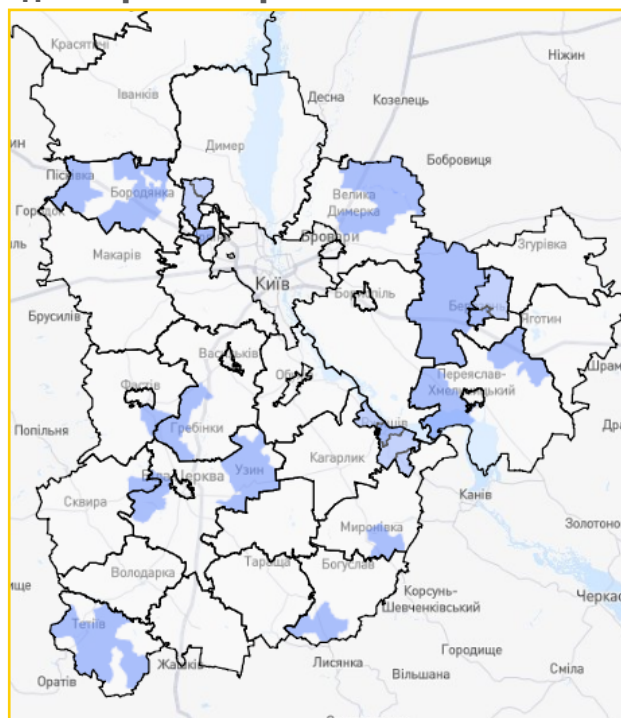


Джерело: Сайт Вікіпедія <https://www.wikipedia.org/>

З 2015 року відбувається процес добровільного об'єднання територіальних громад в рамках загальнонаціональної реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади («децентралізації») в Україні, спрямованої на розширення повноважень місцевого самоврядування. Оптимізація нинішньої кількості районів України (з існуючих 490 до запланованих 100) і скорочення їхніх функцій є частиною урядового плану реформ, який має бути реалізований до місцевих виборів восени 2020 року.

На фоні інших регіонів України Київська область відстає, оскільки в ній налічується лише 18 добровільно об'єднаних громад (виділені синім на Рис. 4). Поки що уздовж кордонів міста Києва не відбулося жодного об'єднання громад, що посилює фрагментованість врядування в суб-регіоні.

Рис.4 Карта міста Києва та його адміністративних районів



Джерело: сайт Інфо-вибори <http://info-vybory.in.ua>

ВИСНОВОК

У цьому розділі висвітлено складний характер нинішньої системи врядування в м. Київ і Київському регіоні. Це вказує на те, що чинний правовий статус міста Києва є занадто складний через дуальний характер Києва як міста-регіону. До того ж, за межами міста існує дисбаланс у врядуванні між великою за розмірами столицею та прилеглою до неї Київською областю, де налічуються численні органи місцевого самоврядування

різних розмірів, з неоднаковими спроможностями та правовим статусом. Також бракує ефективних механізмів врядування, які б забезпечували координацію міста Києва та Київської області в цілому. Коротко кажучи, існує значна фрагментація врядування. Як наслідок, виникає потреба в реорганізації системи врядування на цій великій території, де є як населені пункти з високою щільністю населення, так і малонаселені райони.

4. НАСЕЛЕННЯ, ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТА МАЯТНИКОВА МІГРАЦІЯ

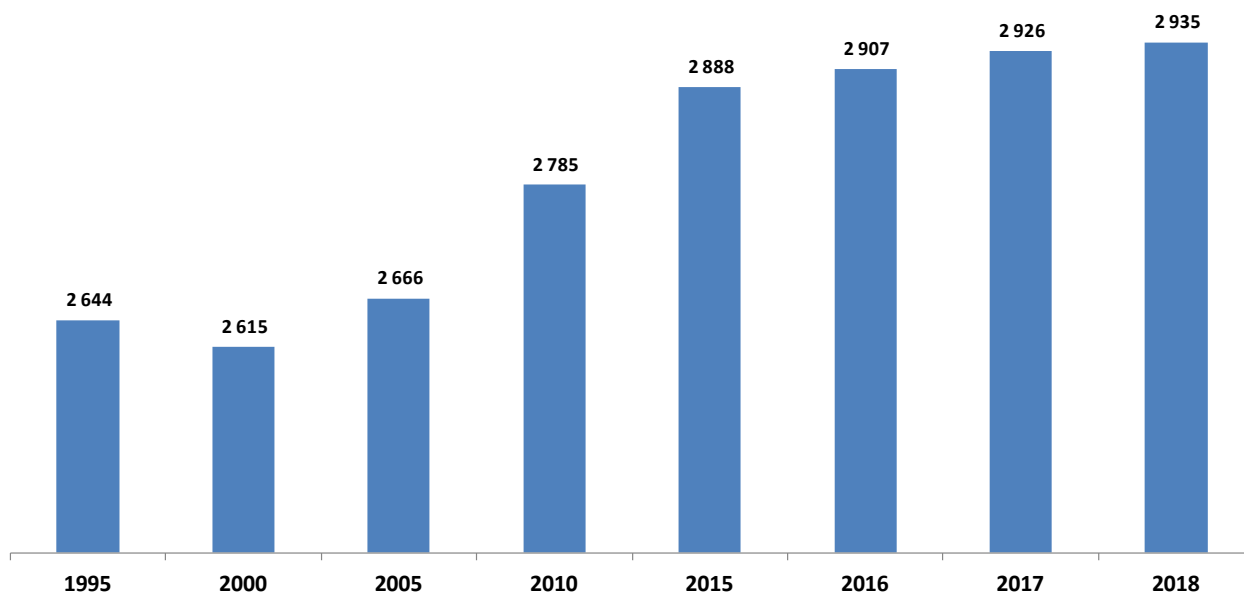
ВСТУП

У цьому розділі підсумовано дані про зміни в складі населення, концентрацію житлового будівництва на території Київського регіону та маятникову міграцію. Наприкінці наведені зауваження щодо планування міста Києва. При підготовці рекомендацій ГФО брала цю довідкову інформацію до уваги.

НАСЕЛЕННЯ КИЄВА ТА КИЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Чисельність населення міста Києва оцінюється у мінімум 2,9 млн осіб²⁴, збільшившись приблизно на 8 відсотків за останнє десятиліття. Крім того, згідно з оцінками Держстату, населення Київської області становить 1,77 млн осіб, збільшившись за останні десять років приблизно на 2%. Понад половина населення області мешкає в радіусі 60 – 80 км від Києва.

Рис.5 Населення міста Київ, тис. ос.



Джерело: Головне управління статистики у м. Києві

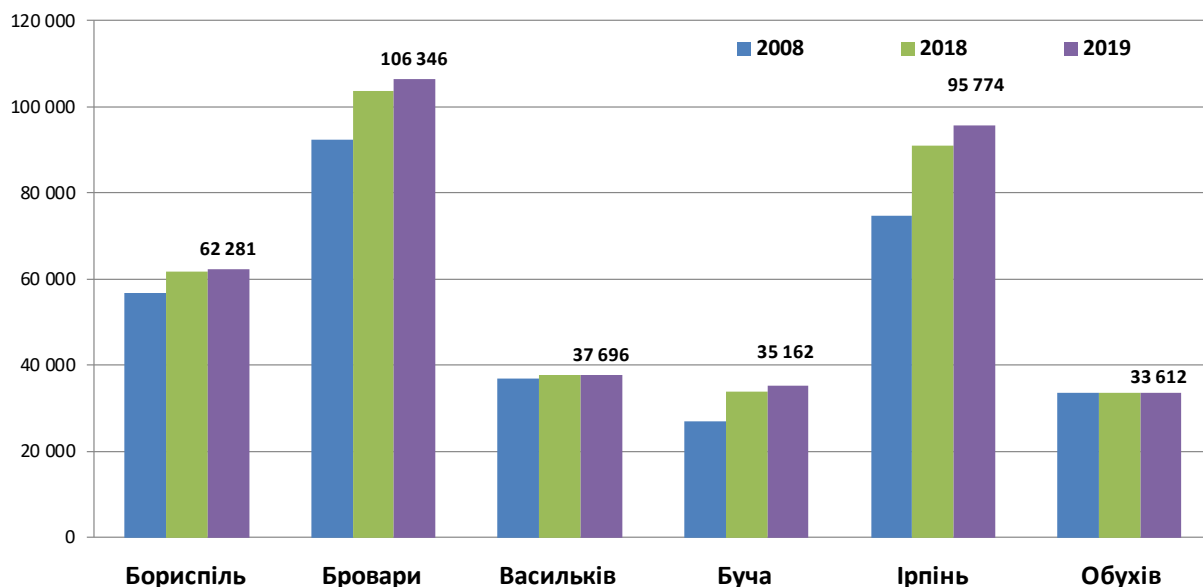
Основні точки зростання населення в Київській області розташовані уздовж північно-західного (міста Ірпінь і Буча) і західного (Києво-Святошинський район) кордонів міста Києва. У кожній із них за останнє десятиліття населення збільшилося на 30% (або загалом +76 000 мешканців). Однак найбільше місто метрополійної території розташоване на сході (Бровари, 106 000 жителів; 12 км від найближчої станції київського метрополітену).

²⁴ Оскільки останній повний перепис населення проводився 2001 року, загальна чисельність населення базується на оцінках Державної служби статистики

ТИСК РОСТУ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА

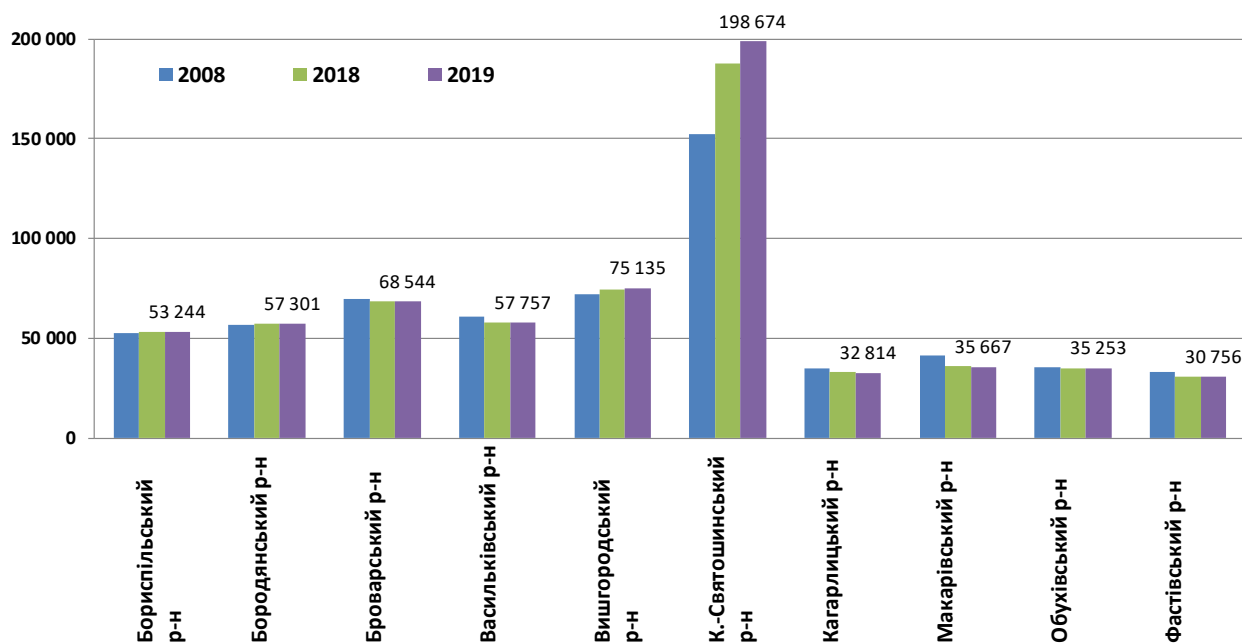
У цих же точках зростання поза межами Києва стрімко розвивається житлове будівництво. Понад 60% прийнятого в експлуатацію житла Київської області розташовані в тих же локаціях (див рис. 6–9). Протягом 2010–2017 років загальний житловий фонд зріс на 58% у Києво-Святошинському районі, на 49% - в місті Буча та на 31% - в місті Ірпінь.

Рис.6 Населення міст обласного значення у приміській смузі м. Києва, ос.

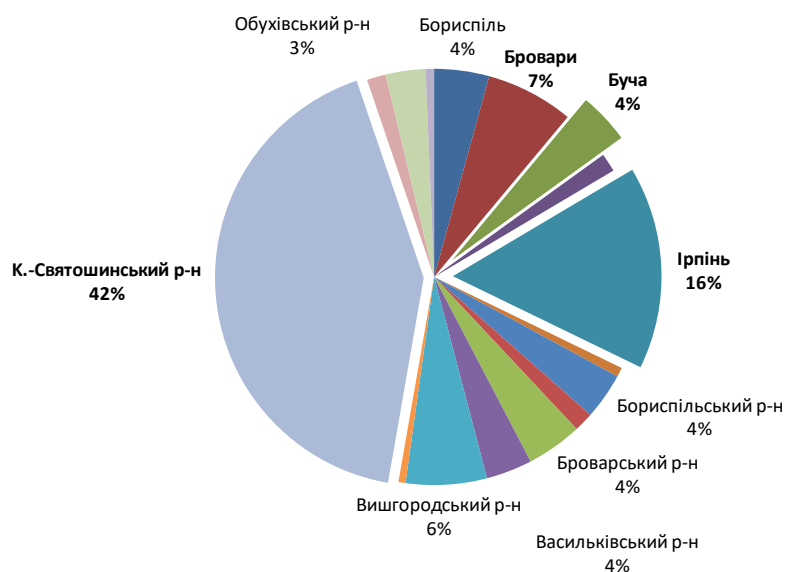


Джерело: Головне управління статистики у Київській області

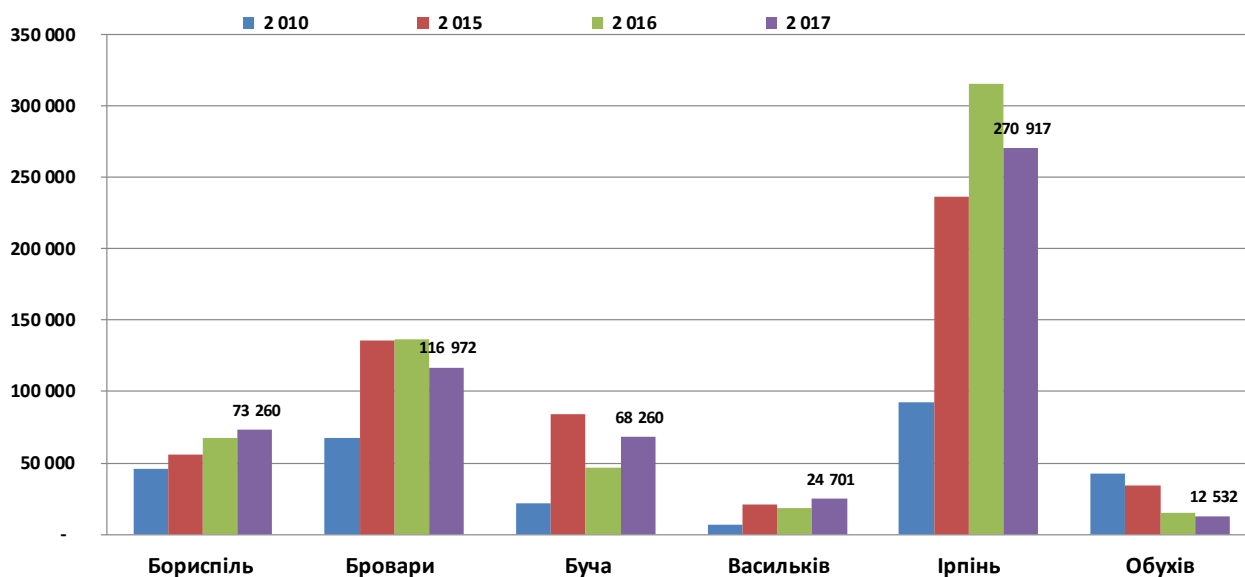
Рис.7 Населення районів приміської смуги м.Києва, ос.



Джерело: Головне управління статистики у Київській області

Рис.8 Прийняття в експлуатацію житла у Київській області у 2017 р.

Джерело: Статистичний щорічник Київської області за 2017 рік

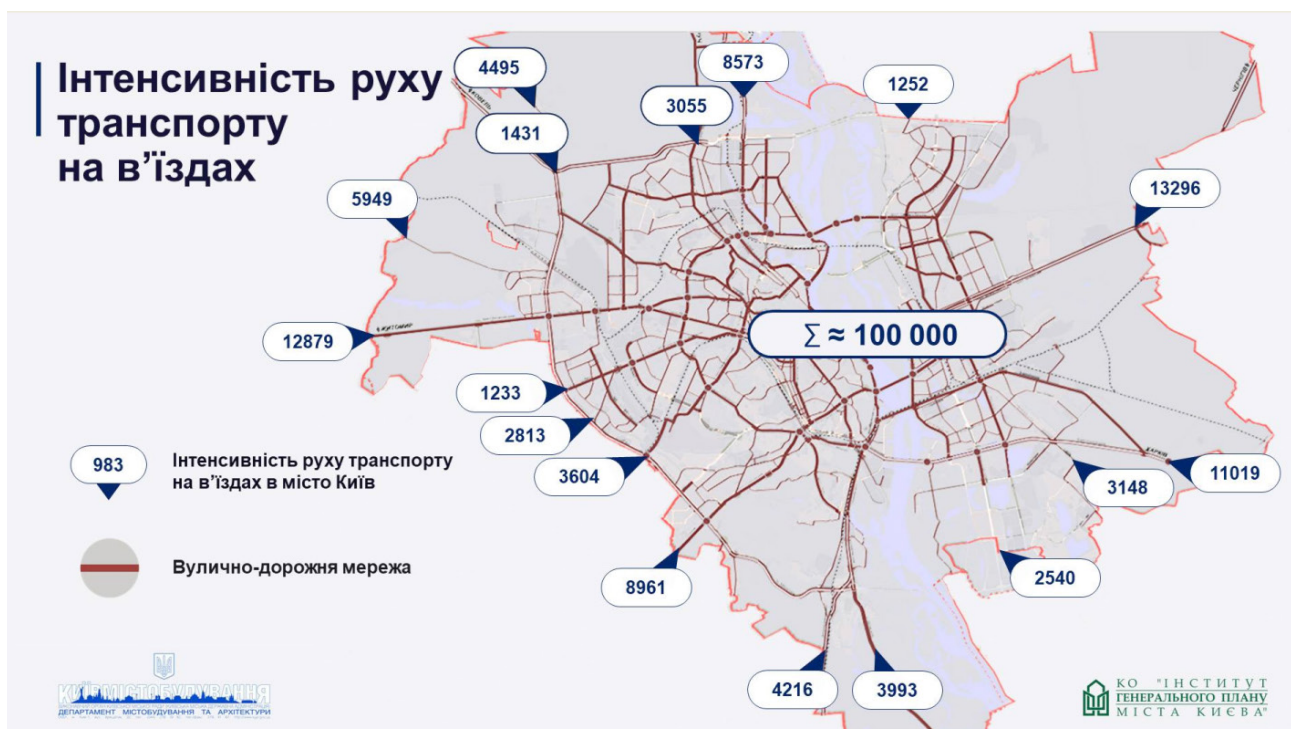
Рис.9 Прийняття в експлуатацію житла у містах обласного значення приміської зони м.Києва, кв. м

Джерело: Статистичний щорічник Київської області за 2017 рік

ЩОДЕННА МАЯТНИКОВА МІГРАЦІЯ

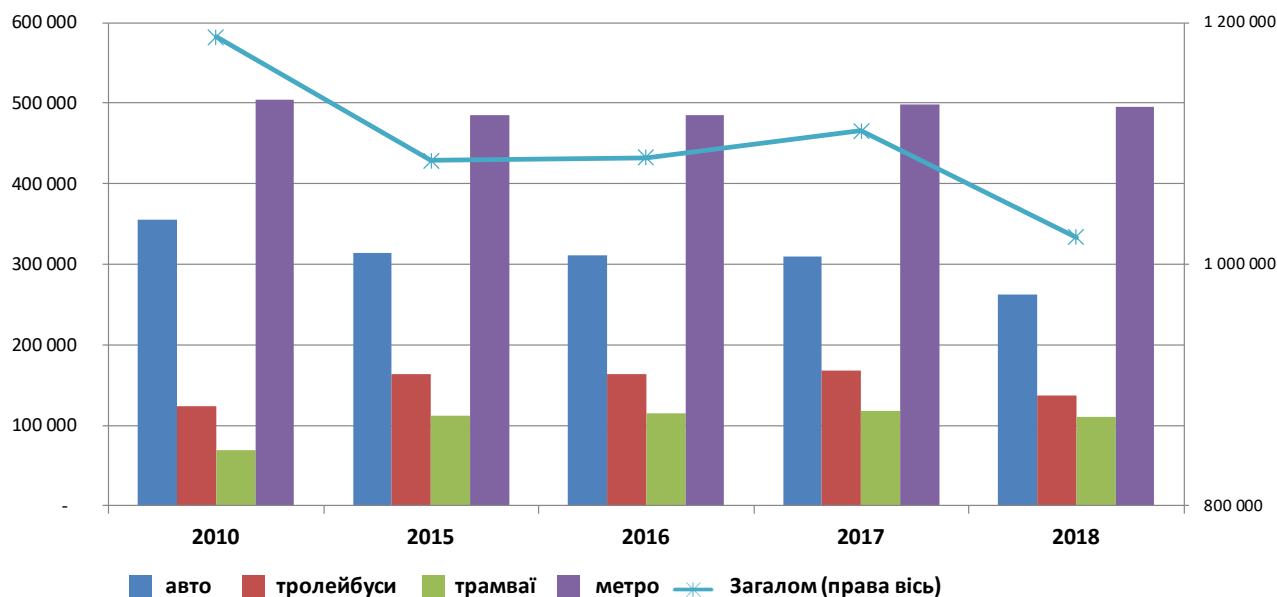
За даними Київської міської державної адміністрації, щодня понад 300 тис. осіб їдуть до Києва та з нього, з яких приблизно 45 – 50% користуються приватними автомобілями, 35 – 40% – громадським автомобільним транспортом, й 15 – 20% – приміською залізницею. На Рис. 10 показаний щоденний рух транспорту на в'їздах у місто Київ з Київської області (близько 100 000 автомобілів на добу). З нього видно, що найбільші потоки надходять зі сходу (24 300 авто на добу) та заходу (26 500 авто), підтверджуючи наведені на рисунках вище дані щодо проблем, спричинених зростанням чисельності населення та обсягів житлового будівництва.

Рис.10 Щоденний рух транспорту на в'їздах у м. Київ



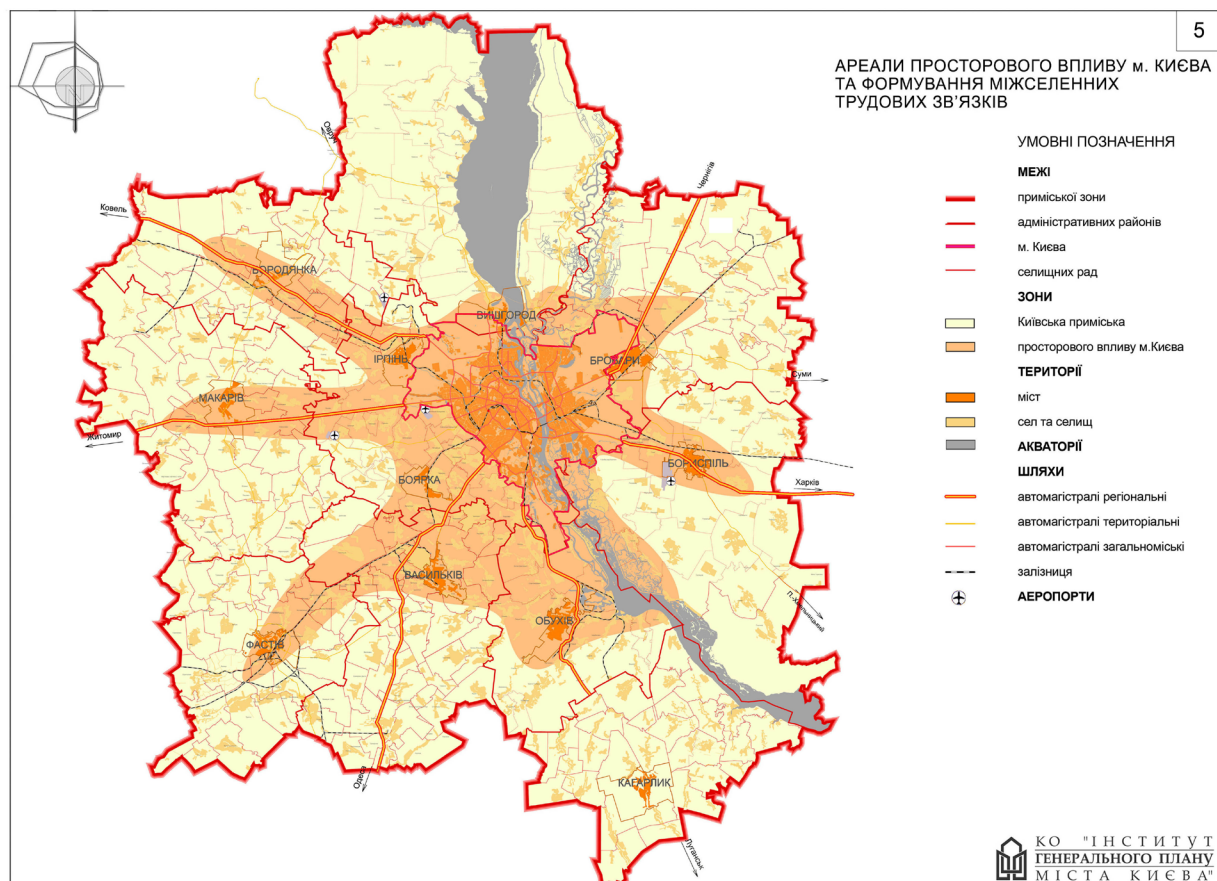
Джерело: Інститут генерального плану міста Києва

На Рис. 11 показані зведені дані про рух громадського транспорту в місті Києві. На лівій осі узагальнені дані про обсяги перевезень різними видами пасажирського транспорту: автомобільного (автобусів і міні-автобусів, так званих «маршруток»), тролейбусів, трамваїв і метро. Права вісь і лінія показують загальний обсяг пасажирських перевезень. На рисунку не показаний рух приватного автотранспорту.

Рис.11 Пасажи́рські перевезення громадським транспортом у місті Києві

Джерело: Головне управління статистики у м. Києві - <http://kyiv.ukrstat.gov.ua/p.php3?c=3219&lang=1>

Загалом, напрямки щоденної маяткової міграції до і з міста Київ, відображають закономірності, зображені на рис. 12 нижче.

Рис.12 Ареали просторового впливу м.Києва (на відстані 60 – 80 км)

Джерело: проект Генерального плану міста Києва (2015 р).

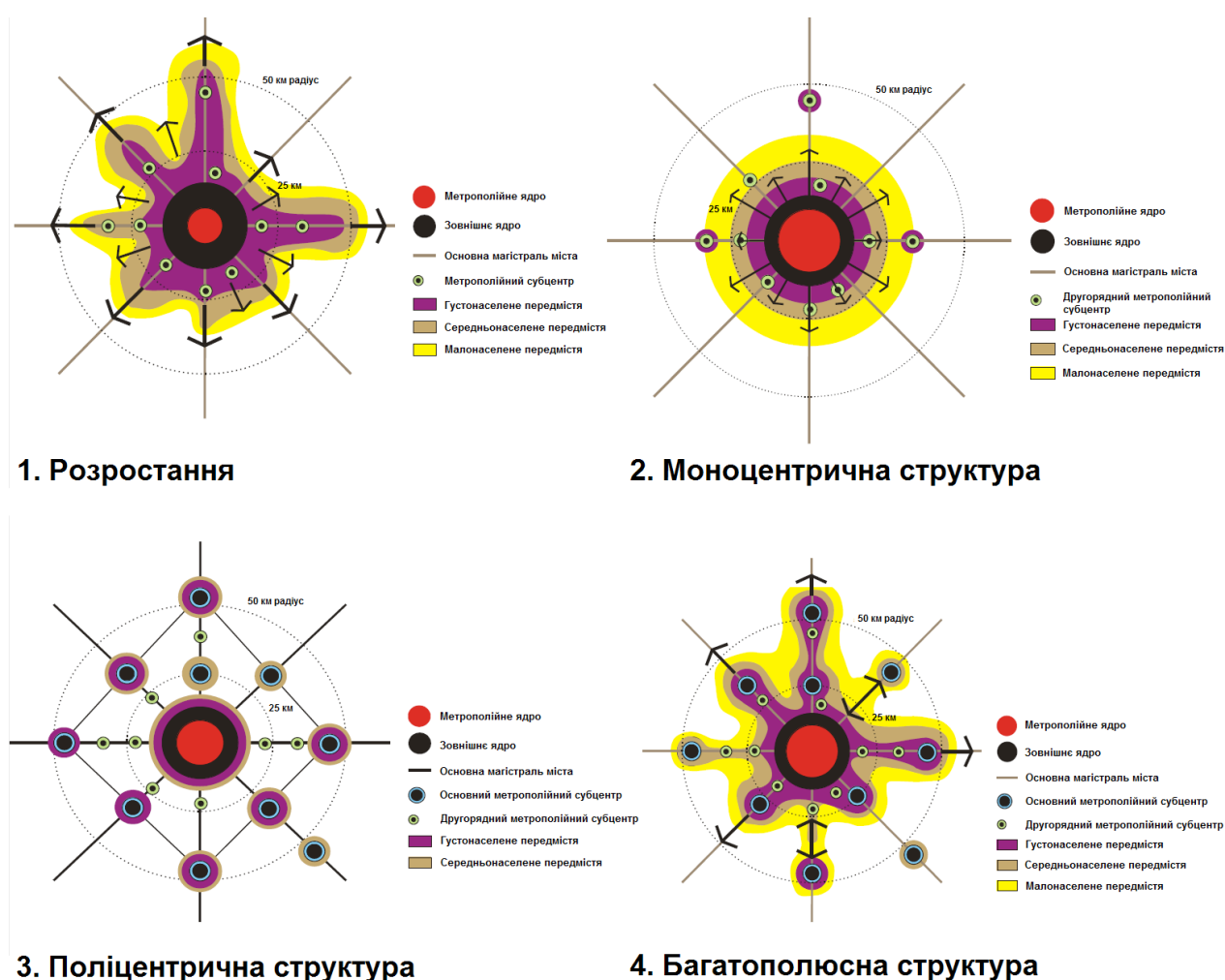
ПРОСТОРОВЕ ПЛАНУВАННЯ

У контексті наведених вище даних ГФО розглянула те, як існуючі проблеми розвитку позначаються на просторовому плануванні Київської області.

У керівництві GIZ і UNHABITAT з оцінювання врядування у містах-метрополіях рекомендується розрізняти чотири поширені форми міського розвитку, показані на Рис. 13:

- Моноцентрична** — метрополійна територія з єдиним центром тяжіння;
- Поліцентрична** — метрополійна територія з декількома центрами різних розмірів;
- Багатополіусна** — метрополійна територія без єдиного центра тяжіння, але з міськими центрами однакових розмірів;
- Розростання** — розширення міського будівництва неузгодженим чином²⁵.

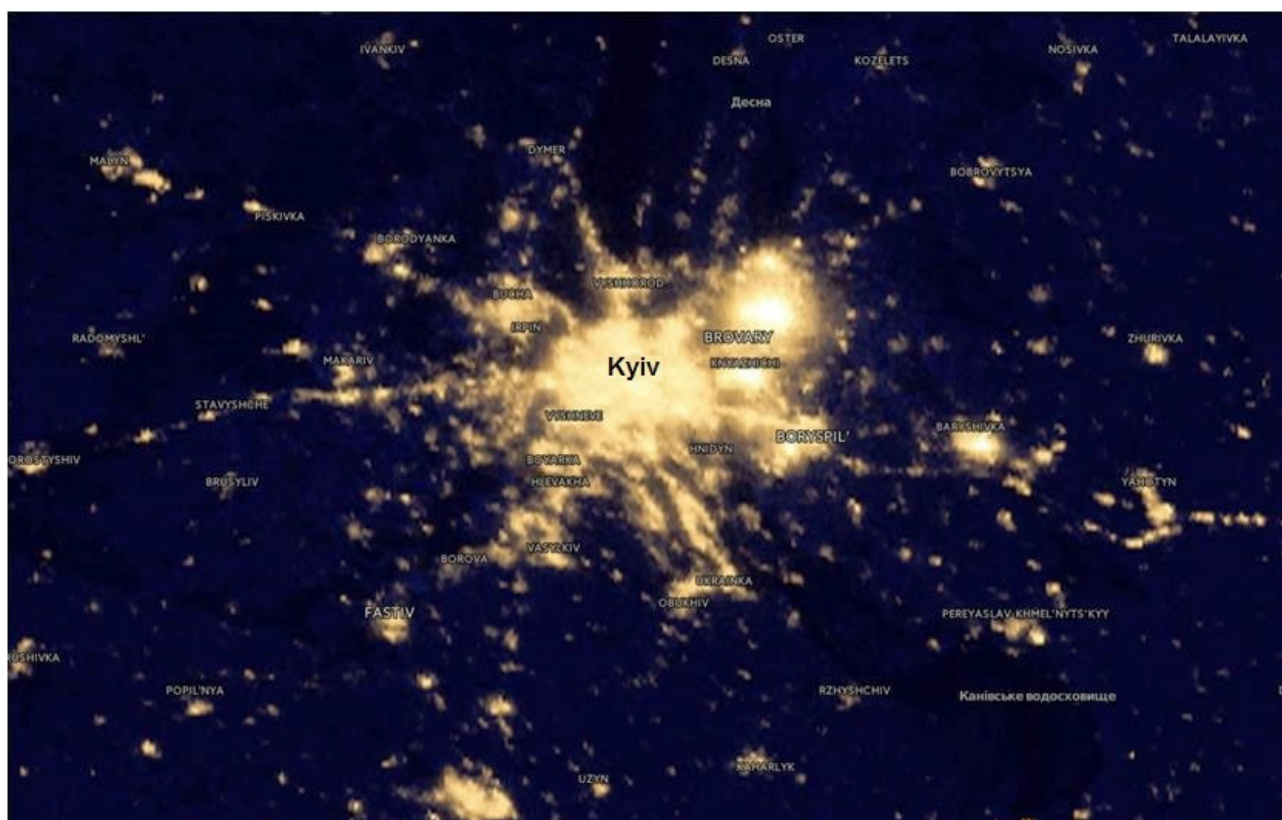
Рис.13 Форми міського розвитку: моноцентрична, поліцентрична, багатополіусна і розростання



Джерело: Edward Leman, Chreod Ltd, 2001

З огляду на наведені в цьому розділі дані, характер розвитку Київського суб-регіону, як показано на Рис. 12 вище, а також нічний вигляд м.Києва і прилеглих територій, показаний на Рис. 14, свідчать про те, що Київ розвивається за моделлю розростання, що наочно видно з коридорів розвитку на сході та заході від міста.

²⁵ Джерело: Edward Leman, Chreod Ltd, 2001, reproduced in: Pearson, J, 2016. Metropolitan governance: a framework for capacity assessment. GIZ and UNHABITAT

Рис.14 Нічний вигляд Києва та Київської області з космосу

Джерело: <https://earth.google.com>

ВИСНОВКИ

У цьому розділі наведено дані про населення, проблеми, спричинені житловим будівництвом, маятникову міграцію, а також міркування щодо просторового планування. Загалом можна зробити висновок, що економічний успіх Києва створює незаплановані проблеми розвитку для передмістя та Київської області, особливо вздовж східного й західного коридорів. За відсутності належного управління, це може нівелювати якість життя для мешканців і працівників внаслідок заторів на дорогах і неконтрольного

будівництва та призвести до неефективного розподілу послуг (наприклад, у сфері охорони здоров'я) та об'єктів інфраструктури (зокрема громадського транспорту, управління відходами, водопостачання). Наявні дані свідчать про нагальну потребу в знаходженні рішень щодо врядування в Києві та Київському регіоні, які б забезпечували кращу координацію просторового планування, економічного розвитку, інвестицій у житлове будівництво та в інфраструктуру на всій метрополійній території.

5. АНАЛІЗ ОКРЕМИХ СФЕР, ЩО ЗАЗНАЛИ ВПЛИВУ РОЗРОСТАННЯ КИЇВСЬКОЇ АГЛОМЕРАЦІЇ

ВСТУП

Щоби поглибити свою обізнаність про функціонування системи врядування в місті Києві та Київському регіоні, ГФО ставила питання по чотирьох тематичних напрямках:

- Просторове планування та економічний розвиток;
- Транспортна інфраструктура;
- Житлово-комунальне господарство; та
- Охорона здоров'я.

Ці тематичні напрями були обрані тому, що по кожному з них ефективність планування та надання послуг безпосередньо впливає на якість життя людей, які проживають і працюють на всій метрополійній території. Ці тематики були визначені за результатами дискусій, що відбулись 4 квітня 2019 року

під час семінару-практикуму, організованого в рамках Програми Ради Європи у Києві, та з урахуванням результатів подальшого опитування, проведеного серед окремих органів місцевого самоврядування області в квітні 2019 року за підтримки Асоціації міст України. З шести міст обласного значення свої відповіді надали чотири (Бориспіль, Бровари, Ірпінь, Обухів), а також чотири міста районного значення (Боярка, Вишгород, Вишневе, Українка).

У цьому розділі міститься аналіз, що доповнює розділи 3 та 4 вище, і узагальнено інформацію, виявлену ГФО за кожним із цих тематичних напрямів, а також наслідки для практики врядування у Київському метрополійному регіоні.

ПРОСТОРОВЕ ПЛАНУВАННЯ ТА ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК

Просторове планування. ГФО була поінформована про те, що українське законодавство визначає три основні категорії документів із просторового планування:

- Стратегічна рамка встановлюється Генеральним планом населеного пункту (який є обов'язковим для органів місцевого самоврядування) і Схемою просторового планування території за межами населених пунктів (на обласному та районному рівнях);
- Функціональне зонування території визначається Планом зонування, який має ґрунтуватися на відповідних Генеральному плані/Схемі просторового планування; та
- Детальний план території, що є оперативним документом, який стосується лише тієї частини території, в котрій зацікавлений забудовник, і який має відповідати Генеральному плану.

Таким чином, наявність Генерального плану/Схеми планування є важливою вимогою для розвитку міста Києва та його передмість. Однак як Генеральний план міста Києва, так і Схема планування території Київської області застаріли (ухвалені в 2002 та 1988 роках,

відповідно). Крім того, лише невелика кількість міст, селищ і сіл у приміській смузі за останнє десятиліття оновили свої генеральні плани. ГФО була поінформована, що спроби затвердити нові генеральні плани можуть блокуватися корумпованими місцевими та обласними посадовцями й будівельними компаніями, зацікавленими в хаотичному та неконтрольованому режимі виділення нових земельних ділянок. Або ж розвитку можуть перешкоджати місцеві інтереси, як видно з одного наведеного прикладу, коли орган місцевого самоврядування заперечує пропозицію щодо будівництва нового мосту через ріку у проекті Генплану м.Києва.

Генеральний план міста Києва на період до 2020 року був затверджений Київською міською радою у 2002 році, але не був узгоджений з сусідніми громадами (як того вимагає закон). План передбачав майже двократне розширення території міста через об'єднання з 28 містами, селищами та селами Київської області. Цього так і не сталося, але, як було повідомлено ГФО, обставини, що склалися навколо цього Генерального плану, спричинили тривалі та глибокі підозри

нібито місто Київ надалі намагається «поглинути» прилеглі території. Це підірвало довіру до відносин і співпраці.

Проект нового Генерального плану на період до 2025 року був підготовлений у 2015 році, але ще не затверджений офіційно. Проект Генерального плану на період до 2025 року не передбачає збільшення території, а скоріше зосереджується на концентрації будівництва та відродженні колишніх промислових районів. ГФО дійшла висновку, що відсутність Генерального плану міста Києва та Схеми планування території Київської області перешкоджає запровадженню узгодженого загального стратегічного підходу до розвитку метрополійної території.

Особливо вразливим видається правовий статус Генерального плану, оскільки, з одного боку, він зазначений як обов'язковий документ для кожної громади, однак, з другого боку, Генеральний план міста Києва, як видається, підлягає погодженню з прилеглими органами місцевого самоврядування перш ніж зможе набрати чинності. Крім того, органам влади вищого рівня, навіть національного, не надано повноважень для автоматичного виправлення цієї ситуації.

Це критичне питання і воно має бути вирішене. Сама по собі зміна системи врядування на метрополійній території, але без можливості затверджувати генеральний стратегічний план з обов'язковими до виконання положеннями, буде незначним досягненням. Пропонується двох етапний алгоритм дій.

На першому етапі за умови неприйняття генерального плану протягом певного періоду часу згідно визначеної процедури, Генплан вважається затвердженим міською радою, якщо більшість депутатів під час відкритого поіменного голосування не голосують проти такого рішення. Якщо ж більшість депутатів

виступають проти, тоді Генплан затверджується постановою Кабінету Міністрів.

Економіка Києва. ГФО визнає, що з 90-х років минулого століття економіка Києва, на відміну від більшості областей і міст України, диверсифікувала свою структуру. На сектор послуг (переважно фінансовий) припадає майже 90% валового регіонального продукту, тоді як на промисловість — лише 6% ВРП і близько 11% загальної зайнятості. Колись значна будівельна галузь прагне відновитись після глобальної фінансової кризи 2008 року, зосередившись на можливостях будівництва в передмістях Києва.

Київ став хабом, що зв'язує національну економіку з глобальними ринками завдяки своїй частці в прямих іноземних інвестиціях в економіку держави (59% від загального обсягу в країні), експорті (24% від загального обсягу в країні) та дедалі більшій кількості офісів міжнародних компаній. Київ зайняв 71-е місце в рейтингу Doing Business за 2018 рік; 3-є — в категорії «Найприбутковіші європейські міста майбутнього» згідно з рейтингом «Європейські міста та регіони майбутнього» за 2018 – 2019 роки.

Основні місця прикладання праці розташовані в центральній і північній частинах міста (на правобережжі, див. Рис. 15). Середньомісячна заробітна плата в місті в березні 2019 року зросла до 16 207 грн (523 євро або 160% від середньої заробітної плати в Україні). Однак відносна економічна успішність Києва та наявність можливостей працевлаштування також є джерелом проблем, пов'язаних зі зростанням. Без належного планування, інвестицій в інфраструктуру та контролю над розвитком, неконтрольоване зростання й далі негативно впливатиме на якість життя громадян і працівників на метрополійній території та привабливість її бізнесового середовища.

ТРАНСПОРТ

Як свідчить наведений у розділі 4 аналіз, ГФО було надано таку інформацію про наявні в Києві транспортні проблеми:

Перевантаженість доріг. Оскільки в робочі дні до Києва в'їжджає понад 100 000 автомобілів, майже всі автомагістралі міста та околиць переповнені автомобілями. Це часто

призводить до транспортних колапсів внаслідок надмірної перевантаженості, особливо в ранкові й вечірні години пік.

Дорожня інфраструктура. Як було поінформовано ГФО, система власності та обслуговування доріг є хаотичною. За утримання доріг відповідає низка державних, обласних

і муніципальних підприємств коштом відповідних бюджетів. Роздрібненість власності різних діляниць автомобільних доріг загального користування призвела до того, що деякі частини Київської окружної дороги належать сусіднім районам і Київській області. В результаті Київ не має права відремонтувати деякі ділянки основної автомагістралі, важливої для в'їзду транспорту в місто.

Громадський транспорт. Міський Київський метрополітен, основний пасажирський транспортний перевізник, який щороку перевозить 500 мільйонів пасажирів, або майже половину від загального пасажирообороту в місті, досяг своїх граничних можливостей. Причому три його найбільш перевантажені станції використовуються саме для щоденних поїздок на роботу з приміської зони. Приміські поїзди, якими керує державна залізнична компанія «Укрзалізниця», застаріли й незручні, з великими інтервалами руху (15 – 30 хвилин) у години пік. Як зрозуміла ГФО, нещодавно Уряд України доручив «Укрзалізниці» та КМДА розробити амбітний проект київської приміської залізниці «київський S-Bahn», щоб зв'язати Київ із п'ятьма найбільшими містами Київської області.

Не дивно, що проблеми транспорту та приміського сполучення зазначалися громадами як основні, що потребують вирішення, серед тих, хто брав участь у опитуванні, проведеному у квітні ц.р. Як свідчать отримані ГФО відповіді, транспортні проблеми, що виникають на метрополійній території, неможливо вирішити, покладаючись лише на використання автомобільних доріг. Існує очевидна потреба в узгодженому плані та програмі інвестицій у громадський транспорт на метрополійній території.

Ця проблема видається особливо критичною з огляду на роль Києва як столиці, інфраструктура якої слугує інтересам всієї держави, а не лише мешканців міста. Тому можливі шляхи вирішення цієї проблеми мають зважати на потребу в компенсації з боку держави.

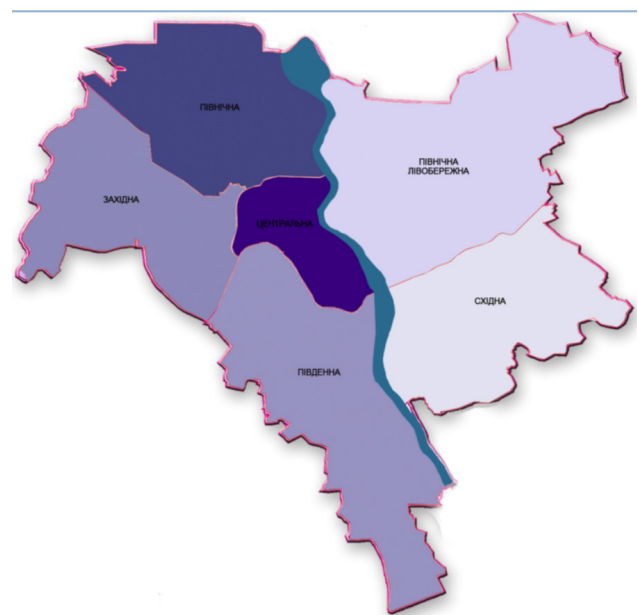
У переважно централізованій адміністративній системі державна фінансова інвестиційна політика відіграє вирішальну роль в управлінні об'єктами інфраструктури. У таких великих європейських країнах, як

Україна, періодично оголошують «конкурс проектів» з метою стимулювання ремонту доріг або будівництва нових стратегічних інфраструктурних об'єктів в інтересах всієї держави. Регіональні та місцеві органи влади зазвичай реагують на такий «конкурс проектів», домовляючись із державою про спільне фінансування робіт. За логікою «горизонтальної» територіальної співпраці, органи місцевого самоврядування заохочуються до укладання угод, щоб вигравати конкурси й підвищувати стратегічну важливість своїх територій.

Як стало відомо ГФО, в Україні подібну роль відіграє Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), в рамках якого очевидно не ведуться переговори на рівні, що виходить за межі безпосередньої близькості до жителів. Тому цей механізм можна було б переглянути, щоби підвищити ефективність місцевої інвестиційної політики.

Крім того, система фінансового стимулювання, як видається, не бере до уваги особливості метрополійної території. З цього погляду, можна було б створити Фонд метрополійного розвитку, який би діяв паралельно й так само, як і ДФРР, з метою налагодження двосторонніх переговорів між державою та містом Київ.

Рис.15 Щільність розміщення місць прикладання праці в м. Київ (темніший колір означає більшу кількість працівників у цій зоні)



Джерело: Інститут генерального плану міста Києва

ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО

Як стало відомо ГФО, механізми управління в секторі комунальних послуг на метрополійній території складні та фрагментовані, зі значною участю приватних зацікавлених сторін.

Водопостачання та водовідведення. На метрополійній території за послуги з постачання холодної води та водовідведення відповідає низка комунальних підприємств. Найбільше з них, підприємство «Київводоканал», обслуговує Київ і майже 20 прилеглих громад — майже половину загального обсягу послуг на потреби міста. Хоча «Київводоканал» нещодавно став приватним підприємством, витрати на інфраструктуру водопостачання та водовідведення частково фінансуються з міського та державного бюджетів. Так, у 2015 році Уряд Японії під гарантії Уряду України надав кредит обсягом 1 млрд дол. США на реалізацію амбітного проекту реконструкції Бортницької станції аерації. Однак хаотичний характер нового житлового будівництва в передмісті перешкоджає належному розвитку інфраструктури водопостачання та водовідведення.

Тверді побутові відходи. Послуги з вивезення твердих побутових відходів надаються низкою приватних та комунальних підприємств. Тверді побутові відходи (загалом 1,2 – 1,4 млн тон на рік, збільшуючись щороку на 8 – 10%) вивозять до сміттєспалювального заводу «Енергія» (де утилізують близько 20% від загального обсягу міських відходів) і на перевантажений та запланований до закриття полігон. В області є також

чотири невеликі полігони, тоді як значну кількість твердих побутових відходів з області вивозять на незаконні сміттєзвалища. Таким чином, управління системою поводження з твердими побутовими відходами є однією з найважливіших проблем для метрополійної території. Це передбачає зміни в системі збору та утилізації відходів, а також будівництво сміттєпереробних заводів і полігонів. Проблема ускладнюється тим, що Схему планування території Київської області ще не затверджено.

Централізоване опалення. Опалення та гаряче водопостачання здійснюється в межах місцевих опалювальних районів та власними котельнями. У Києві основними постачальниками послуг є комунальне підприємство «Київтеплоенерго» та приватна компанія «Євро-реконструкція» (300 000 домогосподарств). У деяких громадах місцева система опалення включає комунальні котельні.

Телекомунікації, газо- та електропостачання. Це не входить до компетенції місцевих органів влади (ані КМДА, ані виконавчих органів міських, сільських і селищних рад). Енергопостачання здійснюється приватними компаніями: ДТЕК (у місті) і «Київобленерго» (в області). Комунальне підприємство «Київтеплоенерго» (з травня 2018 р.) експлуатує дві теплоелектростанції: ТЕЦ-5 (теплова потужність — 1874 Гкал/год; електрична — 700 МВт) і ТЕЦ-6 (теплова потужність — 1740 Гкал/год; електрична — 500 МВт). Реформа ринку електроенергії в 2019 році дозволить комунальному підприємству вийти на ринок.

ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я

Як стало відомо ГФО, в закладах амбулаторної та стаціонарної медичної допомоги України триває реформа охорони здоров'я, яка має вирішити проблеми, пов'язані з низькою доступністю та якістю послуг. Постачальники послуг первинної медико-санітарної допомоги укладають контракти з та фінансуються Національною службою здоров'я України, виходячи з кількості мешканців, що підписали декларації з місцевими лікарями первинної ланки. У 2019–2020 роках відбудуться зміни в фінансуван-

ні та реструктуризація мережі стаціонарних закладів охорони здоров'я через створення субрегіональних госпітальних округів (чотири — у Київській області та один — у місті Києві).

Первинна медико-санітарна допомога (ПМСД). Київська міська державна адміністрація, міста обласного значення, об'єднані територіальні громади і районні державні адміністрації мають відповідні повноваження. Постачальниками послуг

здебільшого є комунальні центри ПМСД. Можливість доступу до ПМСД є головною проблемою для близько 500 000 осіб, які мешкають у радіусі 60 км від міста Києва. Багато таких мешканців не зареєстровані за місцем свого фактичного проживання (у приміських населених пунктах). Як наслідок, дані офіційної статистики про чисельність населення у приміській зоні, на основі якої формується мережа закладів ПМСД, занижені. Різниця може сягати кількох разів. Наприклад, за офіційними даними, населення села Петропавлівська Борщагівка, що межує з Києвом, становить 13 тис. осіб, тоді як фактично там проживає 35 тис. осіб (згідно оцінок сільської влади). Крім того, постачання послуг ПМСД у селищі Ворзель організовано, виходячи з 6000 зареєстрованих мешканців, а декларації з лікарями первинної ланки підписали 9000 осіб. Як наслідок, у селищі спостерігається брак амбулаторій та лікарів ПМСД.

Лікарні. Діяльність цих закладів забезпечується окремо міською державною адміністрацією, обласною державною адміністрацією, містами обласного значення та районними державними адміністраціями. Лише в Києві налічується 105 комунальних лікарняних закладів. У 2018 році видатки міського бюджету на лікарні становили 187 млн євро, або 10% від загального місцевого бюджету.

ВИСНОВКИ

Цей огляд, разом із наведеним вище в розділах 3 і 4 аналізом, свідчить про те, що, попри успішну роль міста Києва як столиці України та ключового чинника економічного зростання, фрагментація системи врядування в межах метрополійної території нівелює ці переваги для мешканців, працівників і підприємств. Відсутність узгодженого Генерального плану міста Києва та Схеми планування території Київської області підтримує здатність забезпечувати стратегічний підхід до викликів та можливостей, що постають перед метрополійною територією. ГФО отримала наочні приклади того, як державні та приватні транспортні підприємства нездатні подолати зростання заторів на більшій частині міста. Недоліки в координації, розмежуванні повноважень та в комунікації також очевидні під час вирішення завдань з

Екстрена медична допомога (ЕМД).

Зосереджена на рівні обласного центру ЕМД та міського центру ЕМД. Межі зон обслуговування міського та обласного центрів ЕМД проходять по межі міста Києва, що спричиняє затримки з прибуттям на виклик бригади ЕМД (іде не найближча вільна бригада, а та бригада, до чиєї зони обслуговування входить адреса виклику). У разі потреби в госпіталізації обласна бригада ЕМД везе пацієнта не до найближчого медичного закладу (у приміській зоні це — Київські міські лікарні), а до обласних закладів у віддалених містах (Біла Церква, Бровари, Ірпінь, Боярка). ГФО було поінформовано про ініціативи, спрямовані на вирішення питань із зонами обслуговування, але незрозуміло, чи заплановані або поточні зміни здатні вирішити ці питання в масштабі Київської регіональної системи охорони здоров'я.

З інформації, отриманої ГФО, зрозуміло, що робота триває в системі охорони здоров'я по всіх напрямках, включно з первинною медико-санітарною допомогою, соціально-орієнтованою охороною здоров'я, соціальною допомогою, забезпеченням закладів швидкої медичної допомоги, наданням амбулаторної та невідкладної допомоги. Однак не було доведено наявності комплексної та послідовної стратегії та (або) планів щодо забезпечення потрібних перетворень.

ефективного надання житлово-комунальних та медичних послуг. Виявлені проблеми посилюються фрагментованістю повноважень органів місцевого самоврядування та держави з планування, організації та надання послуг крізь адміністративні кордони.

Розглянувши зазначені вище проблеми, ГФО вважає важливим зосередитися на можливих рішеннях. Одним з варіантів є створення міжмуніципальних органів (або агенцій) на кожний вид комунальних послуг. Хоча такі органи можуть і не допомогти в подоланні безгосподарності та корупції, але вони здатні стати платформою для кооперації і побудови довіри між залученими до неї громадами, що в подальшому може поширитися на інші сфери співробітництва. Вони також можуть забезпечувати ефективний

адміністративний контроль за виконанням договорів і фінансовий нагляд. Інший підхід полягає в прискоренні розробки реформи врядування у межах метрополії, який би забезпечував чітке визначення повноважень

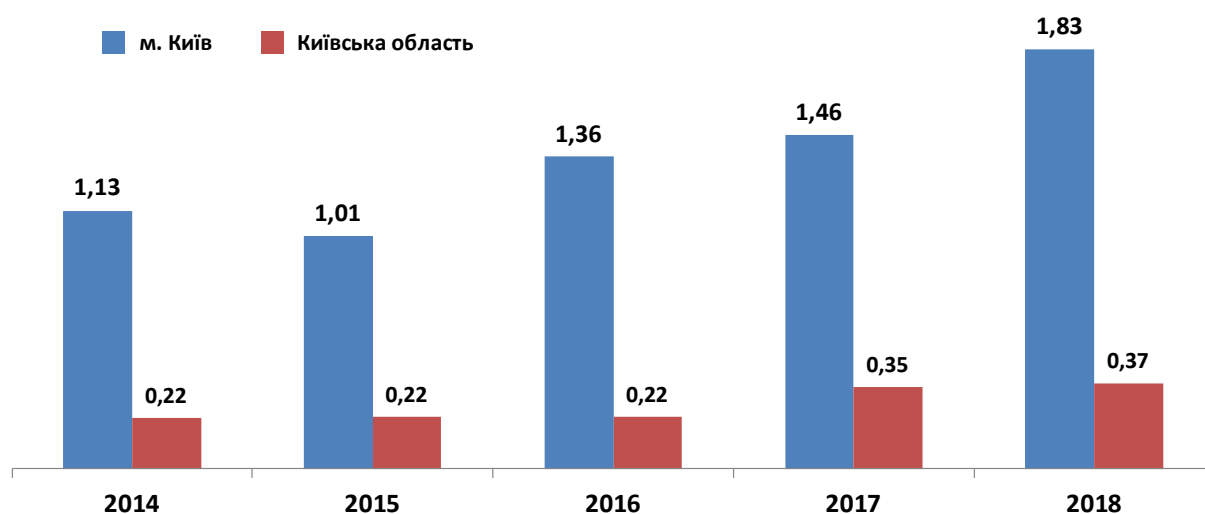
та функцій у врядуванні в рамках метрополії, а також спроможність складати плани й програми та координувати відповідальне надання послуг як клієнтам, так і населенню.

6. БЮДЖЕТ

Завдяки фіскальній децентралізації та економічному відновленню, останніми роками спостерігалось суттєве зростання місцевих бюджетів в Україні. Міський бюджет Києва за 2015–2018 роки збільшився майже вдві-

чі, досягнувши рекордного рівня в 1,83 млрд євро, попри зниження курсу гривні (Рис. 16). Зростання в області (як і в інших містах метрополійної території) було трохи менш динамічним (на 168%).

Рис.16 Доходи бюджетів Києва та Київської області у 2015–2018 роках, млрд євро

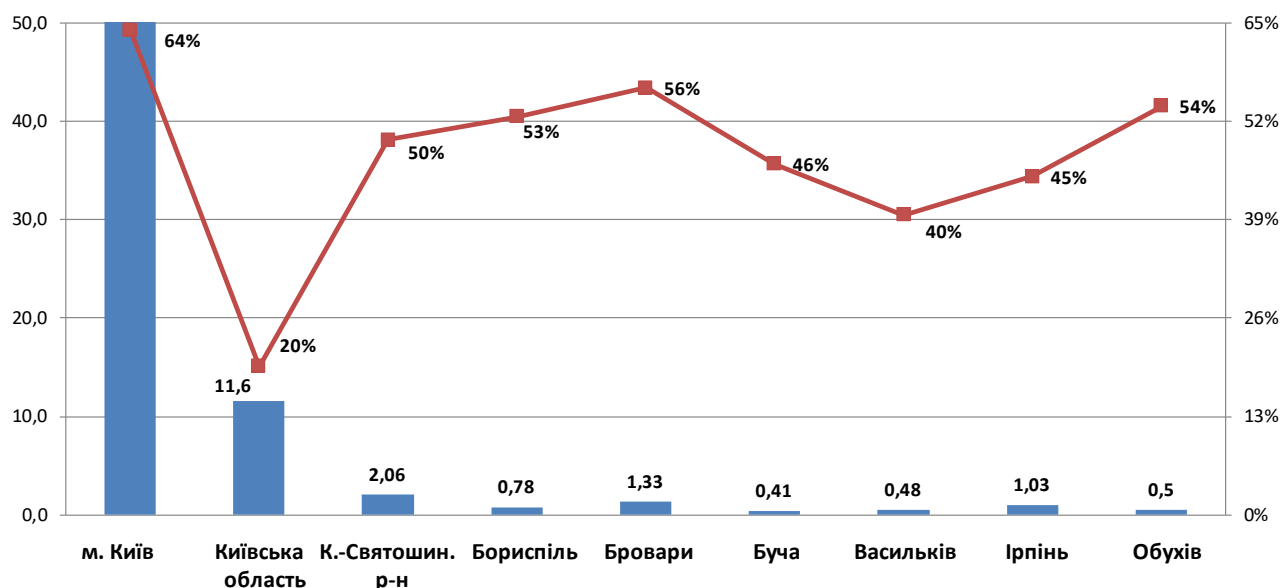


Джерело: Державний веб-портал бюджету для громадян <https://openbudget.gov.ua>

Києво-Святошинський район, що прилягає до Києва на заході, є найбагатшим на метрополійній території (2,06 млрд гривень або 66 млн євро; Рис. 17) – його бюджет є вдвічі більшим, ніж у м.Бровари — найбільшо-

го міста метрополійної території. Однією з причин цього є те, що на території району немає міст обласного значення, тому основні податкові надходження зосереджуються в районному бюджеті.

Рис.17 Бюджети міста Києва, Київської області та міст обласного значення приміської смуги у 2018 році: загальний бюджет (млрд грн — ліва вісь) та частка податкових надходжень (% від загального бюджету — права вісь)



Джерело: Державний веб-портал бюджету для громадян <https://openbudget.gov.ua>

Майже 2/3 доходів бюджету міста Києва — це податки, передусім податок на доходи фізичних осіб (51% від загальних податкових надходжень). Трансфери з державного бюджету (переважно на шкільну освіту та охорону здоров'я) забезпечують 27% надходжень. Натомість Київська область значною мірою залежить від трансфертів з державного бюджету, які забезпечують 77% загальних надходжень, тоді як податкові надходження — лише 20% (Рис. 17).

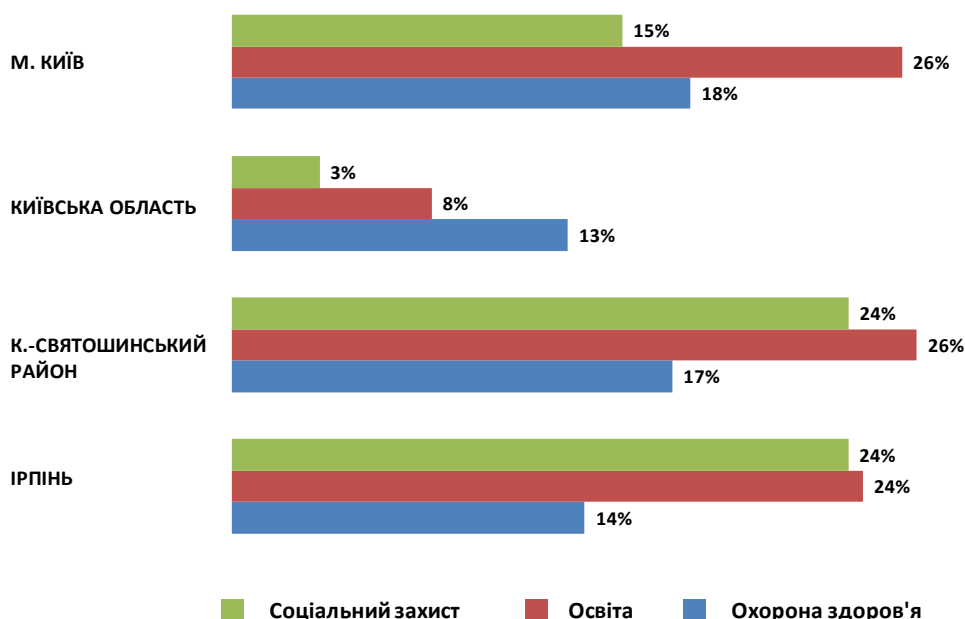
Основними видатками місцевих бюджетів є операційні витрати (заробітна плата та утримання приміщень) у галузі освіти (здебільшого на шкільні та дошкільні заклади), охорони здоров'я (ПМСД і лікарні), соціального забезпечення. Середня частка цих витрат у бюджетах міст та районів співмірна (Рис. 18). Розподіл видатків обласного бюджету є іншим: більша частка (57%) — це трансфери до місцевих бюджетів нижчого рівня, 13% — на транспорт, 13% — на охорону здоров'я (здебільшого на стаціонарне лікування) і лише 8% — на освіту.

Під час інтерв'ю ГФО дізналася про численні критичні питання, пов'язані з рівнем

фіскальної автономії та механізмами бюджетного вирівнювання на користь громад з найобмеженішими фінансовими можливостями. А застосування механізмів обговорення розподілу фінансових ресурсів чи застосування «цільового оподаткування» у випадку місцевих публічних послуг виявились неприйнятними. З огляду на те, що найбільшим джерелом податкових надходжень є ПДФО, немає сумнівів, що в податкових надходженнях існують очевидні перекося за територіальною ознакою, які не компенсуються належними інструментами діалогу між місцевим, регіональним та центральним рівнями влади.

До того ж, особливої фіскальної автономії немає також у Києва, хоча це було б доречним, зважаючи на столичний статус міста. Очевидно, не існує законодавчих інструментів (або хоча б адміністративної практики) узгодження заходів боротьби місцевих органів влади з ухиленням від сплати податків, хоча в деяких європейських країнах це є ефективним інструментом у розширенні повноважень органів місцевого самоврядування, а також джерелом значного збільшення місцевих податкових надходжень.

Рис.18 Основні видатки деяких місцевих бюджетів у 2018 р., % від загального обсягу відповідного місцевого бюджету



Джерело: Державний веб-портал бюджету для громадян <https://openbudget.gov.ua>

Особливу увагу слід приділити наявності фінансових ресурсів, на які Київська міська рада дійсно може впливати. Це важливо, оскільки існує потреба у величезних капітальних видатках. Вони можуть частково фінансуватися кредитами та гарантіями, які банки вимагають на підтвердження платоспроможності позичальника. Крім того, експлуатація нових об'єктів спричиняє поточні витрати; це потребує певної гнучкості в податкових ресурсах.

Розглядаючи можливі шляхи вирішення наведених вище інфраструктурних проблем,

необхідно розглянути питання про необхідність компенсації витрат з боку держави. Проте, як перший крок, необхідно проаналізувати фінансове становище Києва та інших муніципалітетів приміської зони в цілому та порівняти його з ситуацією в інших муніципалітетах. Тут необхідно розглянути механізми фінансового вирівнювання. Тільки на цій підставі можна було б вирішити, чи повинен (і в яких обсягах) Київ як столиця отримувати додаткові кошти. Для того, щоб виправдати кращий фінансовий стан, додаткові виклики, з якими зіткнеться Київ через свою роль столиці, повинні бути ретельно обґрунтовані.

7. РОЗВИТОК СИСТЕМИ МЕТРОПОЛІЙНОГО ВРЯДУВАННЯ У КИЇВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

ВСТУП

Як зазначалося в розділі 1, ГФО вдячна всім учасникам зустрічей – представникам Київської міської влади, міністерств, районних і обласних органів влади, національним експертам та керівникам підприємств – за позитивні та відкриті відповіді на запитання фахового огляду. Протягом 15–17 травня 2019 року ГФО збрала багато інформації та вислухала різні точки зору щодо майбутнього врядування у Київській метрополії. Загалом, ГФО переконалась у важливості Києва як успішного європейського міста та основного економічного центру в Україні.

З іншого боку, ГФО виявила багато фактів, що підтверджує висновки досліджень ОЕСР²⁶ про те, як фрагментованість системи врядування здатна нівелювати досягнуте поліпшення якості життя тих людей, які живуть і працюють у місті, а також якості бізнесового середовища. Що стосується Києва та Київського регіону, то про це, наприклад, свідчать зростання транспортних заторів, спекулятивного використання земельних ділянок, недостатні та погано спрямовані інвестиції у житлово-комунальну сферу, а також проблеми у сфері охорони здоров'я. Кожна з цих проблем далі посилюється відсутністю Генерального плану міста Києва та Схеми планування території Київської області. Тому ГФО вважає, що:

- a. Організація врядування в місті Києві та Київському регіоні є надто фрагментованою як територіально, так і функціонально, з огляду на наявність різних політичних концепцій, і стикається з основними викликами, зазначеними в розділі 1.
- b. На сьогодні чітко сформувалася атмосфера «містечковості» (домінування локальних інтересів), недовіри та слабкої комунікації між самоврядними та державними установами на метрополійній території.
- c. Як результат, дотепер мало що свідчить про наявність ефективної культури співпраці, взаємодії, відкритого спілкування та, перш за все, довіри, потрібної в ефективному метрополійному врядуванні.
- d. Наслідками цього є зниження ефективності послуг, що надаються населенню, та втрата Києвом і прилеглою до нього територією конкурентоспроможності у світовій економіці, а також негативний вплив на рівень ВВП.

ГФО бере до уваги, що сьогодні розглядається питання про застосування моделей врядування у містах-метрополіях до Києва, у тому числі через експертизу з боку Ради Європи запропонованого законопроекту про міські агломерації. Однак виходячи з досвіду своїх метрополій (зокрема Гамбурга, Варшави, Турина та Лондона), а також інших успішних європейських метрополійних територій, ГФО рекомендує всім зацікавленим сторонам у Київській області визначити пріоритетом спільну роботу над створенням ефективної культури довіри та співпраці. Це має як передувати, так і лежати в основі реалізації будь-якої правової та структурної реформи врядування у Київській метрополії.

АСОЦІАЦІЯ «КИЇВСКА АГЛОМЕРАЦІЯ»

2017 року Київська міська рада ухвалила рішення про ініціювання створення місцевої асоціації органів місцевого самоврядування «Київська агломерація» (далі — «Асоціація») з метою роботи над виробленням рішень для метрополійної території. Запрошення

приєднатися до цієї Асоціації були розіслані до шести міст обласного значення, 33 сіл і селищ Київської області. Станом на квітень 2019 року, лише три міста обласного значення та чотири села і селища позитивно відреагували на запрошення. На сьогодні

26 Ahrend et al, 2014 a, b

Асоціацію ще офіційно не засновано, і строків для виконання цього завдання не встановлено. ГФО висловлювалися побоювання, що Асоціація ще не користується достатньо широкою підтримкою в усьому Київському регіоні, щоб дієво виконувати свої завдання.

Однак приклад Варшави демонструє, як можна досягти прогресу через створення добровільного об'єднання, орієнтованого на зміцнення довіри та впевненості під час спільної роботи в рамках спільних проєктів. Успіх Гамбурзького регіону-метрополії продемонстрував важливість використання навичок «м'якого» лідерства, поваги до позицій різних органів місцевого самоврядування і вивчення можливості досягнути взаємовигідних рішень. Навіть мова має значення, наприклад, використання словосполучення «сільські території та місто» замість «місто та сільські території», щоб показати чуйне ставлення до побоювань щодо домінування міста.

У світлі цього європейського досвіду ГФО визнає, що Асоціація, створення якої було ініційоване, має розвиватися, аби закласти основу для форуму за участю міста Києва, органів влади обласного рівня, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування як місця, де обговорюються питання, що позначаються на добробуті метрополійної території.

Роботі з забезпечення функціонування Асоціації слід приділити першорядне значення. Якщо такої неофіційної співпраці не буде налагоджено, навряд чи вдасться закріпити більш інституційний та комплексний підхід. Щоб досягти прогресу, треба вжити практичних заходів із підвищення ефективності співпраці та її розширення на весь Київський регіон:

- a. **Краща європейська практика місцевого лідерства.** Учасникам Асоціації слід переймати та впроваджувати кращу практику успішних європейських метрополійних територій, де ефективно місцеве лідерство означає заохочення навичок і культури:
 - i. Відкритої взаємодії з іншими суб'єктами через (адміністративні, політичні, географічні та галузеві) кордони, що є надзвичайно важливим у пошуку спільних підходів до вирішення проблем, які постають перед метрополійною територією,

як, та в реалізації можливостей.

- ii. Спільного узгодження і покладання місцевим керівництвом на себе взаємної відповідальності за те, щоб у центрі їхніх дискусій, рішень і діяльності були соціально-економічний добробут міста та регіону, а також здоров'я, добробут і якість життя громадян.
 - iii. Лідерства, заснованого на співпраці, а не на командуванні та управлінні, з шануванням та ефективним використанням легітимності інших ключових осіб та організацій, які розташовані в різних місцях та виконують різні функції на метрополійній території.
 - iv. Цінування експертизи та знань різних спільнот на метрополійній території для формування обґрунтованих рішень.
- b. **Навчання з питань місцевого лідерства.** За пунктом (а) українські партнери разом із Радою Європи можуть вжити заходів із розвитку навичок місцевого лідерства в межах Асоціації, через відповідну тренінгову програму та сприяння партнерству в рамках Програми «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні».
 - c. **Становлення культури довіри та співпраці.** На подальше виконання пункту (а) здійснити практичні та ініціативні кроки, спрямовані на формування культури співпраці та довіри навколо практичного та узгодженого порядку денного, щоби поліпшити якість життя населення, яке мешкає та працює в межах метрополійної території Києва. Можуть вживатися заходи із систематичного виявлення причин недовіри та способів її подолання у кожній громаді по черзі. Можна паралельно скласти перелік проблем, від яких страждають органи місцевого самоврядування внаслідок браку планування та політики спільного розвитку, а також роз'яснити, як можливо досягти поліпшення економічного, соціального та екологічного добробуту через ухвалення спільних рішень.
 - d. **Здійснення практичних кроків у налагодженні співпраці за допомогою різних проєктів.** Досягнення прогресу в розбудові довіри через виявлення та спільну реалізацію проєктів із потенційно вигірними результатами для всіх

учасників («win-win»), долаючи організаційні та місцеві бар'єри та уможлививши в такий спосіб підвищення якості життя на метрополійній території. При цьому слід починати з невеликих проєктів, переходячи до більш масштабних у міру того, як зміцнюються впевненість і довіра. Крім того, треба бути готовим до того, що в рамках процесу зміцнення довіри проєкти можуть мати успіх або зазнавати невдач.

- е. **Подолання самоізоляції в організаційному, просторовому вимірі та в наданні послуг.** Треба зосередитися на усуненні самоізоляції та поганої комунікації між різними органами врядування, у просторовому плані — між населеними пунктами, розташованими на метрополійній території, а також на всіх напрямках політики, зокрема просторове планування, транспорт, житлове будівництво, відходи та охорона здоров'я.

- ф. **Кабінет Міністрів має взяти на себе відповідальність.** Кабінету Міністрів України слід взяти участь у розвитку Асоціації. З одного боку, реформа вимагає тривалої участі національного Уряду, яка може бути більш інтенсивною протягом, скажімо, перших п'яти років. Водночас, держава повинна зосередитися на формуванні загальної рамки для належного урядування у межах метрополії. Це можна здійснити, ухваливши зміни до Закону, які б визначали обов'язковою участь в такій Асоціації. Також це можливо шляхом призначення «посла», постійним обов'язком якого було б ведення переговорів щодо участі органів місцевого самоврядування в Асоціації. При цьому розуміємо, що буде непросто знайти кандидата, який би користувався належною довірою усіх зацікавлених осіб.

ОСТАТОЧНЕ ЗАТВЕРДЖЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНУ МІСТА КИЄВА ТА СХЕМИ ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ КИЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Наведені в розділах 3 і 4 дані демонструють, як відсутність затверджених Генерального плану міста Києва та Схеми планування території Київської області залишається перешкодою на шляху до вироблення загальних просторових принципів розвитку міста та метрополійної території. ГФО рекомендує приділити невідкладну увагу

завершенню та затвердженню цих планів для Києва та Київської області. Це забезпечить стратегічні рамки, в яких можна буде планувати та вирішувати на метрополійному рівні питання транспорту, економічного розвитку, інфраструктури, відходів, охорони здоров'я та житлової політики.

НИЗЬКА НАДІЙНІСТЬ ЕКОНОМІЧНИХ, СОЦІАЛЬНИХ, ЕКОЛОГІЧНИХ І ДЕМОГРАФІЧНИХ СТАТИСТИЧНИХ ДАНИХ, ПОТРІБНИХ ДЛЯ ФОРМУВАННЯ СПІЛЬНОГО ТА УСВІДОМЛЕНОГО РОЗУМІННЯ ПРОБЛЕМ І МОЖЛИВОСТЕЙ, ЩО ПОСТАЮТЬ ПЕРЕД КИЄВОМ І РЕГІОНОМ

ГФО звертає увагу на те, що для дієвої співпраці між Києвом, Київською областю та державними установами потрібно отримувати актуальну та зведену базу економічних, екологічних, соціальних і демографічних статистичних даних по Києву та Київській області. Це має спиратися на спільне розуміння цілей та намірів, яке має джерелом реальну інформацію та усвідомлення того, що саме відбувається в громадах всіх рівнів, від області до мікрорайону. Це, у свою чергу, сприятиме забезпеченню спільного та усвідомленого розуміння проблем і можливостей, що постають перед метрополійною

територією. Як частину будь-якого плану із забезпечення актуальних даних варто розглянути можливість прийняття європейської Номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS) регіонів і населених пунктів.

ПРАВОВІ ТА СТРУКТУРНІ РЕФОРМИ, СПРЯМОВАНІ НА ПІДТРИМКУ ВРЯДУВАННЯ У МІСТАХ-МЕТРОПОЛІЯХ

Як зазначалося вище в розділі 1 ГФО виділяє основні проблеми, з якими стикається реформа врядування у Київській метрополії. Вона також бере до уваги, що за останнє десятиліття робилися численні спроби оновити Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ».

2017 року депутатами Верховної Ради України був внесений проект Закону України «Про міські агломерації». У ньому віддається перевага моделі міжмуніципального співробітництва на основі угоди між органами місцевого самоврядування з метою управління функціональною зоною міст. Він також містить загальне визначення агломерації, схвалене висновками деяких українських експертів. Однак експертиза Ради Європи²⁷ припускає, що у випадку ухвалення законопроекту в поточній редакції, результатом може стати виникнення складної та слабкої системи, як із погляду політичної організації, так і розподілу повноважень.

ГФО усвідомлює що, зважаючи на особливий конституційний статус Києва як столиці, реформа системи врядування у Київській метрополії наразі мала б відбутись в рамках чинної Конституції України. При цьому ГФО визнає, що реформування врядування у Київській метрополії має врахувати такі взаємопов'язані питання, що можуть вирішуватися покроково, причому пункти (а), (b) і (d) можуть передувати (е), (f) і (g):

- a. **Місто Київ.** Вирішення питання щодо дуального статусу міста Києва (див. Рис. 1).
- b. **Перегляд меж.** Розглянути адекватність наявних кордонів (меж, периметрів) згідно чинного адміністративно-територіального устрою Київської області, проаналізувавши розміри та кількість районів і кількість невеликих населених пунктів.

- c. **Реформа територіальної організації.** У світлі пункту (b) прагнути до реформування територіальної основи органів місцевого самоврядування навколо м. Київ через подальше об'єднання органів самоврядування в рамках чинного законодавства та (або) застосування міжмуніципального співробітництва. У цьому контексті слід проаналізувати закон про добровільне об'єднання територіальних громад з погляду наявності в ньому достатніх стимулів для об'єднання органів самоврядування.

- d. **Аналіз розподілу повноважень.** Розглянути доцільність нинішнього розподілу повноважень між різними територіальними утвореннями. Хоча в Конституції перелічено різні їх рівні, повноваження кожного з них можна змінити. Правове питання, яке треба вирішити, пов'язане з можливістю запровадження спеціальних правил або створення моделі, застосовної по всій країні чи притаманної лише агломераціям зі статусом «метрополії». Щоб спростити політичний процес, краще за все було б просуватися через ухвалення спеціального закону про Київ, якому Конституцією надано особливий статус. Цим законом можна безперешкодно передбачити найбільш адекватний для цього особливого міста розподіл повноважень, уникаючи суперечливостей в пошуку компромісу, прийнятого для всіх великих міст України. Проте для цього необхідно ретельно обґрунтувати, продемонструвавши переваги такого підходу у порівнянні з загальною моделлю для великих агломерацій у всій країні.

- e. **Міжмуніципальне співробітництво.** Розглянути питання про визначення форми міжмуніципального співробітництва. Це потребуватиме організації місцевого самоврядування на двох територіальних рівнях — місцевому та метрополійному. Стратегічні, або метрополійні, функції після цього слід перенести на метрополійний рівень, зокрема економічний розвиток, охорону довкілля, планування містобудівної діяльності, транспорт і дорогі житлово-комунальні послуги (водопостачання, енергопостачання та відходи).

²⁷ Звіт Ради Європи «Аналіз та рекомендації щодо проекту Закону України «Про міські агломерації»: відповідність нормам та стандартам Ради Європи та кращим європейським практикам», CELGR/LEX(2017)3 від 16.11.2017: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/Аналіз-РЕ-проект-3У-Про-міські-агломерації_АНГЛ_CELGR-LEX20173.pdf

- f. **Демократичне врядування у містах-метрополіях.** Як наступний після міжмуніципального співробітництва крок, розглянути можливість створення інституцій демократичного метрополійного врядування по всій території міської агломерації, котрим слід надати функцію нагляду за стратегічним плануванням і управлінням капіталовкладеннями в інфраструктуру.
- g. **Створення спеціальних агенцій.** Як проміжний крок між (е) та (f), розглянути питання про створення спеціальних агенцій або публічних підприємств для виконання особливих стратегічних функцій, зокрема просторове планування, охорона довкілля, транспорт і відходи. Особливо цінним напрямом для співпраці по всьому Київському регіону є забезпечення економічного розвитку, включно зі сприянням інноваціям і практичним дослідженням, через створення з цією метою спеціального підприємства або агентства.

8. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Виконуючи поставлене перед нею завдання, ГФО надає такі рекомендації Київській міській державній адміністрації, а також Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, Міністерству регіонального розвитку та Асоціації міст України щодо вдосконалення наявної системи, законодавства та практики врядування на метрополійних територіях на прикладі Київського регіону:

1. **Основні виклики.** Визнати, що чотири основні виклики у майбутньому врядуванні Києва (як узагальнено у вступі) включають до себе:
 - a. Досягнення домовленості щодо майбутніх механізмів врядування у рамках метрополії в Київській області, щоби забезпечити кращу координацію просторового планування, економічного розвитку, інвестицій у житлове будівництво та в інфраструктуру на всій метрополійній території, з врахуванням можливості забезпечення демократичної участі громадян;
 - b. Визнання того, що наявний адміністративний устрій метрополійної території вже не відповідає вимогам та створює дисбаланс між великою за розмірами столицею та прилеглою до неї областю, де налічуються численні органи місцевого самоврядування різних розмірів, з неоднаковими спроможностями та правовим статусом;
 - c. Визнання того, що чинний правовий статус міста Києва вже не придатний для цілей сучасного міста-метрополії у зв'язку зі співіснуванням **регіону** та **міста** Києва, без чіткого розподілу повноважень між обома суб'єктами; і
 - d. Наголос на тому, що, з економічних і політичних причин, це є питанням загальнонаціонального масштабу, яке стосується не лише органів місцевого самоврядування; тому влада країни мусить брати участь у сприянні та формуванні належних рамок умов для підтримки вирішення проблем, зазначених у цьому звіті ГФО.
2. **Асоціація «Київська агломерація».** Визнати, що першим кроком на шляху до зміцнення довіри та співробітництва має бути створення форуму за участю міста Києва, органів влади обласного рівня, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування як місця, де обговорюються питання, що позначаються на добробуті метрополійної території. Це має базуватись на ініціативі зі створення місцевої асоціації «Київська агломерація», але супроводжуватись детальним аналізом практичних заходів з активізації участі та посилення відповідальності в масштабі всього Київського регіону. Цього стосуються наведені нижче рекомендації 3–7.

3. **Краща європейська практика місцевого лідерства.** Переїмати та впроваджувати кращу практику успішних європейських метрополійних територій, *де ефективно місцеве лідерство* означає заохочення навичок і культури:

- a. Відкритої взаємодії з іншими суб'єктами без (адміністративних, політичних, географічних та галузевих) кордонів, що є надзвичайно важливим у пошуку спільних підходів до вирішення проблем, які постають перед метрополійною територією, та в реалізації можливостей;
- b. Лідерства, заснованого на співпраці, а не на командуванні та управлінні, з шануванням та ефективним використанням легітимності інших ключових осіб та організацій, з різним статусом та повноваженнями на метрополійній території;
- c. Спільного узгодження і покладання місцевим керівництвом на себе взаємної відповідальності за те, щоб у центрі їхніх дискусій, рішень і діяльності були соціально-економічний добробут міста та області, а також здоров'я, добробут і якість життя громадян; і
- d. Цінування експертизи та знань різних спільнот на метрополійній території для формування обґрунтованих рішень.

4. **Навчання з питань місцевого лідерства.** Визначити пріоритетом для українських партнерів та Ради Європи тренінгову програму та фасилітацію Асоціації через Програму «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні».

5. **Становлення культури довіри та співпраці.** Після виконання п. 3 здійснити практичні та ініціативні кроки, спрямовані на формування культури співпраці та довіри в роботі над поліпшенням якості життя населення, яке мешкає та працює в межах метрополійної території Києва. Надати населенню можливість висловлювати свої скарги на наявну ситуацію та вносити пропозиції щодо поліпшення публічних послуг, щоб чинити демократичний тиск на політиків.

6. **Створити «Національний фонд об'єднання Київської метрополії».** Це надасть додаткові ресурси для впровадження кращих європейських практик у вдосконаленні структур і стратегічних принципів (просторове планування, інформаційний та статистичний аналіз), керування якими здійснюватиметься за погодженням з Асоціацією, але враховуючи необхідність компенсації витрат з боку держави (див. вище).

7. **Здійснити практичні кроки в налагодженні співпраці за допомогою різних проектів.** Досягти прогресу в виконанні пп. 3 і 4 вище, щоб зміцнити довіру через виявлення та спільну реалізацію проектів, долаючи організаційні та місцеві бар'єри. Потенційно виграшні для всіх учасників результати забезпечують можливість поліпшення якості життя населення на метрополійній території з усвідомленням того, що проекти можуть мати успіх або зазнавати невдач. Колективна робота над спільними проектами економічного розвитку може бути корисним інструментом в розбудові довіри.

8. **Подолання самоізоляції в організаційному, просторовому вимірі та в наданні послуг.** Треба зосередитися на усуненні самоізоляції та слабкої комунікації між різними органами врядування, у просторовому плані — між населеними пунктами, розташованими на метрополійній території, а також на всіх напрямках політики, зокрема просторове планування, транспорт, житло, відходи та охорона здоров'я.

9. **Бази статистичних даних.** Київ, Київська область і державні установи мають працювати над створенням актуальної та зведеної бази економічних, екологічних, соціальних і демографічних статистичних даних по Києву та Київській області з метою спільного та усвідомленого розуміння проблем і можливостей, що постають перед метрополійною територією.

10. **Просторове планування території Києва та Київської області.** Приділити першочергову увагу завершенню та затвердженню процесу просторового планування території в Києві та Київській області, щоби забезпечити загальні стратегічні рамки, в яких можна буде планувати та координувати на метрополійному рівні питання транспорту, економічного розвитку, інфраструктури, управління відходами, охорони здоров'я та житлової політики.

11. **Переглянути закон про співробітництво територіальних громад.** Оскільки проекти міжмуніципального співробітництва не є переможцями конкурсів на отримання фінансових ресурсів, закон про співробітництво має закріпити (принаймні на початковому етапі) обмежене в часі фінансове стимулювання виключно проєктів міжмуніципального співробітництва та, зокрема, співробітництва між Києвом та органами місцевого самоврядування Київської області.

12. **Процес реформування врядування у рамках метрополії.** Умовою досягнення сучасної європейської моделі врядування у метрополії має бути усвідомлення того, що процес реформи врядування передбачає покрокове вирішення таких взаємопов'язаних питань, про які йдеться вище:

- a. Вирішити питання «дуального» статусу міста Києва.
- b. Вирішити питання встановлення адміністративних меж міста Києва і прилеглих територіальних громад, а також переглянути існуючий територіальний устрій районів Київської області у відповідності до національної реформи децентралізації.
- c. Переглянути територіальну основу органів місцевого самоврядування навколо м. Київ, особливо з метою подальшого об'єднання органів самоврядування та зміцнення форм міжмуніципального співробітництва.
- d. Прагнути реформування розподілу повноважень між органами влади різних рівнів.
- e. Створити форум за участю міста Києва, Київської області, державних інституцій та органів місцевого самоврядування, щоб розпочати процес організації місцевого самоврядування на двох територіальних рівнях — місцевому та метрополійному.
- f. Передбачити створення демократичних інституцій метрополійного врядування на всій території міської агломерації з повноваженнями нагляду за стратегічним плануванням і управлінням капіталовкладеннями в інфраструктуру.
- g. Як проміжний етап, розглянути можливість створення спеціального агентства або публічного підприємства для нагляду за окремими стратегічними функціями, наприклад, транспортне планування.

ДОДАТКИ

ФАХОВИЙ ОГЛЯД З ПИТАНЬ ВРЯДУВАННЯ У МІСТАХ-МЕТРОПОЛІЯХ (НА ПРИКЛАДІ КИЇВСЬКОГО РЕГІОНУ)

15 – 17 травня 2019 року

Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні»²⁸

ПРОГРАМА

1-й ДЕНЬ, 15 травня 2019 року		
- Брифінг членів ГФО, інформація про методологія та мету фахового огляду, тематичні напрями та контекст - Робоча вечірня		
2-й ДЕНЬ, 16 травня 2019 року		
9.30 – 18.00		
09.30 – 10.30	Зустріч з Віталієм КЛИЧКОМ, Київським міським головою та Мариною ХОНДОЮ, заступником голови Київської міської державної адміністрації	
11.30 – 18.00	Дві паралельні фокус групи за окремими тематичними напрямками, зустрічі з представниками національних стейкхолдерів (одночасні зустрічі за окремими напрямками з визначеними категоріями національних стейкхолдерів)	
	ГРУПА I (просторове планування, економічний розвиток та транспортна інфраструктура) Якоб РІХТЕР, Марко ОРЛАНДО, Пол ХІЛДРЕТ	ГРУПА II (житлово-комунальне господарство та охорона здоров'я) Шарлотт АДАН, Артур ТУСІНСЬКИЙ, Маркіян ДАЦИШИН

²⁸ У співпраці з Європейським комітетом з питань демократії та врядування (CDDG)

11.30 – 13.00	Зустріч з представниками керівництва відповідних структурних підрозділів Київської міської державної адміністрації, комунальних організацій та підприємств	Зустріч з представниками керівництва відповідних структурних підрозділів Київської міської державної адміністрації, комунальних організацій та підприємств
13.00 – 14.00	Обід	
	Зустріч з представниками окремих громад Київської області (сільськими/селищними/міськими головами або їх заступниками)	Зустріч з представниками окремих громад Київської області (сільськими/селищними/міськими головами або їх заступниками)
15.45 – 16.00	Перерва на каву	
	Зустріч з представниками ЦОВВ (керівниками та фахівцями структурних підрозділів): - Міністерства економічного розвитку і торгівлі України - Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (питання регіонального та просторового розвитку) - Міністерство інфраструктури України	Зустріч з представниками ЦОВВ (керівниками та фахівцями структурних підрозділів): - Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (питання ЖКГ) - Міністерства екології та природних ресурсів України (поводження з твердими побутовими відходами) - Міністерства охорони здоров'я України
17.30 – 18.00	Підбиття підсумків роботи 1-го дня	
3-й ДЕНЬ, 17 травня 2019 року 9.00 – 17.00		
09.00 – 10.45	Зустріч з експертами з питань місцевого самоврядування, регіонального розвитку та просторового планування	
10.45 – 11.00	Перерва на каву	
11.00 – 12.30	Зустріч з представниками регіональних та районних органів влади	
12.30 – 13.30	Обід	
13.30 – 15.00	Зустріч з представниками бізнесу (об'єктів економічного розвитку)	
15.00 – 15.45	Підсумкова нарада членів Групи Фахового огляду	
16.00 – 17.00	Попередні висновки членів Групи Фахового огляду (для представників керівництва КМДА, за закритими дверима)	
4-й ДЕНЬ, 18 травня 2019 року Від'їзд членів групи фахового огляду		

СПИСОК УЧАСНИКІВ

ФАХІВЦІ ГРУПИ ФАХОВОГО ОГЛЯДУ

НІМЕЧЧИНА

Якоб РІХТЕР, Керуючий справами Гамбурзької метрополії

ІТАЛІЯ

Марко ОРЛАНДО, Директор Національної асоціації Італійських муніципалітетів, регіональна секція (ANCI Piemonte)

ПОЛЬЩА

Артур ТУСІНСКИ, Мер м. Подкова Лесна (Podkowa Leśna), Голова Правління Союзу польських міст, член Правління Асоціації Варшавської метрополії, керівник проекту заснування «Mazowiecka Unia Światłowodowa»

ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

Шарлотт АДАН, Директор - Charlie Adan Executive Ltd. та Голова громадської ради боротьби з шахрайством на місцевому рівні при Міністерстві ЖКГ, громад та місцевого самоврядування

ЕКСПЕРТИ РАДИ ЄВРОПИ

ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

Пол ХІЛДРЕТ, Дослідник Школи містобудування Бартлет, Лондонський університет, експерт Ради Європи

УКРАЇНА

Маркіян ДАЦИШИН, Координатор проектів ГО «Інститут громадянського суспільства», експерт Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні»

РАДА ЄВРОПИ

Даніель ПОПЕСКУ, Керівник Департаменту з питань демократичного врядування, Генеральний директорат II – з питань демократії, Генеральний секретаріат Ради Європи

Соня СІРТОРІ, Керівник Відділу доброго врядування, Департаменту з питань демократичного врядування, Генеральний директорат II – з питань демократії, Генеральний секретаріат Ради Європи

Сільвія ІВАНОВА, Заступник керівника Відділу доброго врядування, Департаменту з питань демократичного врядування, Генеральний директорат II – з питань демократії, Генеральний секретаріат Ради Європи, Керівник Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні»

Ольга ШЕВЧУК, Менеджер Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні», Офіс Ради Європи в Україні



Звіт за результатами фахового огляду

Демократичне врядування у містах-метрополіях на прикладі Київського регіону

Розроблено в рамках Програми Ради Європи
«Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні»
у співпраці з
Європейським комітетом з питань демократії та врядування (CDDG)

Дізнатись більше про Раду Європи та діяльність
Програми «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні»

можна тут:
www.slg-coe.org.ua
www.facebook.com/slgcoe/



www.coe.int

Рада Європи є провідною правозахисною організацією континенту. Вона складається з 47 держав-членів, з яких 28 є членами Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи підписали Європейську конвенцію про права людини – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням Конвенції в державах-членах

