



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
Державна установа «Інститут регіональних  
досліджень  
імені М. І. Долішнього НАН України»

# ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ АГЛОМЕРАЦІЙ В УКРАЇНІ

*Наукова доповідь*



Львів 2025

УДК 332.1:711.4(477)

**Інституційні проблеми та виклики функціонування агломерацій в Україні: наукова доповідь** / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; наук. редактор М.І. Мельник. Львів, 2025. 75 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

Наукова доповідь висвітлює ключові аспекти розвитку агломерацій в умовах сучасних економічних, соціальних та екологічних викликів. Проведено аналіз передумов, сучасних тенденцій розвитку агломерацій, їхнього значення для просторового та економічного зростання країни, а також проблем, пов'язаних з організаційно-інституційним забезпеченням, транспортною мобільністю тощо. Розглянуто європейський досвід управління агломераціями. Основну увагу приділено ролі агломерацій у повоєнному відновленні України, зокрема розвитку Київської та Львівської агломерацій як полюсів зростання. Окреслено стратегічні напрями для підвищення їхньої ефективності, зокрема через модернізацію інфраструктури, посилення співпраці між громадами, розробку законодавчої бази.

Видання буде корисним науковцям, представникам органів влади та громадськості та усім, хто зацікавлений у сталому регіональному розвитку.

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)

ISBN 978-617-14-0374-1

Рецензенти:

Щульц С.Л., д.е.н., професор, завідувач відділу регіональної економічної політики ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»

Павліха Н.В., д.е.н., професор, професор кафедри міжнародних економічних відносин та управління проєктами Волинського національного університету імені Л. Українки

Рекомендовано до друку Вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України» (Протокол №11 від 20.12.2024 р.).

## **ЗМІСТ**

### **Передмова**

1. Передумови та сучасні тенденції розвитку агломерацій в Україні
2. Роль агломерацій в забезпеченні інтегрованого просторового розвитку
3. Виклики та інституційні бар'єри функціонування агломерацій в Україні (за результатами експертного опитування)
4. Проблеми транспортної мобільності: на прикладі Львівської агломерації
5. Проблемні аспекти встановлення меж територіальних громад та адміністративно-територіальних одиниць в умовах децентралізації
6. Європейський досвід організаційно-інституційного забезпечення та стратегічного управління агломераціями

### **Післямова**

## ПЕРЕДМОВА

Агломерації на базі великих міст України як потужні осередки локального, регіонального та міжрегіонального рівнів, фокуси (ядра, точки) розвитку та організації соціально-економічного простору країни, виступають «полюсами росту» і продукують інноваційно-інвестиційний вплив на прилеглу територію, що зумовлено наявним інтелектуальним, науковим і освітнім потенціалом, забезпеченістю інноваційною, фінансовою, інформаційною, транспортною інфраструктурою тощо. Концентрація економічного, культурного й інформаційного потенціалу розвитку суспільства в агломераціях, реалізація ними суспільно значимих функцій на регіональному та макрорегіональному рівнях, вагомим чином впливає на просторовий соціально-економічний розвиток України. Від вектору та рівня розвитку агломерацій, складності та різноманітності їх функціонального навантаження (статусу) залежить інтенсивність продукування та ретрансляції управлінських і технологічних інновацій, а отже просторовий розвиток областей, макрорегіонів та країни загалом.

Як і в більшості країн світу, в Україні розвиток агломерацій є об'єктивним та історично зумовленим процесом, який відображає закономірності урбанізаційних та економічних трансформацій, властивих сучасному суспільству. І попри те, що повномасштабне вторгнення призупинило багато соціально-економічних процесів у нашій країні, воно все ж переконливо підтвердило тенденцію тяжіння до великих міст як населення (зокрема, ВПО), так і бізнесу (зокрема, релокованого). Адже саме тут існують кращі соціально-економічні та інфраструктурні умови життєдіяльності, більш сприятливими є умови для створення нових робочих місць, а відтак і для пошуку роботи. Очевидно, що в найближчій перспективі потенціал агломерацій може стати каталізатором для модернізації української економіки та для підвищення рівня життя її населення, зокрема, в умовах повоєнної ревіталізації.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні активізувала низку процесів, пов'язаних з прискоренням економічного розвитку регіонів та центрів акумулювання ділової активності в їхніх межах. Одним із них стало підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу громад в межах агломерацій завдяки нарощуванню їх інституційної, адміністративної, фінансової та господарської спроможності. Державною стратегією регіонального розвитку України на 2021-2027 роки передбачено формування в Україні семи агломерацій як центрів економічного розвитку: Київської, Дніпровської, Запорізької, Криворізької, Одеської, Харківської та Львівської (єдиної на заході країни).

Водночас важливого значення в процесі формування та розвитку агломерацій набуває збалансованість інтересів їх центрів з потребами й запитамі навколишніх територіальних громад. Досягненню такої збалансованості сприяє налагодження взаємовигідного співробітництва всіх громад агломерації на основі встановлення партнерських стосунків між ними та налагодження якісних і постійних комунікацій.

Необхідною умовою розвитку агломерацій є створення інституційного забезпечення, яке визначає правову регламентацію співпраці громад у межах агломерацій та формує організаційно-правовий базис для їх еволюції. На жаль, в Україні до цього часу, розвиток агломерацій значною мірою обмежується наявними інституційно-організаційними проблемами. Передусім це стосується неврегульованості процедурних моментів зі створення та функціонування агломерацій, відсутності чіткої регламентації алгоритмів розв'язання спірних питань, нормативних прогалин в системі управління власністю, браку дієвих механізмів захисту інтересів мешканців окремих громад агломерації тощо.

Разом із цим інституціоналізація управлінських взаємодій натикається на такі проблеми, як: низька активність влади багатьох громад щодо ініціювання об'єднання в

агломерацію; небажання представників керівних органів сільських адміністративно-територіальних одиниць втрачати владу в разі об'єднання з великими містами; перестороги представників різних груп інтересів тощо.

Після початку широкомасштабної фази війни, яка супроводжувалася звуженням інституційного простору для розвитку територіальних громад та для активізації взаємовигідної співпраці між ними, вказані проблеми ще більше загострилися. Щобільше, знизилась фінансово-бюджетна спроможність та інвестиційна привабливість багатьох громад, які входять до складу агломерацій.

На порядку денному сьогодні в Україні стоїть проблема вироблення ефективної моделі врядування агломераціями. Варто наголосити, що зазначене питання де-факто було актуальними на різних етапах формування та розвитку агломерацій в усіх країнах світу. Адже громади в агломерації, хоча й пов'язані між собою мережею зв'язків в економічній, інфраструктурній, соціальній, культурній сферах, за своїм статусом є самостійними та автономними. Це вимагає активізації зусиль в напрямі формування сучасної нормативно-правової бази для функціонування агломерацій з урахуванням досвіду передових країн світу та сучасних українських реалій.

Доповідь підготовлено авторським колективом під науковим керівництвом д.е.н., проф. Мельник М.І. (передмова, підр. 2, 3, 4, післямова), к.е.н. Лещух І.В. (підр. 2, 3, 6), д.е.н., доц. Борщевський В.В. (підр. 1), к.е.н., доц. Залуцький І.Р. (підр. 5), к.е.н., с.д. Ткач С.М. (підр. 1), Яремчук Р.Є. (підр. 4). Авторський колектив був залучений до підготовки анкети і проведення експертного опитування.

## 1. Передумови та сучасні тенденції розвитку агломерацій в Україні

Міські агломерації відіграють вагомую роль у розвитку країн, оскільки вони є центрами економічної, соціальної та культурної активності, сприяють концентрації виробництва, інновацій та наукових досліджень, що стимулює розвиток економіки як на національному, так і на регіональному рівнях<sup>1</sup>. У сучасних воєнних реаліях України агломерації розглядаються крізь призму концепції полюсів зростання, яку застосовували в багатьох країнах Європи, Африки, Азії, Латинської Америки в періоди подолання кризових явищ в економіці<sup>2</sup>. Адаптація через залучення частини доступних ресурсів для стимулювання розвитку агломерацій може бути забезпечений ефект мультиплікації та відбуватиметься поступове покращення розвитку сусідніх територій та периферій. Агломерації можуть стати рушійною силою післявоєнного відродження, а також сприяти довгостроковій стабільності та інноваційному розвитку. З огляду на це актуальним та затребуваним є вивчення передумов розвитку та сучасного стану агломерацій в регіонах України.

*Сучасні світові тенденції розвитку агломерацій.* Сучасні тенденції розвитку міських агломерацій обумовлені швидкою урбанізацією та прагненням до сталого розвитку. У більшості країн спостерігається значне зростання населення в мегаполісах, що викликає ряд економічних, екологічних та соціальних викликів. Як свідчать дані Світового банку<sup>3</sup>, близько 56% населення світу живуть у містах і кількість міських мешканців до 2050 року збільшиться більш ніж вдвічі. В Україні близько 70% населення проживало у містах (дані за 2021 рік)<sup>4</sup>. Вимогою сьогодення є побудова «працюючих» міст – зелених, стійких та інклюзивних. Відповідно міста трансформуються в розумні (smart cities), де активно застосовуються інноваційні технології для оптимізації транспортних потоків, енергоспоживання та комунальних послуг. Такі технології допомагають покращити якість життя мешканців і роблять міста більш екологічно сталими. Наприклад, розвиток інтелектуальних транспортних систем та «зеленої» інфраструктури сприяє скороченню рівня викидів вуглецю, що є відповіддю на зростаючі екологічні виклики. Українські міста у довоєнний період також розвивалися у цьому напрямі, особливі успіхи демонстрували не лише такі великі міста, як Київ, Харків, Львів, а також Дрогобич, Маріуполь, Рівне, Івано-Франківськ, Тернопіль та ін.<sup>5</sup> Однак у сучасних умовах для частини з них цей поступ призупинився/уповільнився.

Інша важлива світова тенденція – це децентралізація функцій міст (розподіл різних функцій міста (наприклад, адміністративних, економічних, інфраструктурних, соціальних та ін.) з центральних районів на периферійні території або передмістя) та інтеграція передмість у загальну структуру агломерацій<sup>6</sup>. Ця тенденція має на меті зменшити перенаселення центрів міст, перенісши частину ділової активності (створення бізнес-парків, офісних центрів або хабів

---

<sup>1</sup> Метрополійні функції великих міст України: потенціал розвитку та перспективи реалізації : монографія / наук. ред. М. І. Мельник ; ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України». – Львів, 2016. – 552 с.

<sup>2</sup> Озимок І., Кошелюк М., Жидик Я. Як промадам ставати регіональними полюсами зростання. Децентралізація. URL: <https://decentralization.ua/news/18896>

<sup>3</sup> World Bank Group (2023). Urban Development URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview> (дата звернення: 02.09.2024).

<sup>4</sup> Чисельність наявного населення України на 1 січня 2021 року. Статистичний збірник Державної служби статистики України. К, 2021, 50 с.

<sup>5</sup> Ткач С. Управління розвитком міст на засадах концепції Smart City у Західному регіоні України. Регіональна економіка. 2021. № 100 (2). С. 91–99. URL: <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2021-2-9> (дата звернення: 25.09.2024).

<sup>6</sup> Loibl. W., Ertman G., Gebetsroither-Geringer E., Neumann H-M, Sanchez-Guzman S. Characteristics of Urban Agglomerations in Different Continents: History, Patterns, Dynamics, Drivers and Trends. Urban Agglomeration (Ed. Ergen M.), 2018, P. 29-63, <http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.73524>

за межами центру міст), культурних і освітніх об'єктів та житлових зон на околиці та передмістя. Така політика дозволяє зменшити навантаження на інфраструктуру мегаполісів, забезпечити доступ до житла за помірними цінами та скоротити час на щоденні поїздки. Процес децентралізації в Україні, що розпочався у 2014 році, тісно пов'язаний зі світовою тенденцією інтеграції передмість у структуру агломерацій та розподілу міських функцій між центром і периферією. Завдяки децентралізації українські громади отримали більше повноважень для розвитку власних територій, зокрема навколо великих міст.

*Український досвід розвитку агломерацій.* Розвиток агломераційних процесів в регіонах України має свої особливості. У регіонах спостерігається нерівномірна урбанізація. Основним місцем локалізації міських агломерацій були насамперед промислові регіони. Великі міста стали центрами економічного, культурного та політичного життя, акумулюючи ресурси та можливості, тоді як передмістя і менші міста залишалися в гіршому стані. У перші роки незалежності України, коли почали формуватися тенденції до концентрації населення у великих містах та навколо них, найбільш виразними прикладами окрім Києва, стали агломерації таких великих промислових міст як Харків, Дніпро, Донецьк та Одеса. Люди почали мігрувати до міст у пошуках роботи та кращих соціальних умов, проте урбанізаційні процеси були сповільнені економічною нестабільністю. У наступне десятиліття (поч. 2000-х років), коли економіка України почала поступово стабілізуватися, зростання агломераційних процесів стало більш виразним<sup>7</sup>. Київська агломерація продовжувала розширюватися за рахунок міграції населення з інших регіонів України, в тому числі сільських місцевостей. Також почала формуватися Львівська агломерація, завдяки зростанню економічної та культурної значимості міста в західній Україні. Навколо великих індустріальних центрів, таких як Дніпро, Донецьк та Харків, зберігався певний рівень міграційної привабливості, попри економічні виклики. Зокрема найбільш виразними агломераціями, подекуди протоагломераціями, до війни росії проти України, були Київська, Вінницька, Харківська, Донецько-Макіївська, Горлівсько-Єнакіївська, Краматорська, Маріупольська, Дніпровська, Одеська, Львівська, Криворізька, Зпорізька, Чернівецька та ін. Загалом експерти у цей період виділяли в Україні понад 20 агломерацій.

Після початку реформи децентралізації у 2014 році з'явилися нові можливості для розвитку малих міст та міст-сателітів навколо агломераційних центрів. Окрім того, економічний розвиток великих міст, зокрема Києва, Львова та Одеси, сприяв міграції населення до цих центрів та розширенню їхніх агломерацій. Натомість у східних регіонах через початок російського вторгнення та вимушеного переміщення людей в інші регіони спостерігалось скорочення населення в таких великих промислових центрах, як Донецьк і Луганськ. У наступні роки посилюють свої позиції та набувають помітного увиразнення Київська, Львівська, Харківська та Одеська агломерації. Зокрема спостерігається тенденція до розширення приміських зон цих великих міст через будівництво житлових районів та інфраструктури.

Попри де-факто існування міських агломерацій в регіонах України саме Київська агломерація у 2019 році стала першою інституційно оформленою у формі асоціації органів місцевого самоврядування зареєстрованою місцевою асоціацією. До неї увійшло 19 місцевих громад (міські: Бориспільська, Боярська, Броварська, Бучанська, Васильківська, Вишнева, Київська, Обухівська, Фастівська; селищні: Ворзельська, Гостомельська, Коцюбинська; сільські: Великоолександрівська, Гнідинська, Зазимська, Княжицька, Підгірцівська,

---

<sup>7</sup> Мезенцев, К., Олійник, Я., Мезенцева, Н. (Ред.). (2017). Урбаністична Україна: в епіцентрі просторових змін : Монографія. Київ : «Фенікс».

Погребська, Щасливська)<sup>8</sup>. Населення агломерації становить близько 4 млн осіб. Основні питання вирішують загальні збори, де кожний член має лише один голос. Поточні питання вирішуються правлінням і виконавчою дирекцією, також діє ревізійна комісія. Метою цієї асоціації є об'єднання зусиль місцевих рад для розв'язання спільних проблем територіальних громад, захист їх прав та інтересів, а також створення умов для соціально-економічного розвитку населених пунктів та ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування<sup>9</sup>.

Як показали результати соціологічного дослідження «Київська агломерація (в контексті широкомасштабного російського вторгнення)», яке було проведено на замовлення Ради Європи<sup>10</sup> у 2022 р., 95% респондентів підтримувалися ідеї співробітництва Києва та сусідніх громад, тоді як у 2020 р. їх було 45%. Також 67% і 73% респондентів відповідно в інших громадах Київської агломерації та Києві вважають, що співробітництво у формі агломерації є виграшним для усіх сторін. Новими пріоритетами співпраці респонденти назвали: відновлення зруйнованих житла, комунальних закладів та інфраструктури (52,1%), вирішення завдань цивільної оборони і облаштування укриттів (30,6%), посилення сил територіальної оборони (24,8%).

За час існування асоціації «Київська агломерація» було проведено постійне навчання в різних сферах життєдіяльності громад; долучено громади агломерації до єдиної інформаційно-аналітичної мережі Києва, здійснено соціологічне дослідження оцінки віднесення мешканців Києва і прилеглої Київської області себе до центру агломерації; поєднано Ірпінь з водопровідною системою Києва, представлено громади Київської агломерації у Брюсселі для залучення міжнародних партнерів; проведення навчання команд з громад Київської агломерації щодо підготовки документів для отримання фінансування проєктів тощо. Утворення Київської агломерації відіграло позитивну роль під час війни, адже дозволило громадам ефективніше та оперативніше реагувати на наслідки окупації російської федерації в громадах. Зокрема було скоординовано надання у березні-квітні 2022 р. гуманітарної допомоги тимчасово окупованим громадам агломерації, налагоджено співпрацю з Благодійним фондом «Б50» щодо розборів завалів на постраждалих від окупації територіях, Київ надає послуги швидкої допомоги, рятувальної техніки Бучі, Ірпеню, Гостомелю, Бородянці. Після деокупації Київської області загальні збори Київської агломерації визначили три пріоритетні проєкти співпраці: транспортні (створення спільної комплексної схеми пасажирських перевезень автомобільним і залізничним транспортом; розширення веломаршрутів), економічні (спільні території пріоритетного розвитку; індустриальні парки; спільне управління ресурсами) та екологічні (будівництво спільних комплексів безвідходної переробки сміття; якісне водопостачання та каналізація; збереження Білічанського лісу; благоустрій кладовищ)<sup>11</sup>. Означено, що важливість Київської агломерації під час війни обумовлена стратегічним значенням Києва як столиці, вагомистю наявного гуманітарного хабу, відновленням і підтримкою місцевої інфраструктури та економічним відновленням.

Другим містом, яке зробило кроки до інституційного закріплення статусу у вигляді агломерації, став Львів. Більше того, вперше в Україні була розроблена стратегія розвитку

---

<sup>8</sup> Скляр І. Київська агломерація: майбутнє вже сьогодні. Асоціація міст України. URL: <https://auc.org.ua/novyna/kyivska-aglomeraciya-maybutnye-vzhe-sogodni>

<sup>9</sup> Про нас. Київська агломерація. URL: <https://www.kyivaglomeracia.org.ua/pro-nas/> (дата звернення: 15.09.2024).

<sup>10</sup> Разом міцніші: згідно соціологічних даних, підтримка населенням співпраці Києва та сусідніх громад досягла 95%. Децентралізація. <https://decentralization.ua/news/16121>

<sup>11</sup> з матеріалів доповіді Інги Маковецької, заступниці виконавчого директора Асоціації «Київська агломерація» на Першому міжнародному форумі агломерацій у Львові (17-18 жовтня 2024 р.)



агломерації. У Львівській агломерації проживає понад мільйон мешканців (1,05 млн. ос.). Попри те, що площа агломерації (3 596,8 км<sup>2</sup>) займає лише 16,5% площі території області, вона зосереджує в собі близько 42% її населення<sup>12</sup>. У громадах Львівської агломерації зареєстровано 72% діючих підприємств в регіоні, які забезпечують 64% сукупного доходу від реалізації продукції у Львівській області. Окрім того, на агломерацію припадає 75% капітальних та прямих іноземних інвестицій та понад 90% інноваційного потенціалу регіону<sup>13</sup>.

Як показали результати соціологічного дослідження Київського міжнародного інституту соціології на замовлення Програми Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні»<sup>14</sup> у 2023 р. 88% мешканців Львівської агломерації підтримували співпрацю Львова та сусідніх громад, тоді як у 2021 році цей показник становив 76%. Водночас мешканці громад Львівської агломерації дещо скептичніше, ніж мешканці Київської агломерації, оцінюють взаємовигідність співробітництва Львова і сусідніх громад – 54% підтримують таку тезу. Це вказує на необхідність продовження проведення роз'яснювальної роботи серед мешканців громад агломерації про можливості та переваги співпраці у досягненні спільних цілей. Серед найважливіших питань, які потребують першочергової уваги, на думку респондентів, є: будівництво доріг, які з'єднують населені пункти громади (39%), будівництво сучасних сміттєпереробних заводів (43%), розвиток мережі медичних закладів (35%), облаштування зелених зон (28%) та очищення річок і водойм (24%).

Варто зазначити, що процес створення Львівської агломерації розпочався ще до війни, однак істотно ускладнювався різними причинами для недовіри, які виникали в «межових» питаннях між суміжними громадами, а особливо між Львовом і його меншими сусідами<sup>15</sup>. Над розробленням Стратегії розвитку Львівської агломерації працювали фахівці Ради Європи разом з громадами та за координації Львівської обласної військової адміністрації. 12 жовтня 2023 року у Львові було представлено проєкт Стратегії розвитку потенційної Львівської агломерації до 2027 року. 18 жовтня 2023 року начальником обласної військової адміністрації було видане розпорядження №481/0/5-22ВА «Про розроблення проєктів Стратегії розвитку Львівської агломерації на період до 2027 року та Плану заходів з її реалізації на 2024-2025 роки». 24 листопада 2023 року у Львові на заключному засіданні керівного комітету з розроблення стратегії Львівської агломерації, куди входять представники всіх громад, органів влади та експерти, було прийнято рішення схвалити проєкт Стратегії розвитку Львівської агломерації на період до 2027 року і розпочати процес формування Асоціації ОМС «Львівська агломерація»<sup>16</sup>. 1 грудня 2023 року на основі розпорядження начальника Львівської обласної військової адміністрації «Про затвердження Стратегії розвитку Львівської агломерації на період до 2027 року» №1156/0/5-23ВА<sup>17</sup> стратегію було затверджено. 29 квітня 2024 р.

---

<sup>12</sup> Розпорядження начальника Львівської обласної військової адміністрації «Про затвердження Стратегії розвитку Львівської агломерації на період до 2027 року» №1156/0/5-23ВА від 01.12.2024. Львівська обласна військова адміністрація URL: <https://loda.gov.ua/documents/87308>

<sup>13</sup> з матеріалів доповіді Романа Кизими, виконавчого директора Асоціації «Львівська агломерація» на Першому міжнародному форумі агломерацій у Львові (17-18 жовтня 2024 р.)

<sup>14</sup> Львівська міська рада: <https://city-adm.lviv.ua/news/community/296090-88protsent-meshkantsiv-lvivskoi-ahlomeratsii-pidtrymuyut-spivpratsiu-lvova-ta-susidnikh-hromad>

<sup>15</sup> На Львівщині схвалена перша в Україні стратегія агломерації. Офіс Ради Європи в Україні. URL <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/lviv-metropolitan-area-development-strategy-finalised-with-the-council-of-europe-support> (дата звернення: 15.09.2024).

<sup>16</sup> На Львівщині схвалена перша в Україні стратегія агломерації. Офіс Ради Європи в Україні. URL <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/lviv-metropolitan-area-development-strategy-finalised-with-the-council-of-europe-support> (дата звернення: 15.09.2024).

<sup>17</sup> Розпорядження начальника Львівської обласної військової адміністрації «Про затвердження Стратегії розвитку Львівської агломерації на період до 2027 року» №1156/0/5-23ВА від 01.12.2024. Львівська обласна військова адміністрація URL: <https://loda.gov.ua/documents/87308>

Львівська громада спільно з дев'ятьма сусідніми громадами (Жовква, Городок, Великий Любінь, Новий Яричів, Зимна Вода, Жовтанці, Пустомити, Бібрка і Куликів) створили Асоціацію органів місцевого самоврядування «Львівська агломерація»<sup>18</sup>. Було затверджено Статус, обрано голову та співголову асоціації, виконавчого директора, затвердили персональний склад Правління та персональний склад Ревізійної комісії. Планується, що новоутворена асоціація стане платформою, що об'єднає громади задля реалізації спільних проєктів на взаємовигідних та рівноправних засадах<sup>19</sup>.

Стратегічними цілями Львівської агломерації на період до 2027 року визначено: 1) згуртованість та стійкість (1.1. Спільна платформа для ефективної співпраці громад і представлення інтересів агломерації; 1.2. Стійкість до кризових викликів та надзвичайних ситуацій; 1.3. Участь громадськості в агломераційній співпраці); 2) якість життя (2.1. Інтегрована системи мобільності; 2.2. Спільний розвиток інфраструктури водопостачання та водовідведення; 2.3. Комплексна система поводження з відходами; 2.4. Збереження природного середовища та розвиток мережі «зелених» і «блакитних» просторів; 2.5. Висока якість та доступність ключових послуг в сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та культури); 3) конкурентоздатність (3.1. Важливий логістичний хаб у мережі національних та міжнародних сполучень; 3.2. Конкурентні умови для розвитку бізнесу та інновацій; 3.3. Реабілітаційний кластер національного рівня; 3.4. Осередок відпочинкового і ділового туризму)<sup>20</sup>.

Під час підготовки стратегії було напрацьовано пропозиції до 24 стратегічних проєктів, з яких може розпочатись співпраця громад агломерації. Серед перших кроків співпраці в рамках Львівської агломерації виділяють:

- крафтові виробники із сусідніх громад були запрошені до участі у традиційному львівському фермерському ярмарку на центральній площі Ринок у Львові;
- Львівська і Бібрська громади підписали перший в Україні договір співробітництва територіальних громад між великим містом і сусідньою громадою щодо користування послугами львівського інклюзивного центру;
- завдяки спільним зусиллям Львова, Куликова і Жовкви, буде прокладена відокремлена велодоріжка вздовж траси Рава-Руська-Львів, яка реконструюється за кошти ЄБРР;
- ведеться робота представників міського і обласного управління транспорту щодо узгодження підходів до впровадження електронного квитка на приміських і міських маршрутів;
- було відновлено автобусний маршрут між Львом і Мурованим, який був припинений два роки тому;
- Пустомитами, Львовом і ще низкою громад здійснюється пошук вирішення проблеми очищення так званого Щирецького водосховища і малих річок<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Ткач С. Стратегічне управління в культурі: Львівська агломерація / Дослідження 2023. Інститут Стратегії Культури. URL: <https://isc.lviv.ua/strategichne-upravlinnya-v-kulturi-lvivska-aglomeracziya-doslidzhennya-2023/> (дата звернення: 15.09.2024).

<sup>19</sup> 10 громад створили Асоціацію «Львівська агломерація»: що з того мешканцям. Львівська міська рада. URL: <https://city-adm.lviv.ua/news/community/301389-10-hromad-stvoryly-asotsiatsiiu-lvivska-ahlomeratsiia-shcho-z-toho-meshkantsiam>

<sup>20</sup> Розпорядження начальника Львівської обласної військової адміністрації «Про затвердження Стратегії розвитку Львівської агломерації на період до 2027 року» №1156/0/5-23ВА від 01.12.2024. Львівська обласна військова адміністрація URL: <https://loda.gov.ua/documents/87308>

<sup>21</sup> На Львівщині схвалена перша в Україні стратегія агломерації. Офіс Ради Європи в Україні. URL <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/lviv-metropolitan-area-development-strategy-finalised-with-the-council-of-europe-support> (дата звернення: 15.09.2024).

Очікується, що наступною у списку інституційно закріплених агломерацій стане Одеса. Населення цієї агломерації за приблизними підрахунками становить 1,1 млн осіб. Територія Одеського субрегіону займає 12% від площі області (3,99 тис. кв. км)<sup>22</sup>. Водночас, на відміну від інших агломерацій, ініціатива про її створення йшла не від міста, а від області<sup>23</sup>. Ще у 2011 р. відбувалося позиціонування Одеського субрегіону як агломерації та було затверджено Одеською обласною радою Стратегічний план підвищення конкурентоспроможності та економічного розвитку Одеської агломерації (субрегіону) в межах чотирьох міст (Одеса, Теплодар, Южне, Іллічівськ), а також трьох районів (Біляївський, Комінтернівський та Овідіопольський). У цьому документі Одеська агломерація поставала як відкритий для інвестицій центр Півдня України, ключовий елемент транспортної інфраструктури Чорноморського басейну, регіон динамічного, інноваційного, агропромислового розвитку, пріоритетом якого є ефективна взаємодія, партнерство громад задля спільного процвітання, територія з високим рівнем якості людських ресурсів та потенціалом для розвитку туризму<sup>24</sup>. Не зважаючи на спробу вперше в Україні створити моноцентричну агломерацію, на практиці не вдалося реалізувати розроблений стратегічний план. Однак роботи над формуванням Одеської агломерації тривають.

Варто зазначити, що через війну процес формалізації інших вагомих міських агломерацій України, як-от Харківської, Запорізької, Криворізької, Дніпро-Кам'янської наразі призупинився. Однак їхня роль як полюсів зростання є не менш вагомою, аніж інших агломерацій. З іншого боку, війна посилює фокус уваги до Київської та Львівської агломерації, що створює позитивні передумови для їх подальшого розвитку.

*Місце агломерацій в Державній стратегії регіонального розвитку.* Упродовж останніх десятиліть можна спостерігати й трансформацію ролі агломерацій у стратегічному баченні розвитку регіонів України<sup>25</sup>. Очевидно, що як окремі міста, так і агломерації демонструють різні можливості і пріоритети свого розвитку відповідно до їх специфічних територіальних умов<sup>26</sup>. Перша Державна стратегія регіонального розвитку України була розроблена і затверджена у 2006 році на період до 2015 року. Цей документ став першим кроком до системного підходу в управлінні регіональним розвитком та був спрямований на зменшення диспропорцій між різними регіонами країни, підвищення їх економічної спроможності та ефективного використання потенціалу кожного регіону. У цій Стратегії міські агломерації визнавалися важливими осередками економічного і соціального життя, хоча питання їх механізмів підтримки розвитку не було детально розкрито. Серед ключових аспектів Стратегії, де агломерації були згадані: 1) інфраструктурні проекти (розвиток агломерацій як важливий напрямок інвестицій в інфраструктуру); 2) урбаністичний розвиток (значення агломерацій для економічної інтеграції

<sup>22</sup>Ткачук А. та ін. Огляд ситуації щодо впровадження партнерств міських та сільських територіальних громад в умовах децентралізації та змін у державній регіональній політиці в Україні. Аналітична записка <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2019/01/Analichna-zapyska-na-sajt.pdf>

<sup>23</sup> Київ, Львів, Одеса: як і чому там (не) формуються агломерації. Дзеркало тижня. URL <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/kijiv-lviv-odesa-jak-i-chomu-tam-ne-formujutsja-ahlomeratsiji.html>

<sup>24</sup> Про затвердження Стратегічного плану підвищення конкурентоспроможності та економічного розвитку Одеської агломерації (субрегіону) : Рішення від 26.08.2011 № 215-VI. URL: <https://oblrada.od.gov.ua/wp-content/uploads/215-VI.pdf> (дата звернення: 16.09.2024).

<sup>25</sup> Мельник М., Лещух І. Стратегічні пріоритети інтегрованого просторового розвитку на основі активізації агломераційних процесів. Modeling the development the tconomic systems. 2024. №1 С. 163-169.

<sup>26</sup> Tkach S., Giffinger R. A smart indicator concept for post-war resilient development of Ukrainian cities. Rozwój regionalny i polityka regionalna. 2024. № 68. С. 29–49. URL: <https://doi.org/10.14746/rrpr.2024.68.04> (дата звернення: 15.09.2024).

міських і сільських територій); 3) каталізатори економічного зростання (роль агломерацій як центрів економічної активності, що можуть сприяти зменшенню регіональних диспропорцій)<sup>27</sup>.

Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року передбачалася державна фінансова підтримка, що повинна була надаватися органам місцевого самоврядування та спрямовуватися у межах реалізації політики регіонального розвитку на фінансування проєктів з питань розвитку великих міст і міських агломерацій. У Стратегії було виділено п'ять міських агломерацій: Донецьк, Дніпропетровськ, Київ, Львів, Одеса, Харків. Зокрема було зазначено, що реалізація пріоритетних напрямів здійснюватиметься шляхом розбудови і модернізації технічної та суспільної інфраструктури найбільших міських агломерацій і великих міст з метою перетворення їх на основні осередки припливу людей, товарів, капіталу та інформації. Крім того, основною метою розвитку великих міст і міських агломерацій було визначено створення умов для посилення їх стимулюючої ролі в соціально-економічній, науково-культурній, суспільній та екологічній сфері. Планувалося, що основна увага приділятиметься модернізації комунікаційної, телекомунікаційної інфраструктури, розвитку науки, вищої та професійно-технічної освіти, культури і мистецтва, охороні навколишнього природного середовища з метою участі в культурному і економічному обміні між містами в Україні, ЄС, державах світу.

Поняття міських агломерацій та їх значення для національної економіки вийшло на передній план в українських стратегіях розвитку пізніше, коли з'явилася необхідність у чіткішому регулюванні процесів урбанізації і координації розвитку великих міст та прилеглих до них територій.

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року відслідковується посилення ролі обласних центрів у загальноекономічному розвитку і їх визначальний характер подальшої територіальної диференціації соціально-економічного становища в країні (динаміка економічного зростання у великих міських агломераціях пришвидшить міграційний рух із сільських населених пунктів та малих міст з обмеженим потенціалом розвитку<sup>28</sup>. Уперше окреслюються заходи щодо підтримки внутрішньо переміщених осіб та подолання наслідків вторгнення російської федерації на територію України (Луганської, Донецької областей та АР Крим). У Стратегії міські агломерації розглядаються як центри, що мають потенціал для значного впливу на економічний розвиток і зменшення регіональних диспропорцій. Вони є пріоритетними об'єктами для інвестицій у розвиток інфраструктури, інтеграцію прилеглих територій, та сталий розвиток. Стратегія підкреслює необхідність їх підтримки для досягнення загальнонаціональних цілей розвитку.

Зокрема, задля підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів передбачалося підвищення ролі та функціональних можливостей міст у подальшому розвитку регіонів, створення умов для поширення позитивних процесів їх розвитку на інші території, розвиток сільської місцевості. У стратегії підтримка інтегруючої ролі міст як центрів економічного та соціального розвитку забезпечувалася посиленням транспортного, інформаційного та комунікативного зв'язку міст – центрів економічного зростання з менш розвинутими прилеглими територіями; визначенням механізму стимулювання співробітництва

---

<sup>27</sup> Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Каб. Міністрів України від 21.07.2006 № 1001: станом на 3 верес. 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-p#Text> (дата звернення: 25.10.2024).

<sup>28</sup> Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Каб. Міністрів України від 06.08.2014 № 385 : станом на 17 верес. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p#Text> (дата звернення: 15.10.2024).

територіальних громад, зокрема шляхом об'єднання їх ресурсів, розроблення планів розвитку міст та прилеглих до них населених пунктів і реалізації спільних проектів; розвитком державно-приватного партнерства шляхом посилення взаємодії в системі «органи місцевого самоврядування – бізнес – територіальна громада»; наданням можливості доступу через Інтернет до унікальних для міст послуг музеїв, театрів, бібліотек, медичних центрів, університетів тощо. Водночас створення умов для поширення позитивних процесів розвитку міст на інші території, розвиток сільської місцевості було передбачено виконанням таких завдань: поліпшення транспортної доступності в межах регіону, розвитку сільської місцевості, інтелектуального капіталу, підвищення рівня інноваційної та інвестиційної спроможності регіонів, розвиток підприємницького середовища та конкуренції на регіональних товарних ринках, раціональне використання природно-ресурсного потенціалу, збереження культурної спадщини та найцінніших природних територій; розвиток транскордонного співробітництва; диверсифікація джерел енергопостачання та підвищення рівня енергоефективності в регіонах.

Отже, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року передбачає зміцнення зв'язків між містами та прилеглими територіями шляхом розвитку транспорту, інформаційних і комунікаційних систем, а також стимулювання співробітництва між територіальними громадами та підтримку державно-приватного партнерства. Також передбачається поширення позитивних міських процесів на сільську місцевість, розвиток інфраструктури, інтелектуального капіталу, інновацій та підприємництва, збереження культурної спадщини і природних ресурсів, транскордонне співробітництво, енергоефективність і диверсифікацію енергопостачання.

У подальшій Державній стратегії регіонального розвитку на період 2021-2027 років роль міських агломерацій значно посилилася, порівняно з попередніми стратегіями. Було дано визначення терміну «агломерація» як територіальних скупчень населених пунктів (насамперед міст), що формують цілісні суспільно-територіальні утворення з чисельністю населення понад 500 тис. осіб<sup>29</sup>. Фактично вони є територіями концентрації населення, капіталу та бізнесу і мають інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки з навколишніми територіями, характеризуються високим рівнем розвитку інфраструктури, економіки, надання послуг населенню. До потенційних агломерацій включено вже сім великих міст: Львів, Київ, Дніпро, Запоріжжя, Кривий Ріг, Одеса та Харків. Їх визнано як ключові рушії економічного зростання та інструмент для збалансованого регіонального розвитку.

В оновленій версії Стратегії від 22 серпня 2024 року заходи щодо реалізації державної регіональної політики спрямовуватимуться на поширення позитивного впливу регіональних полюсів зростання (міських агломерацій, міст) та територій сталого розвитку, а також відновлення інфраструктури, економічної активності, публічних послуг та балансу екосистем, створення безпечових умов для повернення в регіони внутрішньо переміщених осіб, створення сприятливих умов для діяльності всіх суб'єктів господарювання на територіях відновлення, підтримку та ефективного використання потенціалу територій з особливими умовами для розвитку.

У межах стратегічної цілі «Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, кліматичному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах» та оперативної цілі «Забезпечення інтегрованого розвитку територій з урахуванням

---

<sup>29</sup> Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : Постанова Каб. Міністрів України від 05.08.2020 № 695 : станом на 22 серп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text> (дата звернення: 15.10.2024).

інтересів майбутніх поколінь» задля забезпечення інтегрованого розвитку територій з урахуванням інтересів майбутніх поколінь передбачено створення законодавчої основи функціонування та розвитку агломерацій, забезпечення збалансованого просторового розвитку територій, що входять до їх складу.

Зміна ролі міських агломерацій у Державних стратегіях регіонального розвитку демонструє поступову еволюцію підходів до їхнього розвитку та усвідомлення їх важливості як ключових факторів економічного та соціального зростання. Перехід від спорадичного визнання важливості агломерацій до їх системного сприйняття як рушіїв регіонального розвитку відображає загальну еволюцію підходів. Створення законодавчої бази стало критично важливим у 2024 році, оскільки агломерації потребують чітких регламентованих механізмів управління, фінансування та координації між різними рівнями влади. Законодавчі рамки дозволять запровадити системний підхід до розвитку агломерацій, що включає інфраструктурні, екологічні, соціальні та економічні аспекти, забезпечуючи стале зростання та підтримку місцевих громад. Цей підхід також відкриває можливості для адаптації найкращих європейських практик, впровадження державно-приватних партнерств, розвитку стратегічного планування та забезпечення ефективного використання ресурсів агломерацій, що особливо актуально в умовах майбутньої відбудови України після війни.

*Нормативно-правове забезпечення розвитку агломерацій в Україні.* На нині Закони України «Про співробітництво територіальних громад» і «Про асоціації органів місцевого самоврядування» стали базовими нормативно-правовими актами, на основі яких здійснюється функціонування громад в межах агломерацій. Адже в Україні досі немає окремого спеціалізованого закону, який би повністю регулював питання створення та функціонування міських агломерацій. Частина друга статті 142 Конституції України визначає конституційні засади агломерацій: «територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби»<sup>30</sup>.

У 2017 році було внесено на розгляд у Верховну раду України проект Закону про міські агломерації, у 2019 році його було відхилено. Разом з тим, 9 жовтня 2024 року Верховна Рада України ухвалила за основу Проект Закону № 11412 про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад, в якому однією з форм співробітництва визначена агломерація, але умови її утворення визначатимуться окремим законом<sup>31</sup>.

*Виклики та можливості розвитку агломерацій в Україні.* Сучасні міські агломерації в Україні стикаються з рядом серйозних викликів, зокрема наслідками війни, що руйнують інфраструктуру, порушують економічні зв'язки та змушують населення мігрувати. Агломерації потребують швидкого відновлення критичної інфраструктури, зокрема транспорту, житлового фонду та енергомереж. Війна також загострила питання забезпечення безпеки, житла та соціальних послуг для внутрішньо переміщених осіб, які шукають притулку у великих містах<sup>32</sup>. Крім того, агломерації стикаються з викликами економічної стабілізації та створення умов для повернення бізнесу, а також забезпечення стійкості до можливих майбутніх криз, включаючи

---

<sup>30</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.10.2024).

<sup>31</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад. Верховна Рада України URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44564>

<sup>32</sup> Tkach S., Kolbahrer J. Wohnungsmarktintegration Ukrainischer Geflüchteter: Eine vergleichende Analyse von Wien und Lwiw. Wien : Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2024. 292 p.

зміни клімату та енергетичні загрози. На даний момент існує нагальна потреба у створенні спеціального законодавства для регулювання функціонування агломерацій. Розробка такого законодавства дозволить ефективно використовувати потенціал агломерацій для соціально-економічного розвитку, що особливо актуально у контексті майбутньої відбудови країни після війни.

Сучасні виклики також відкривають й нові можливості для перетворення агломерацій на двигуни соціально-економічного розвитку регіонів України. Відбудова міст та прилеглих громад створює унікальний шанс для модернізації інфраструктури, впровадження інноваційних технологій та розвитку сталих рішень у сфері енергетики та транспорту. Посилена співпраця між органами влади, громадами та бізнесом, а також залучення міжнародної допомоги, здатні забезпечити новий етап розвитку українських агломерацій, перетворивши їх на ключові центри відновлення та зростання країни. Отже, розвиток міських агломерацій в умовах війни є не тільки відповіддю на нагальні виклики, але й можливістю для формування нової, більш стійкої та інклюзивної урбаністичної реальності в регіонах України.

## 2. Роль агломерацій в забезпеченні інтегрованого просторового розвитку

У всьому світі агломерації є потужним драйвером економічного зростання завдяки концентрації економічної активності, населення та трудових ресурсів, бізнесу, якісної інфраструктури та інновацій. Формування агломерацій в Україні тільки розпочинається. Утім очевидно, що їх значний нереалізований потенціал може стати каталізатором для модернізації економіки та підвищення рівня життя населення, зокрема, в умовах повоєнної відбудови.

Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки передбачено формування в Україні семи агломерацій як центрів економічного розвитку – Київської, Дніпровської, Запорізької, Криворізької, Одеської, Харківської та єдиної на заході країни – Львівської агломерації.

Але у лютому 2022 р. Росія розпочала війну проти України. Регіони сходу і півдня опинилися біля лінії фронту. Київська агломерація опинилася у зоні «опори», умовно безпечна зона. Лише Львівська агломерація знаходиться у зоні умовно безпечного тилу. Отже, сьогодні актуальними є дослідження в контексті визначення ефективних підходів до формування та управління агломераціями, їх інтеграції (як полюсів зростання) у просторовий розвиток країни, а також вивчення можливостей посилення синергії між економічними, соціальними та екологічними факторами розвитку агломераційних зон.

Ухваленим уже під час повномасштабної війни Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» від 9 липня 2022 р.<sup>33</sup>, до завдань державної регіональної політики інтегровано завдання відновлення регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України. До принципів державної регіональної політики додано *принцип інтегрованого розвитку* – як «поєднання галузевого та територіального підходів для розвитку територіальної громади та/або регіону, що забезпечує соціально-економічний та культурний

---

<sup>33</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій: Закон України від 09.07.2022 р. № 2389-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text>

розвиток територій». Закон уточнює перелік функціональних типів територій, які визначаються з метою запровадження органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування спеціальних механізмів та інструментів: території відновлення, регіональні полюси зростання, території з особливими умовами для розвитку, території сталого розвитку.

Регіональні полюси зростання (агломерації) розглядаються як такі, що виконують інтегруючу роль просторового розвитку України. При цьому, завданнями Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 рр.<sup>34</sup> передбачено територіально спрямовані (диференційовані) механізми та інструменти, серед яких, зокрема *щодо завдання за напрямом «Посилення інтегруючої ролі агломерацій та великих міст» є:*

- створення законодавчої основи функціонування та розвитку агломерацій, забезпечення збалансованого просторового розвитку територій, що входять до їх складу;
- забезпечення всебічного сприяння реіндустріалізації агломерацій та великих міст на основі інновацій (техніки та технологій) вищих технологічних устроїв, формування міських та регіональних економічних кластерів, що спрямовано на ефективне використання ресурсів території, її комплексний розвиток та становлення інноваційної економіки держави;
- забезпечення використання потенціалу закладів вищої освіти для інноваційного розвитку агломерацій;
- формування в агломераціях та великих містах потужних науково-технологічних, медичних центрів з використанням потенціалу закладів вищої освіти, науково-дослідних інститутів, бізнесу з розбудовою відповідної інфраструктури;
- забезпечення підтримки створення ІТ-кластерів у агломераціях та великих містах, що мають необхідний потенціал та інфраструктуру;
- забезпечення організації приміського транспорту в агломераціях та великих містах і прилеглих територіях з урахуванням маятникової міграції;
- запровадження стратегічного планування розвитку транспортних систем агломерацій та великих міст з урахуванням принципів сталої мобільності;
- сприяння модернізації інфраструктури великих міст та впровадженню ефективного ресурсного менеджменту;
- забезпечення підтримки індустрії переробки та утилізації відходів, що використовує передові інноваційні технології;
- створення сприятливих умов для запровадження підходів циркулярної економіки у сфері житлово-комунального господарства і ін.

Активізація агломерацій як центрів економічного розвитку та забезпечення інтегруючої функції на їхніх територіях можлива завдяки гармонізації та зниженню соціально-економічних диспропорцій, усуненню дихотомії місто-село, налагодженню горизонтальних зв'язків між територіальними громадами через стимулювання міжмуніципального співробітництва та впровадження механізму державно-приватного партнерства.

Сьогодні актуальним є питання інституційного удосконалення системи врядування агломераціями для збалансування інтересів всіх учасників, вирішення проблеми значних нерівностей між регіонами за допомогою компенсаторних інструментів вирівнювання для забезпечення інтегрованості та збереження згуртованості. Потужним потенціалом посилення територіальної згуртованості володіє виважена координація та узгодженість секторальних реформ, цілей та заходів секторальних, територіальних стратегічних, прогнозних та містобудівних документів на всіх рівнях управління.

---

<sup>34</sup> Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 рр.: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>



Водночас не слід забувати, що надмірна концентрація різноманітних ресурсів в межах агломерацій з одного боку сприяє отриманню агломераційного ефекту для виробництва та населення, а з другого – загострює економічні диспропорції як на рівні регіону, так і країни загалом. Неконтрольована концентрація та відсутність компенсаторного механізму стійкості міста (*urban resilience*) посилює внутрішні проблеми розвитку міста-ядра агломерації, що полягають у: незаконній та хаотичній забудові з низкою порушень; наслідках щоденної маятникової міграції, зростанні неформальної зайнятості; підвищенні навантаження на транспортну та соціальну інфраструктуру; низькій доступності житла через високі ціни в містах; скороченні громадських просторів внаслідок підвищення вартості землі в межах міста та пріоритеті інтересів забудовників над бажаннями мешканців тощо.

Агломерації та великі міста стають потужними центрами економічного зростання, але проблемою є їх обмежена кількість. Попри значний економічний та фінансовий потенціал, що концентрується на таких територіях, агломерації та великі міста мають низку проблем, розв'язання яких потребує втручання держави: неефективне транспортне сполучення, високе навантаження на мережу інженерних комунікацій, незбалансованість темпів забудови житлових і соціальних об'єктів, загострення екологічної ситуації. Крім того, наявна інфраструктура в агломераціях не відповідає сучасним потребам обсягу маятникових міграцій. За даними аналітично-дослідницького центру «Інститут міста», щодня на роботу в м. Київ приїжджають понад 560 тис. жителів передмістя, тобто 32% населення всієї Київської області. Існуюча дорожня інфраструктура не справляється з таким активним трафіком. При цьому в містах-супутниках ні на хвилину не припиняється забудова. За оцінками розробників проекту нової Генеральної схеми планування території України, чисельність населення найближчого передмістя збільшиться з 980 тис. до 2,5 млн. осіб. Згідно із щорічним рейтингом *Traffic Index* 2019 серед міст з найбільш завантаженими дорогами виявилися м. Київ (12 місце серед 416 міст з 57 країн світу), Одеса (18), Харків (29) і Дніпро (47)<sup>35</sup>.

Агломерації на базі великих міст України як потужні осередки локального, регіонального та міжрегіонального рівнів, фокуси (ядра, точки) розвитку та організації соціально-економічного простору країни, виступають «полюсами росту» і продукують інноваційно-інвестиційний вплив на прилеглу територію, що зумовлено наявним інтелектуальним, науковим і освітнім потенціалом, забезпеченістю інноваційною, фінансовою, інформаційною, транспортною інфраструктурою тощо. Концентрація економічного, культурного й інформаційного потенціалу розвитку суспільства в агломераціях, реалізація ними суспільно значимих функцій на регіональному та макрорегіональному рівнях, вагомих впливає на просторовий соціально-економічний розвиток України. Від вектору та рівня розвитку агломерацій, складності та різноманітності їх функціонального навантаження (статусу) залежить інтенсивність продукування та ретрансляції управлінських і технологічних інновацій, а отже просторовий розвиток областей, макрорегіонів та країни загалом.

Трансформація моделі інтегрованого просторового розвитку України впродовж 2013-2021 рр. характеризується також нарощенням потенціалу великих міст як потенційних центрів агломерацій чи регіональних метрополій. Інтегруюча роль агломерацій щодо просторового розвитку у реалізації можливостей від вищої локалізації фінансових, економічних, трудових, інфраструктурних і т.д. ресурсів. І це підтверджується вищою інтенсивністю урбанізаційних процесів в обласних центрах України, ніж у регіонах загалом, тобто відбувається стиснення економічного простору на користь великих міст. Інтенсивність урбанізаційних процесів

---

<sup>35</sup> Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 рр.: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

практично у всіх обласних центрах є вищою відносно інтенсивності урбанізації в регіоні загалом, що свідчить про подальшу концентрацію і підвищення ролі великих міст в Україні (рис. 1), проте від’ємні показники коефіцієнта свідчать про значна депопуляцію населення, яка має місце в Україні упродовж останнього десятиліття, і на сьогодні ще більше посилилася в умовах повномасштабної війни. Коефіцієнти інтенсивності урбанізації показують, що високі темпи приросту міського населення властиві обласним центрам західної частини України (лідери – Івано-Франківська, Тернопільська Хмельницька, Чернівецька області), та традиційно м. Києву (рис. 2). Вони пояснюються як демографічним резервом населення на сільській території, так і постійним міграційним припливом населення. Зростання інтенсивності урбанізаційних процесів у цих регіонах можна пояснити більш пізньою історичною стадією урбанізації в західній частині України порівняно зі старопромисловими та високоурбанізованими областями Сходу та Центру. Перебуваючи у тилу, в зоні відносної безпеки, великі міста Західного регіону України характеризуються постійним міграційним припливом населення із зон бойових дій та прифронтових регіонів.

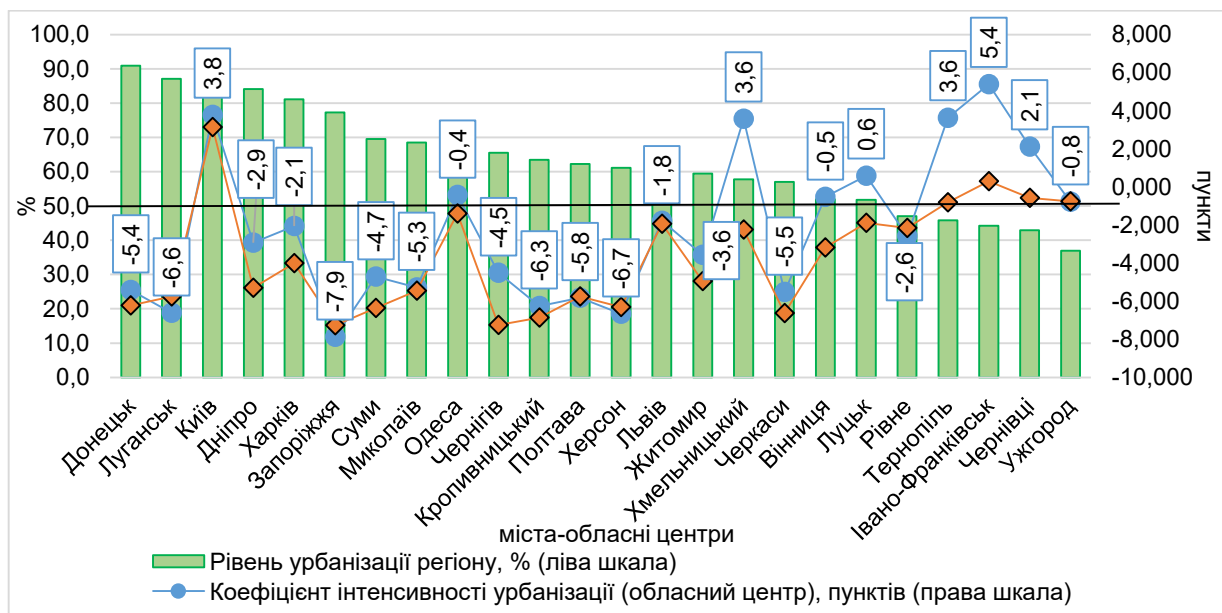


Рис. 1. Порівняння урбанізаційних процесів в регіонах та обласних центрах України, 2013-2021 рр.\*

Джерело: розраховано та побудовано авторами за даними<sup>36</sup>

Натомість затухання урбанізаційних процесів спостерігається у всіх містах-обласних центрах прифронтових регіонів (Запоріжжя, Херсон, Луганськ, Донецьк, Кропивницький, Черкаси). В умовах повномасштабного вторгнення відбувається подальше «розрідження» економічного простору цих міст, що об’єктивно зумовлено переїздом міського населення на сільські території відповідних регіонів, або ж у регіони, відділені від лінії фронту, зважаючи на постійні масовані обстріли російським агресором українських міст. Адже саме у великих містах концентруються важливі об’єкти військово-промислового комплексу, енергетичної та іншої критичної інфраструктури, які найчастіше стають об’єктами обстрілів та бомбардувань.

<sup>36</sup> Державна служба статистики України. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>

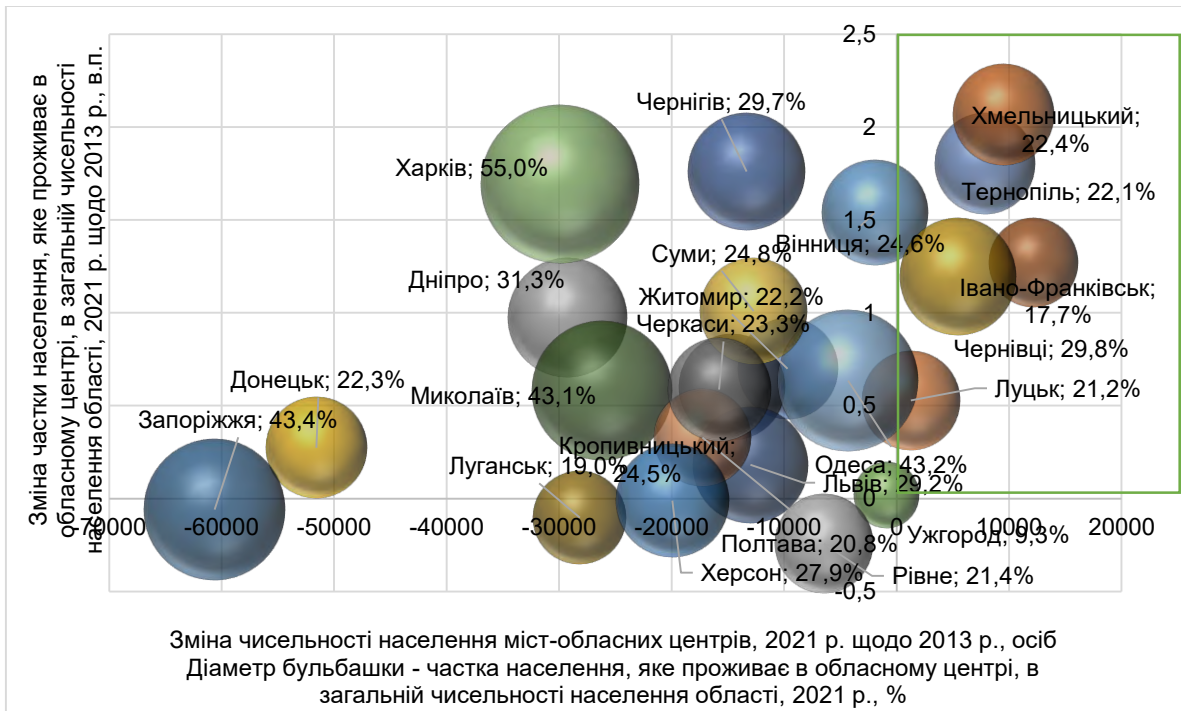


Рис. 2. Динаміка урбанізаційних процесів в обласних центрах України, 2013-2021 рр.\*

Джерело: розраховано та побудовано авторами за даними<sup>37</sup>

Значним потенціалом до подальшого нарощення чисельності населення в умовах війни характеризуються й мм. Ужгород та Львів. Зокрема, станом на червень 2024 р. у м. Львові офіційно зареєстровано 225,2 тис. ВПО<sup>38</sup>. З них 46,3% (або понад 104,2 тис. осіб) зареєстровані саме в обласному центрі. Посилення урбанізаційних процесів у мм. Ужгород та Львів відбуватиметься й надалі, зважаючи на низку факторів, як-от: тилове розміщення відповідних регіонів загалом, наявність ринків праці, забезпеченість якісною соціальною та житловою інфраструктурою, зручне економіко-географічне розташування та близькість до кордону із країнами ЄС, а також високий транспортний та логістичний потенціал.

В умовах війни внаслідок тяжіння до великих міст і ВПО, і релокованого бізнесу, бо існують кращі інфраструктурні умови, і загалом економічно активного населення через більш сприятливі умови пошуку робочих місць – з'являються нові виклики і загрози збалансованого і інтегрованого просторового розвитку територій (громад), що входять до їх складу. Потенціал просторової інтеграції територіальних громад агломерації має використовуватися з максимальною вигодою, а саме щоб: підвищувалась інвестиційна привабливість територій; реалізовувались крупні інвестиційні проекти; оптимізувалась транспортна, виробнича, енергетична, комунальна, соціальна інфраструктура; комплексно розвивався екологічний каркас території.

Агломерації, виконуючи інтегруючу роль просторового розвитку, мають потенціал щодо синхронізованого розвитку суміжних територіальних громад. В цьому контексті важливим є створення та використання в межах агломерації спільної системи планування території,

<sup>37</sup> Державна служба статистики України. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>

<sup>38</sup> Аналітичний портал Львівщини. URL: <https://apl.loda.gov.ua/portal/apps/sites/#/site>

економічного розвитку, культури та туризму, організації громадського транспорту, охорони громадського порядку, системи комунальної інфраструктури (водопостачання, каналізації, поводження з відходами). Наукового обґрунтування потребують механізми застосування когерентного підходу розробки стратегій територіальних громад, комплексних планів їх просторового розвитку і власне Стратегії розвитку агломерації – відсутність когерентного підходу утруднює процес спільної реалізації проектів. І це вкотре актуалізує необхідність узгодження стратегічного і просторового планування.

Просторова інтеграція на основі агломерацій має відбуватись на обґрунтованій інституційній основі забезпечення збалансування інтересів територіальних громад великих міст і прилеглих сільських, селищних та міських громад. Ефективне інституційне забезпечення економічного, соціального та культурного співробітництва, обґрунтування інструментарію забезпечення збалансованості та згуртованості економічного простору агломерацій; інтегрованого підходу щодо розробки, узгодженості та реалізації документації в сфері просторового та стратегічного планування, як інструмента імплементації системної згуртованості на національному, регіональному та місцевому рівнях, послужить основою для розвитку різних просторових форм інтеграції економічних суб'єктів, а отже призводитиме до зростання бюджетів громад, які входять в агломерацію, сприятиме посиленню інституційної спроможності місцевого самоврядування та його матеріально-фінансової основи загалом.

У великих містах-агломераціях зареєстровані найкрупніші компанії України. Так, зокрема найбільші за доходами 1000 українських компаній (забезпечують понад половину загального обсягу доходів усіх підприємств країни) у 2023 році згенерували 6,8 трильйонів гривень (у 2020 році – майже 5 трильйонів гривень). Найбільше з них зареєстровані в Києві, а їх чистий дохід (3570,5 млрд грн) склав більше, ніж найбільших підприємств сходу і півдня країни разом. Близько 52,3% від загального обсягу доходів топ-1000 сконцентровано в компаніях з Києва. Окрім столиці із 415 компаніями, ще 28,6% доходів генерують 302 великих підприємств, які юридично знаходяться в промислових центрах Дніпропетровської, Київської, Львівської, Одеської та Полтавської областей. Внаслідок російської агресії частка в загальних доходах традиційних лідерів рейтингів – Харківської та Донецької областей суттєво знизилась за період 2020-2023 рр. до 2% (8 місце) і 1,1% (12 місце) сукупних доходів відповідно<sup>39</sup>.

Географічна структура розміщення великого бізнесу зазнала тектонічних зрушень за період 2020-2023 р. Прив'язка великих діючих компаній до потужних індустріально-фінансових центрів зберігається лише на територіях, віддалених від прифронтової зони, тоді як Харківщина, Донеччина, Луганщина, Миколаївщина і Херсонщина зазнали великих втрат бізнес-активності через війну (рис.3). Попри катастрофічний вплив війни на великий бізнес Півдня і Сходу, позиції топ компаній з Дніпра, Запоріжжя та Одеси на бізнес-мапі країни лишаються досить стійкими, наскільки це можливо у нинішніх обставинах. Найбільший приріст (релокація) великих компаній відбулася у Львівській області.

---

<sup>39</sup> Рейтинг компаній «Топ-1000» за розміром чистого доходу за 2023 рік - <https://top-1000.com.ua/>

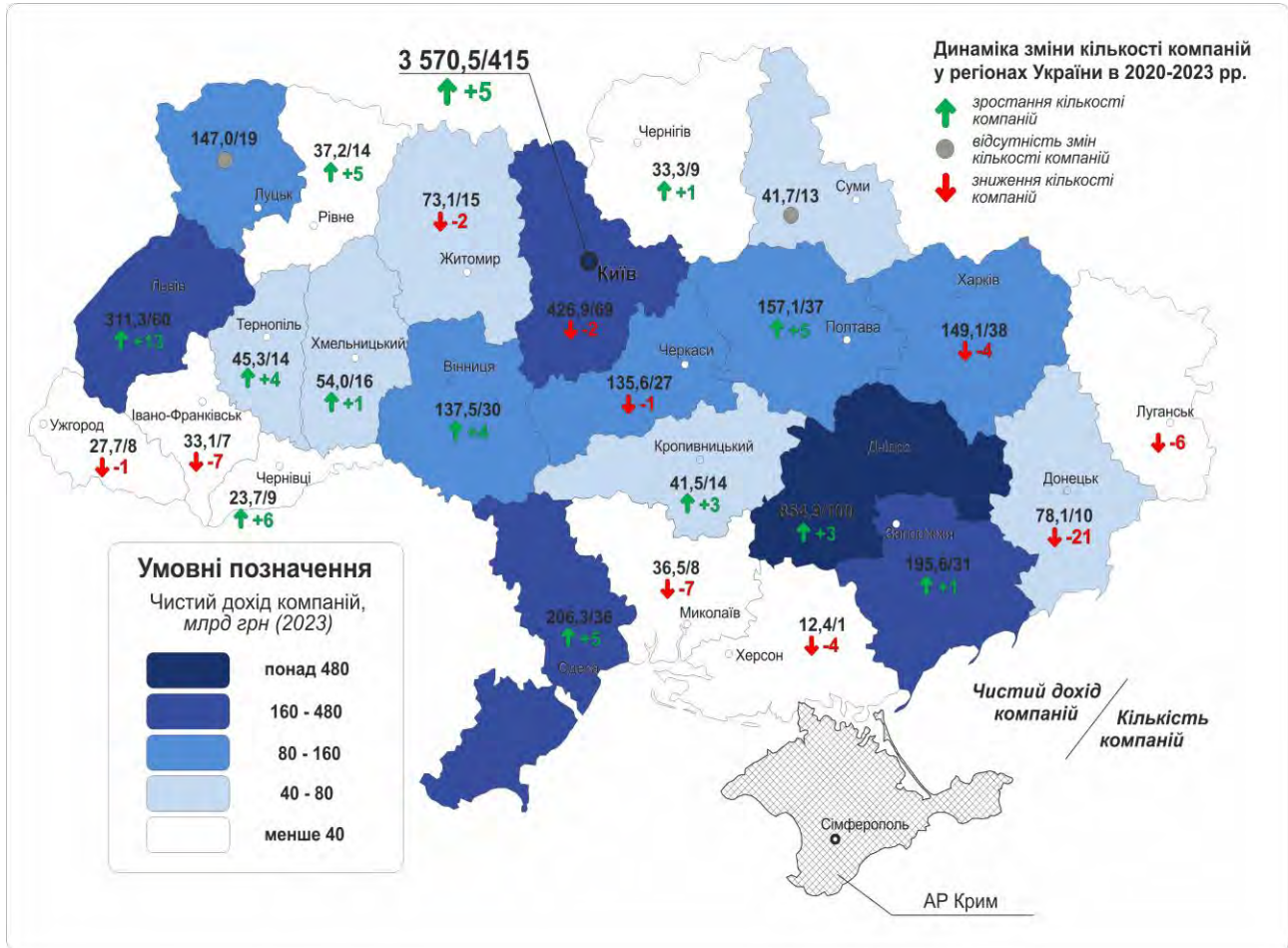


Рис. 3. Динаміка діяльності українських компаній з найбільшим доходом у 2020-2023 рр. (ТОП-1000)\*

Джерело: побудовано авторами за даними<sup>40</sup>

Однак, серед новостворених підприємств, які швидко почали генерувати мільярдні доходи, є багато перереєстрованих фірм. Їхні акціонери схильні реєструвати такі компанії в межах структуризації бізнесу фінансово-промислових груп та реорганізації державних підприємств з ознаками природних монополій. Порівнюючи компанії з топ-1000 минулого та 2020 року, склад першої тисячі оновився на 27%; 271 компанія покинула першу тисячу великого бізнесу в основному через падіння доходів, частково через банкрутства і руйнування.

Загалом, динаміка зміни просторової концентрації (економічної щільності) в регіонах України за період 2013-2021 рр. (рис. 4) свідчить про нарощення потенціалу Дніпропетровської, Полтавської, Запорізької та Львівської областей.

<sup>40</sup> Рейтинг компаній «Топ-1000» за розміром чистого доходу за 2023 рік - <https://top-1000.com.ua/>; 1000 українських компаній, які отримали найбільший дохід у 2020 році. URL: <https://glavcom.ua/economics/finances/1000-ukrajinskih-kompaniy-yaki-otrimali-naybilshiy-dohid-u-2020-roci-spisok-publikujetsya-vpershe-776890.html>

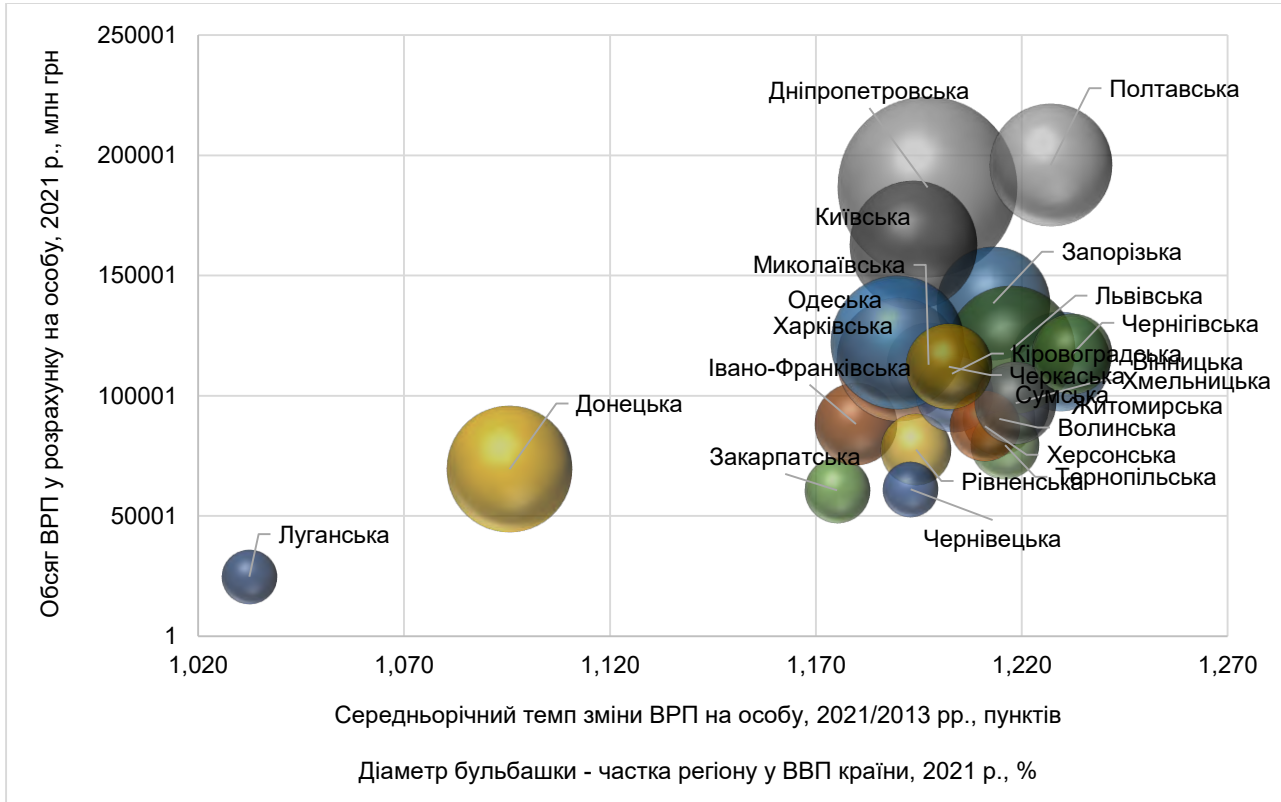


Рис. 4. Динаміка зміни просторової концентрації (економічної щільності) за регіонами України протягом 2013-2021 рр.

Джерело: розраховано та побудовано авторами за даними<sup>41</sup>

Проте, якщо аналізувати зміну показників податкової віддачі в розрізі регіонів України за період 2018-2023 рр. (рис.5), тобто враховуючи вплив війни, чітко простежується роль великих агломерацій в контексті концентрації ресурсів і ділової активності, відповідно на перші позиції виходять Дніпропетровська (за показником податкової віддачі), Львівська (перша позиція за темпами росту, а друга – за обсягами податкової віддачі) та Київська області. Високий потенціал зберігається в Одеській та Харківській областях. В умовах війни, через руйнування виробничої, транспортно-логістичної, міської, соціальної та енергетичної інфраструктури окрім Донецької та Луганської значно знизився потенціал податкової віддачі Запорізької та Херсонської областей.

<sup>41</sup> Державна служба статистики України. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>

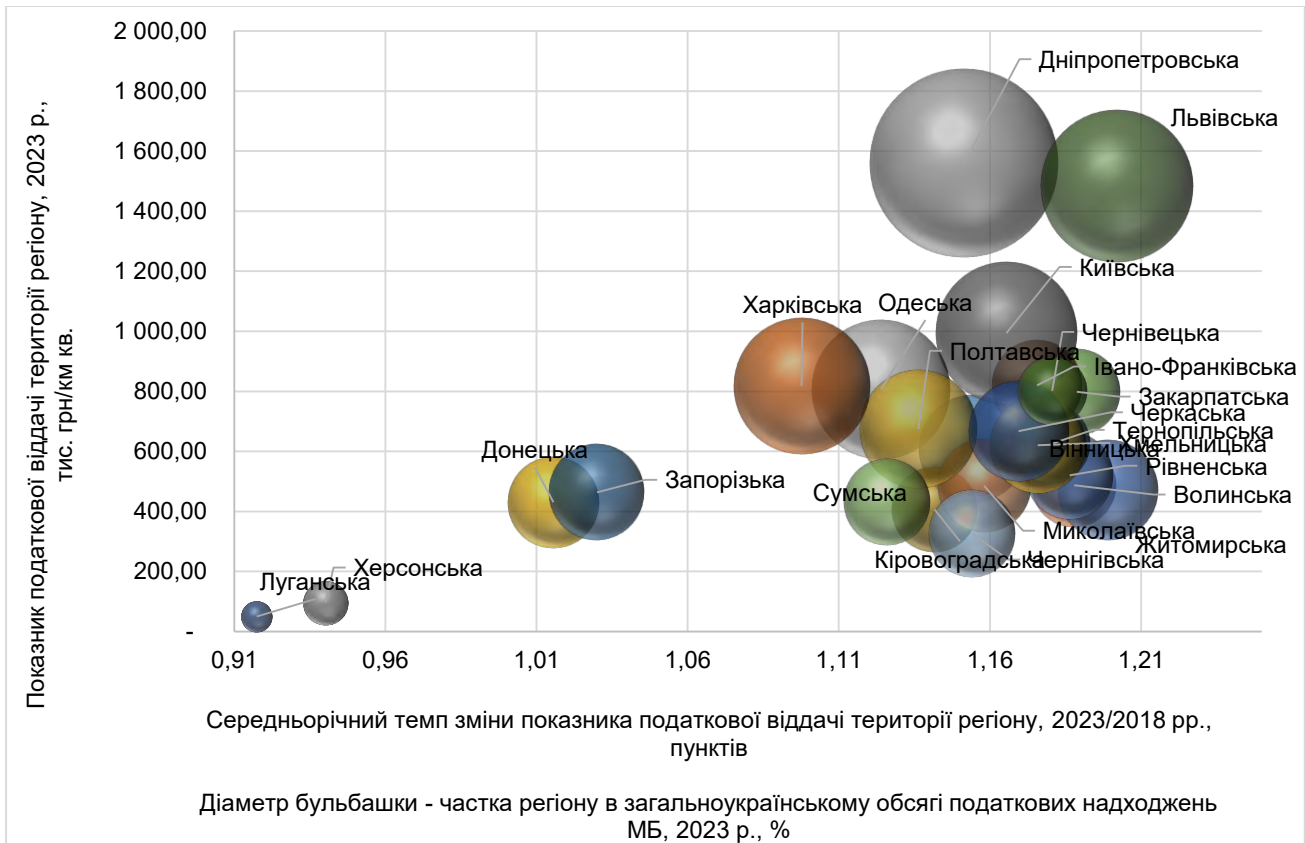


Рис. 5. Динаміка зміни податкової віддачі за регіонами України протягом 2018-2023 рр.

Джерело: розраховано та побудовано авторами за даними<sup>42</sup>

Сьогодні агломерації відіграють важливу роль у формуванні інтегрованого просторового розвитку, забезпечуючи концентрацію капіталу, виробничих потужностей, трудових ресурсів та інновацій. Вони стимулюють економічне зростання та створюють можливості для підвищення якості життя населення за рахунок, зокрема, покращення інфраструктури та доступу до послуг. Таким чином, фактично, агломерації є не лише центрами економічної активності, але й інструментами формування інтегрованого просторового розвитку.

Забезпечення ефективного та сталого функціонування агломерацій вимагає впровадження комплексних моделей планування, що враховують потреби розвитку інфраструктури, мобільності та екологічної стійкості. Це передбачає координацію на різних рівнях управління та активне співробітництво між органами місцевого самоврядування, державою та приватним сектором. Разом з тим, інтегрований просторовий розвиток на основі агломерування потребує розроблення відповідних комплексних стратегії, що враховуватимуть, з одного боку, смарт-спеціалізацію та потреби регіонів, а з іншого, – локальні особливості розвитку.

<sup>42</sup> Державна служба статистики України. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>

### **3. Виклики та інституційні проблеми функціонування агломерацій в Україні (за результатами експертного опитування)**

У всьому світі агломерації виступають потужними осередками локального, регіонального та міжрегіонального рівнів, є фокусами (ядрами, точками) розвитку та організації соціально-економічного простору, «полюсами росту», продукують інноваційно-інвестиційний вплив на прилеглу територію, що зумовлено наявним у них інтелектуальним, науковим і освітнім потенціалом, їх забезпеченістю інноваційною, фінансовою, інформаційною, транспортною інфраструктурою тощо. Концентрація економічного, культурного та інформаційного потенціалу розвитку суспільства в агломераціях, реалізація ними суспільно значимих функцій на регіональному та макрорегіональному рівнях, значним чином впливає на просторовий соціально-економічний розвиток країн/макрорегіонів. Адже від вектору та рівня розвитку таких головних міст, складності та різноманітності їх функціонального навантаження (статусу) залежить розвиток прилеглої території, інтенсивність продукування та ретрансляції управлінських і технологічних інновацій.

Як і в більшості країн світу, в Україні розвиток агломерацій є об'єктивним та історично зумовленим процесом, який відображає закономірності урбанізаційних та економічних трансформацій, властивих сучасному суспільству. І попри те, що повномасштабне вторгнення призупинило багато процесів в Україні, воно все ж переконливо підтвердило тенденцію тяжіння до великих міст населення (зокрема, ВПО) та бізнесу (зокрема, релокованого), оскільки саме тут існують кращі соціально-економічні та інфраструктурні умови життєдіяльності, більш сприятливими є умови пошуку робочих місць. Відтак, очевидно, що потенціал агломерацій може стати каталізатором для модернізації економіки та підвищення рівня життя населення, зокрема, в умовах повоєнної відбудови.

Утім, на порядку денному сьогодні стоїть проблема вироблення ефективної моделі агломераційного врядування в Україні. Варто наголосити, що зазначене питання де-факто було актуальними на різних етапах формування та розвитку агломерацій в усіх країнах світу. Адже громади в агломерації, хоча й пов'язані між собою мережею зв'язків в економічній, інфраструктурній, соціальній, культурній сферах, за своїм статусом є самостійними та автономними.

Основою вироблення ефективної моделі агломераційного врядування в Україні найперше є чітка ідентифікація викликів та інституційних проблем (бар'єрів) формування та функціонування агломерацій, зокрема, в умовах воєнного часу. Для вирішення зазначеного завдання нами були проведені анкетування та глибинні інтерв'ю з представниками: (1) територіальних громад-учасниць (фактичних або потенційних) агломерації<sup>43</sup>, а також органів регіональної влади; (2) агенцій регіонального та місцевого розвитку, діяльність яких певною мірою стосується просторового /регіонального/територіального тощо розвитку; (3) наукових кіл, дослідниками та аналітиками (рис. 6).

Загалом, генеральна сукупність дослідження становила 28 осіб.

Анкетування та глибинні інтерв'ю проводилися у березні-червні 2024 р.

Опитувальник містив 32 питання. Респондентам пропонувалося оцінити доцільність та своєчасність процесів агломерування, зважаючи на нинішній воєнний стан в країні; якість інституційного забезпечення процесів агломерування; організаційні та регулятивні проблеми створення та функціонування агломерацій, зокрема, на прикладі Львівської агломерації тощо.

---

<sup>43</sup> Тут і далі йдеться лише про територіальні громади, які територіально належать до Львівської агломерації.



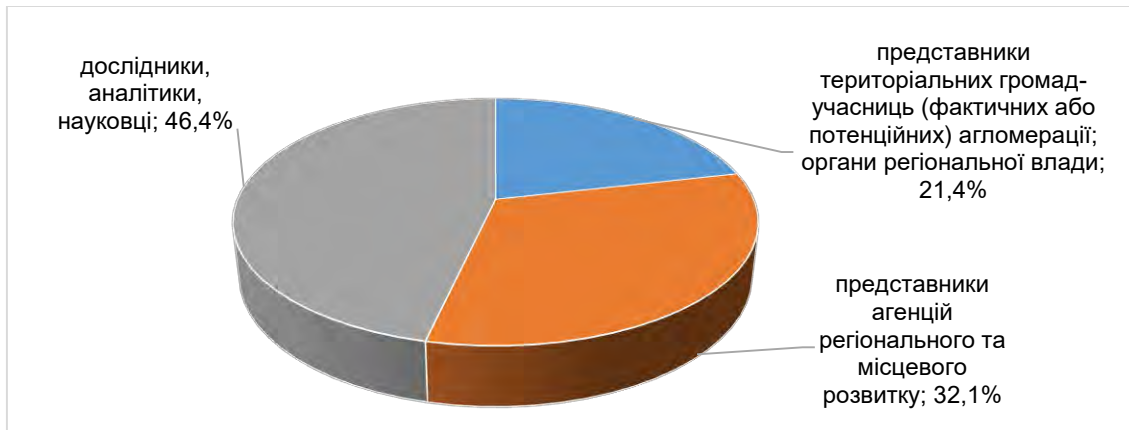


Рис. 6. Структура генеральної сукупності респондентів, %

Глибинні інтерв'ю за своєю формою були напівструктурованими. Тобто для інтерв'ю інтерв'юером було використано той самий опитувальник, як і для анкетування, однак, залежно від ситуації та відповідей респондента, інтерв'юер ставив додаткові питання. Такий метод дослідження виявився ефективним, адже дозволив дослідникам зібрати більш детальну та нюансовану інформацію, виявити контекстуальні деталі щодо викликів та інституційних проблем (бар'єрів) функціонування агломерацій в Україні в умовах війни.

Респонденти для глибинних інтерв'ю були обрані шляхом цілеспрямованого відбору стейкхолдерів. Учасниками таких інтерв'ю здебільшого були представники органів регіональної влади, наукових кіл та аналітики громадських організацій, діяльність яких певною мірою стосується просторового /регіонального/територіального тощо розвитку.

**Результати дослідження** викликів та інституційних проблем (бар'єрів) функціонування агломерацій в Україні в умовах війни представимо за наступними трьома блоками:

1. Потенціал агломерацій як інструмента регіонального розвитку, зокрема, в контексті повоєнного відновлення України.
2. Інституційно-організаційні та регулятивні проблеми формування та функціонування агломерацій в Україні.
3. Пріоритети подолання проблем формування та функціонування агломерацій в Україні.

### **БЛОК 1. Потенціал агломерацій як інструмента регіонального розвитку, зокрема, в контексті повоєнного відновлення України.**

Агломерації, як важливий інструмент впливу на регіональний і територіальний розвиток, розглядають 85,2% опитаних. Процес формування Львівської агломерації<sup>44</sup> вважають важливим 67,9% респондентів, а дуже важливим – 28,6% опитаних.

Основний потенціал агломерацій, на думку респондентів, полягає у: (1) можливості розбудови інфраструктури, покращенні якості доріг, інженерних мереж тощо (45,8% відповідей) та (2) покращенні фінансового стану громад і можливості збільшення обсягу залучених інвестицій (22,9% відповідей). Разом з тим, цікавою була й думка про те, що зазначені вище ефекти радше будуть наслідками стимулювання підприємництва та розвитку економіки громад, як перших та основних результатів створення агломерацій. Натомість

<sup>44</sup> Запитання «Наскільки важливим та актуальним, на Вашу думку, є процес створення Львівської агломерації?»

агломерації поки не надто розглядається як інструмент вирішення соціальних проблем, зменшення рівня безробіття тощо (2,3% відповідей; рис. 7).

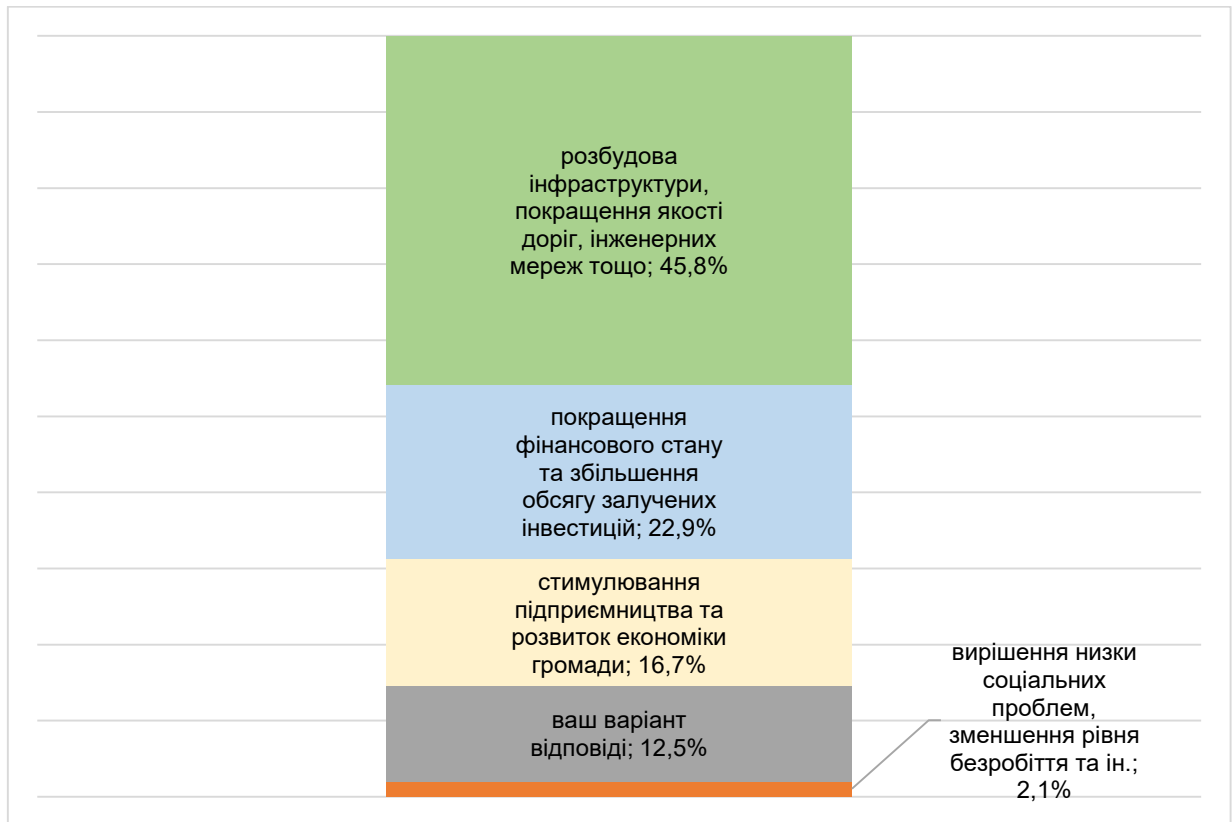


Рис. 7. Відповіді на запитання «Які основні ефекти для громад, на вашу думку, від утворення агломерацій? (оберіть кілька відповідей)», %

*Це [стимулювання підприємництва та розвиток економіки громади] на десятиліття буде основним пріоритетом розвитку громад у післявоєнний період. Це те, що формуватиме стабільний хребет економіки держави та регіону. Всі інші пункти відповідей на поточне питання анкети автоматично будуть наслідком його виконання.*  
**ГО «Форум Львів і майбутнє»**

Разом з тим, респонденти зазначили («Ваш варіант відповіді»), що розвиток агломерацій в Україні сприятиме підвищенню якості життя мешканців, зростанню конкурентоспроможності громад, розвитку транспортної та ін. інфраструктури, що у підсумку дозволить суттєво посилити розвиток та інвестиційну привабливість не лише регіону, а й держави загалом.

**Довідково:** у Чехії обсяг ВВП **Празької метрополії** у 2022 р. становив 40,5 тис. євро у розрахунку на одного мешканця метрополії (+9,3 тис. євро, порівняно із 2018 р.), **метрополії Брно** – 25,4 тис. євро (+6,7 тис. євро, порівняно із 2018 р.)<sup>45</sup>.  
 Обсяг ВВП метрополії **Берлін /Бранденбург** (Німеччина) у 2023 р. становив 46,9 тис. євро у розрахунку на одного мешканця метрополії<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Gross domestic product (GDP) at current market prices by metropolitan region. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/met\\_10r\\_3gdp\\_custom\\_13686526/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/met_10r_3gdp_custom_13686526/default/table?lang=en)

<sup>46</sup> Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den Metropolregionen in Deutschland. URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/603802/umfrage/bruttoinlandsprodukt-in-den-metropolregionen-in-deutschland/>

Обсяг ВВП **Варшавської агломерації** у 2022 р. становив 32,7 тис. євро у розрахунку на одного мешканця агломерації. А у 2023 р., за даними Центрального статистичного управління Польщі, загальний обсяг ВВП цієї агломерації перевищував відповідний показник низки країн світу, зокрема Словаччини, Венесуели, Білорусі та Кенії<sup>47</sup>.

ВВП агломерації «**Великий Лондон**» у 2022 р. становив 63,4 тис. фунтів стерлінгів у розрахунку на одного мешканця агломерації, що майже у 1,5 рази перевищує відповідний показник 2012 р. Відповідний показник Великого Манчестера – 34,2 тис. фунтів стерлінгів<sup>48</sup>.

За даними<sup>49</sup> обсяг ВВП однієї лише метрополії **Любляни** (Словенія) у 2022 р. становив 39,4 тис. євро, що у понад 1,7 разів перевищувало відповідний сукупний показник за усіма неметрополійними територіями Словенії (22,8 тис. євро).

Сьогодні достеменно невідомою є кількість агломерацій в світі. Усі вони стикаються з різними викликами та проблемами розвитку, мають власні організаційні особливості (формальні та неформальні), інституційну, культурну та політичну специфіку. У межах проведення опитування експертам було запропоновано оцінити модель врядування в окремих агломераціях світу (найбільш типові моделі відповідно до досліджень ОЕСР) з позиції можливості її врахування в умовах формування агломерацій в Україні:

1. Модель метрополійної території Амстердама, для якої характерним є співробітництво на основі напівформальних механізмів та угод між муніципалітетами-учасниками та іншими місцевими партнерами, зокрема у формі асоціацій, переважно при відсутності спеціального законодавства на національному рівні.

2. Модель міських агломерацій Франції. Їх особливістю є можливість створення спільного міжмуніципального органу/інституції, уповноваженого управляти міжмуніципальною співпрацею та виробленням рішень, зазвичай, щодо економічного розвитку, просторового планування, транспорту та управління системою поводження з відходами.

3. Модель метрополійного регіону Штутгарта, Брюссельського метрополійного регіону та Лондонської агломерації. У них створено надмуніципальний орган як додатковий рівень врядування над муніципалітетами в складі голови та асамблеї (ради) агломерації, яких обирають шляхом прямих виборів або ж наявний невиборний метрополійний рівень, встановлений національним законодавством.

4. Модель агломерації Теджон (Корея), де центральне місто наділене спеціальним статусом з особливими повноваженнями, а окремий договір між муніципалітетами із визначеними рамками співпраці в межах агломерації відсутній.

На думку респондентів, найбільш прийнятними (оптимальними) для України моделями врядування в агломерації (враховуючи інституційну, культурну та політичну специфіку) є моделі метрополійної території Амстердама (40,7% відповідей) та міських агломерацій Франції (33,3% відповідей; рис. 8). Зазначимо, моделі врядування у Київській та Львівській агломерації загалом є близькими до зазначених вище моделей.

<sup>47</sup> Ditrich R. GUS: Aglomeracja Warszawska z wyższym PKB od Słowacji [MAPA]. URL: <https://forsal.pl/gospodarka/pkb/artykuly/9398261,pkb-polski-rosnie-ktore-województwa-sa-najbogatsze.html>

<sup>48</sup> Regional gross domestic product: city regions. URL: <https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/datasets/regionalgrossdomesticproductcityregions>

<sup>49</sup> Gross domestic product (GDP) at current market prices by metropolitan region. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/met\\_10r\\_3gdp\\_custom\\_13686526/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/met_10r_3gdp_custom_13686526/default/table?lang=en); [https://doi.org/10.2908/MET\\_10R\\_3GDP](https://doi.org/10.2908/MET_10R_3GDP).

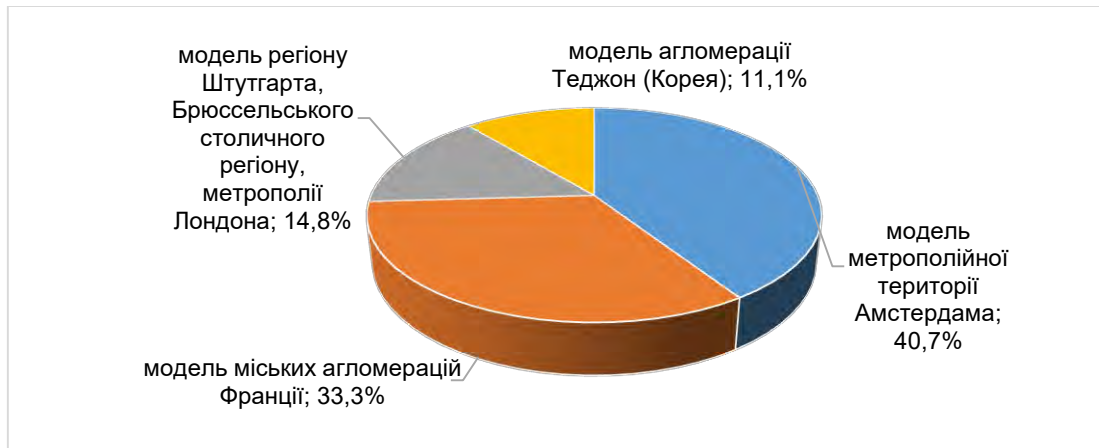


Рис. 8. Відповіді на запитання «Яка з моделей врядування в агломерації, враховуючи інституційну, культурну та політичну специфіку, на Вашу думку, є найбільш прийнятною (оптимальною) для України», %

## БЛОК 2. Інституційно-організаційні та регулятивні проблеми формування та функціонування агломерацій в Україні.

З-поміж проблем, які найбільшою мірою перешкоджають розвитку агломерацій в Україні, респонденти називають відсутність належної координації та взаємодії між громадами, а також відсутність необхідного нормативно-правового забезпечення (рис. 9). Варто зазначити, що ускладнення співпраці та труднощі у взаєморозумінні та між громадами у межах агломерації загалом є природними та закономірними на етапі інституціоналізації агломераційних процесів та вироблення моделі врядування агломераціями в Україні.

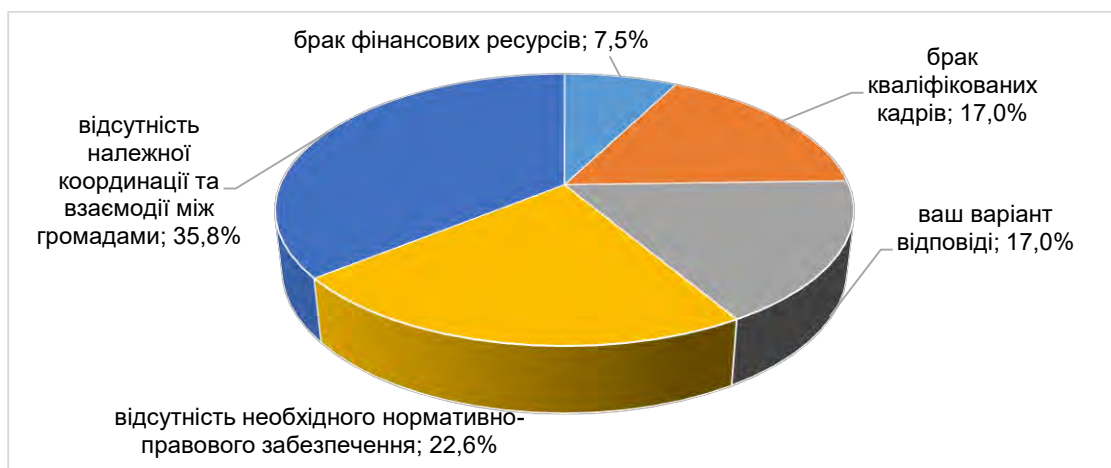


Рис. 9. Відповіді на запитання «Що Ви вважаєте найбільшою проблемою для розвитку агломерацій в Україні? (оберіть кілька відповідей)», %

Разом з тим, 66,7% респондентів-представників територіальних громад, що функціонально належать до Львівської агломерації координацію взаємодії у межах агломерації загалом оцінюють як достатньо ефективну, але не позбавлену «слабких місць». Представники однієї із територіальних громад наголосили: «...у процесі формування Асоціації все йде досить спокійно. Довіра між громадами існує. Важливо зберегти цю довіру й надалі».

Результати проведених глибинних інтерв'ю дозволили виявити й основні неформальні організаційні перепони в контексті розвитку агломерацій, як-от:

1) відсутність політичної волі, мотивації та бажання керівництва низки громад до співпраці та порозуміння, скептицизм щодо перспектив розвитку в межах агломерації;

*Відсутня політична воля до співпраці багатьох голів громад-членів агломерації.  
Відсутність політичного рішення, відсутність якісної реальної Стратегії розвитку агломерації та чіткого узгодженого Плану заходів з її реалізації.*

**ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. Долишнього НАН України»**

*Політичні рішення окремих громад,  
скептицизм щодо можливостей розвитку в межах агломерації.*  
**Директор Департаменту міської агломерації  
Львівської міської ради у 2021 р.**

*Відсутність конкретної мотиваційної політики для учасників агломерації,  
потужної громади, що об'єднана в ім'я високих ідей та результатів.*  
**ГО «Форум Львів і майбутнє»**

2) політична неготовність керівництва громад до кооперації на рівних та взаємовигідних умовах.

*Нерозуміння зі сторони Львівської територіальної громади понять «рівність»  
та «взаємовигода».*

**Територіальна громада, яка функціонально належить до агломерації**

*Політична неготовність керівництва громад до кооперації.*  
**ГО «Європейський діалог»**

Експерти вказали й на:

1) «...відсутність у громад бачення напрямків спільного розвитку і ефектів від цього внаслідок низького рівня та формальності планувальних та стратегічних документів» (КУ «Інститут міста Дрогобича»);

2) «...відсутність деталізованих розвиткових проєктів, програм із конкретизацією етапів їх реалізації та вказанням відповідальних осіб, джерел фінансування тощо» (ГО «Форум Львів і майбутнє»);

3) «...недостатньо врегульовані вимоги щодо розподілення видатків, нечіткість у визначенні повноважень та обов'язків щодо управління агломерацією» (ГО «Народна дія Львів»);

4) «...брак довіри між очільниками Львівської громади та громад-членів агломерації, що спричинений відсутністю успішно реалізованих спільних проєктів» (Консультант Програми Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні»).

Окремо експертами було наголошено й на існуванні проблеми неузгодженості стратегічного та просторового планування (73,1% опитаних), як деструктивному чиннику, що уповільнює процес створення агломерацій. Разом з тим, представники однієї із територіальних громад, яка функціонально належить до Львівської агломерації зазначили (на прикладі Львівської агломерації), що «...це не є перешкодою. Першочергова перешкода створення агломерації – політична (Львів не розуміє поняття «рівність» та «взаємовигода»)». Понад три чверті опитаних акцентують на потребі спільного просторового планування розвитку громад-членів агломерації. При цьому, представники згаданої вище територіальної громади наголошують, що «...повноваження щодо затвердження містобудівної документації повинні залишатися в громадах», а представники Львівської обласної державної адміністрації акцентують, що «в межах системи планування території області потрібен ефективний інструмент узгодження інтересів». Погоджуючись із наведеними вище думками респондентів щодо існування проблеми неузгодженості

стратегічного та просторового планування зазначимо, інституційна архітектоніка стратегічного і просторового планування має вибудовуватися на основі чіткого вертикального взаємоузгодження «Генеральна схема планування території України – планування території на регіональному рівні – планування території на місцевому (локальному) рівні – просторове планування розвитку агломерацій – комплексне просторове планування розвитку території територіальної громади». Крім цього, сьогодні залишається нерозв'язаною проблема вертикальної узгодженості між Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки, регіональними стратегіями розвитку, стратегіями розвитку агломерацій (як нових економічних суб'єктів в Україні) та стратегіями розвитку територіальних громад. Існування зазначених проблем є деструктивним чинником в контексті забезпечення ефективної координації та інтеграції стратегічних планів різних рівнів управління для досягнення узгодженого та сталого розвитку на всіх територіальних рівнях.

Дестимулюючим чинником в контексті забезпечення збалансованого інтегрованого просторового розвитку агломерації респонденти (62,5%) назвали й відсутність цілісної електронної інформаційної системи містобудівного кадастру на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Результати анкетування та глибинних інтерв'ю з експертами дозволили нам сформуванати перелік проблем, які потребують першочергового вирішення для забезпечення ефективного функціонування агломерацій в Україні. Зокрема, це:

1. Відсутність якісного нормативно-правового забезпечення процесу утворення та функціонування агломерацій.

*Верховна Рада повинна прийняти закон про агломерації.  
Територіальна громада, яка функціонально належить до агломерації*

*Найперше слід дати громадам чіткі «правила гри»,  
а в майбутньому – скоординувати їхню діяльність.  
Територіальна громада, яка функціонально належить до агломерації*

*Нормативно-правове забезпечення, яке має визначити форми агломерацій [...], регламентувати організацію їх діяльності, процедуру делегування повноважень, порядок взаємовідносин з районною та обласною владою для усунення дублювання повноважень.  
КУ «Інститут міста Дрогобича»*

*Варто лобювати створення відповідної законодавчої бази із залученням відповідних експертів  
Асоціація міст України*

2. Низька ефективність координації дій та комунікації між громадами-членами агломерацій; відсутність дієвого координуючого органу.

*У першу чергу варто вирішувати проблему координації та взаємодії між громадами.  
Для цього необхідно створити механізми співпраці, зокрема, формувати координаційні органи агломерації.  
Також важливо створити платформи для обміну досвідом та інформацією між громадами.  
Агенція регіонального розвитку Львівщини*

*Серйозними викликами для розвитку Львівської агломерації є налагодження організаційної складової функціонування агломерації, а також ефективної комунікації між громадами-учасницями.  
Директор Департаменту міської агломерації  
Львівської міської ради (2021 р.)*

*Необхідною є координація співпраці територіальних громад.  
Львівська обласна державна адміністрація*

*Координація та взаємодія між громадами.  
Львівський національний університет ім. І. Франка,  
юридичний факультет*

Разом з тим, експерти наголошують, що основою налагодження взаємодовіри між громадами-членами агломерації має стати «... успішна реалізація конкретних невеликих спільних проєктів» (Національний університет «Львівська політехніка»).

**Довідково:** станом на III кв. 2024 р. у Львівській агломерації поки реалізовано лише один спільний проєкт – «Літні табори у Львівській агломерації», у межах якого було організовано та проведено одноденні літні краєзнавчі табори для школярів громад-членів агломерації. Кожна громада підготувала для відвідування культурні, історичні, туристичні та бізнес локації, а також програму, яка дозволяла більше дізнатися про громаду, видатних людей, які тут жили, перспективи та можливості, які створює громада для своїх жителів та гостей. У деяких громадах школярі мали можливість поспілкуватись з місцевими головами та краще зрозуміти, як організоване місцеве самоврядування.

3. Брак якісних та дієвих документів державного планування для агломерацій – стратегії розвитку (при цьому, низка експертів акцентує на відсутності в Україні нормативного забезпечення процедурних питань щодо підготовки стратегій розвитку для об'єднань органів місцевого самоврядування, зважаючи на що, де-факто, прийнята Стратегія розвитку Львівської агломерації знаходиться поза межами правового поля), плану заходів з її реалізації, програми соціально-економічного розвитку, плану управління спільними ресурсами тощо.

4. Проблема кадрового забезпечення розвитку агломерацій (фахівців з просторового планування, економічного розвитку, екології, соціальної політики, проєктних менеджерів, комунікаторів тощо).

*На рівні держави на базі закладів вищої освіти готувати спеціальні кадри з управління територіями та громадами, які в майбутньому повинні сформувати нову національну еліту на рівні агломерації, регіону, держави на основі національної ідеї та модерновості, перетворивши пострадянську, олігархічну державу на сучасну та конкурентоздатну.  
**ГО «Форум Львів і майбутнє»***

*Необхідно розглядати питання [...] розвитку кадрового потенціалу.  
**Агенція регіонального розвитку Львівщини***

*[Проведення] навчання з управління, спільні стратегічні сесії.  
**Школа публічного управління,  
Український католицький університет***

5. Потреба в активізації дій щодо просування інвестиційних можливостей громад-членів агломерацій на міжнародній арені.

*Однією з основних проблем [розвитку агломерації] є неналежне інформування закордонних інвесторів про потенційні інвестиційні проєкти у громадах.  
Для цього доцільно проводити інвестиційні форуми із залученням іноземних партнерів та представляти їм наші проєкти.  
**Територіальна громада, яка функціонально належить до агломерації***

Попри те, що майже усі опитані вказують на необхідність якісного інституційного забезпечення процесу утворення та функціонування агломерації, думки респондентів щодо доцільності прийняття окремого закону про агломерації є різними. Зокрема, 45,8% опитаних дають ствердну відповідь на зазначене питання, наголошуючи при цьому, що відповідний закон повинен враховувати особливості функціонування територій в нинішніх воєнних умовах,

а також акцентувати увагу на аспектах (смайт-спеціалізації тощо), які б посилили можливості та потенціал розвитку агломерацій у період повоєнного відновлення України.

*Окремий закон потрібен, однак з доопрацюванням,  
з урахуванням реальних сучасних та майбутніх післявоєнних обставин.  
ГО «Форум Львів і майбутнє»*

37,5% респондентів вважають, що прийняття окремого закону про агломерації не потрібне.

**Довідково:** у Польщі відсутній єдиний підхід до нормативно-правового забезпечення функціонування агломерацій. Наприклад, **Краківська агломерація** утворена у формі добровільної асоціації м. Кракова та 14 сусідніх ґмін, тобто її функціонування базується на горизонтальних домовленостях органів місцевого самоврядування. Натомість **агломерація Верхньої Сілезії та Заґлемб'я** (так звана Верхньосілезька агломерація) – єдина у Польщі, легітимність якої закріплена спеціальним законом (Законом від 9 березня 2017 року «Про метрополійний союз у Сілезькому воєводстві»). При цьому важливо, що Рада агломерації вирішує спільні питання розвитку сусідніх громад без втрати ними власної ідентичності та самоврядування.

В Іспанії у 2010 р. Парламентом Каталонії було ухвалено Закон 31/2010 про створення **метрополії Барселони**. Цей закон встановлює правові основи функціонування зазначеної метрополії, регламентує її повноваження в таких сферах, як транспорт, міське планування, житлове будівництво та інфраструктура, щоб забезпечити ефективну координацію та взаємодію між різними муніципалітетами-членами метрополії. Утім, більшість великих міських агломерацій в Іспанії нині функціонують у рамках співпраці між муніципалітетами, зокрема через міжмуніципальні та публічно-приватні ініціативи, що допомагають вирішувати нагальні питання, що становлять спільний інтерес, без створення окремих структур або специфічних законів.

У Португалії створення **метрополії Лісабона** та **метрополії Порту** регламентувалося Статутним указом № 44/91 від 1991 р. про створення і функціонування метрополій Лісабона і Порту. Цей указ визначає метрополійні зони як територіальні колективні одиниці публічного права з метою координації інтересів муніципалітетів у межах кожної метрополії.

В Італії діє Національний закон №56/2014, відомий як Закон «Про міста і метрополії». Він значно змінив організацію місцевого самоврядування в країні, адже ліквідував провінції з головними регіональними центрами та замінив їх так званими метрополійними містами (агломераціями).

Респонденти висловили припущення, що основою нормативно-правового забезпечення розвитку агломерацій міг би стати один із запропонованих раніше проєктів – Проєкт Закону про міські агломерації або Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад<sup>50</sup>, за умови його доопрацювання в частині спрощення процедур, пов'язаних із утворенням агломерації, а також регулюванням її функціонування. Зазначимо, згадані вище законопроекти розглядалися у Верховній Раді України у 2017 р. та 2019 р. відповідно. Причинами не прийняття, зокрема, Проєкту Закону про міські агломерації більшість опитаних нами експертів найперше називають:

<sup>50</sup> Прийняття зазначеного законопроекту було визначено індикатором реалізації завдання 1 «Створення законодавчої основи функціонування та розвитку агломерацій, забезпечення збалансованого просторового розвитку територій, що входять до їх складу» (захід (1): врегулювання на законодавчому рівні організаційно-правових засад формування агломерацій сільськими, селищними та міськими територіальними громадами, принципів і механізмів взаємодії територіальних громад у межах агломерацій, гарантій і відповідальності учасників агломерації, а також форм державної підтримки агломерацій) напряду «Посилення інтегруючої ролі агломерацій та великих міст» оперативної цілі 1.1 «Стимулювання центрів економічного розвитку (агломерації, міста)» Плану заходів на 2021-2023 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки (URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2021-%D1%80#Text>). Затвердження зазначеного законопроекту планувалося у термін до 01.12.2021 р. Утім, у вересні 2021 р. після тривалих доопрацювань (загалом упродовж 2019-2021 рр.) його було остаточно знято з розгляду у Верховній Раді України. Таким чином, завдання 1 оперативної цілі 1.1 Плану заходів на 2021-2023 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки залишилося не виконаним. Натомість оновлена у 2024 р. ДСРР станом на поч. листопада 2024 р. залишається не підкріпленою Планом заходів з її реалізації на новий плановий період, а саме 2024-2027 рр.



1) «...складність і заплутаність норм та положень, які не спростять функціонування [агломерацій], а лише ускладнить його через надмірні процедури і надбудови» (КУ «Інститут міста Дрогобича»);

2) брак політичної волі керівництва громад, які територіально належать до агломерації, а також загалом системного підходу до розвитку країни та регіонів.

3) «...супротив малих громад та відсутність підтримки з боку ключових великих громад, насамперед, Київської та Львівської територіальних громад» (Національний університет «Львівська політехніка»);

4) «...схильність до підсилення великих міст, а не навколишніх територій» (Територіальна громада, яка функціонально належить до агломерації);

5) «відсутність зрозумілих механізмів реалізації, джерел фінансування» (ГО «Європейський діалог»);

6) «...значна «централізація» системи утворення агломерацією [відповідно до зазначених вище Законів]» (Національний університет «Львівська політехніка»).

Крім того, респондентами була наведена теза, проте, що «поки не буде вирішене питання із правом власності на спільні об'єкти в межах агломерації та не буде здійснено чіткого розподілу обов'язків щодо управління ними, жоден закон не підвищить ефективність функціонування агломерацій».

У контексті дослідження проблеми інституційного забезпечення формування та розвитку агломерацій респондентам також було запропоновано оцінити можливості, ефективність та потенціал співробітництва територіальних громад в рамках агломерацій (як функціонального типу території, а не територіального утворення) на основі норм діючого Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Думки опитаних щодо цього питання розділилися у співвідношенні 50% на 50%. При цьому, наприклад, представники ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. Долишнього НАН України» наголосили, що драйвером співпраці громад, найперше, є зацікавленість на рівні керівних органів.

Подібною була й позиція представників ГО «Форум Львів і майбутнє», які, зокрема, зазначили, що чинниками активізації співпраці громад є не стільки формальні чинники, як-от інституційне забезпечення цього процесу, скільки неформальні, наприклад, мотивація стейкхолдерів до відповідних дій.

*...співробітництвом рухає мотивація, а не законодавча зарегульованість.  
[...] Співробітництво виростає від потреб обох/або декількох  
зацікавлених осіб на добровільних засадах.  
ГО «Форум Львів і майбутнє»*

Зважаючи на низький рівень охоплення територіальних громад міжмуніципальним співробітництвом<sup>51</sup>, ми запитали експертів у чому, на їх думку, полягають основні перешкоди (бар'єри) що сповільнюють розвиток співробітництва на основі норм діючого Закону України «Про співробітництво територіальних громад». У результаті інтерв'ю ними ідентифіковані наступні ключові проблеми:

<sup>51</sup> За даними Всеукраїнської Асоціації ОТГ у період з 2020 р. (тобто із набуттям повноважень територіальними громадами на новій територіальній основі) до поч. 2024 р. було укладено 431 договір про співробітництво територіальних громад. Учасниками такого співробітництва загалом стали 686 із 1469 громад, створених в країні. Упродовж 2020-2023 рр. територіальними громадами Львівської області було укладено 60 договорів ММС. Найбільше договорів укладено Радехівською, Рава-Руською, Жовківською та Золочівською громадами. Натомість територіальні громади Львівської агломерації (за винятком Жовківської громади) характеризувалися меншою активністю в контексті ММС, порівняно з іншими громадами регіону.

1) складність процедури міжмуніципального співробітництва; довготривалість процедури укладення договорів про співпрацю;

*Бюрократичні і процедурні складнощі при ініціюванні та організації співробітництва між громадами. Процес вимагає узгодження багатьох деталей щодо підписання договорів тощо.*  
**КУ «Інститут міста Дрогобича»**

*Довготривалі процедури укладання договорів про співробітництво.*  
**Територіальна громада, яка функціонально належить до агломерації**

*Тривалість процедури з укладення договорів про реалізацію спільних проєктів.*  
**Консультант Програми Ради Європи  
«Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні»**

2) низька інституційна спроможність органів місцевого самоврядування у контексті їх участі в міжмуніципальному співробітництві, яка, у тому числі, спричинена: (1) браком власних фінансових ресурсів для реалізації проєктів співробітництва, (2) відсутністю чітко регламентованих дієвих механізмів фінансового стимулювання розвитку співробітництва територіальних громад, (3) браком кваліфікованих кадрів у ключових сферах управління (наприклад, урбаністика, планування місцевого розвитку, інженерія тощо);

*Обмеженість фінансових ресурсів громад. Навіть об'єднавши зусилля, громадам часто не вистачає коштів для реалізації масштабних інфраструктурних проєктів, таких як ремонт доріг, модернізація мереж водопостачання, будівництво сміттєпереробних заводів тощо.*

*Недосконалість механізмів фінансування проєктів співробітництва. Закон [Закон України «Про співробітництво територіальних громад»] не передбачає окремого бюджетного фінансування, а можливості залучення коштів з державного фонду регіонального розвитку чи інших джерел досить обмежені. [...] Недостатність кваліфікованих кадрів у громадах для планування та реалізації складних інфраструктурних проєктів. Багатьом громадам бракує досвідчених менеджерів, інженерів, проєктантів тощо.*  
**КУ «Інститут міста Дрогобича»**

*Потрібна додаткова фінансова підтримка участі територіальних громад у проєктах співробітництва.*  
**Радник Львівського міського голови  
з економічних питань та містобудування (2015-2020 рр.)**

*Брак фінансових стимулів (в т.ч. визначених поза межами Закону [Закону України «Про співробітництво територіальних громад»]).*  
**Національний університет «Львівська політехніка»**

*Дефіцит власних коштів громади, неефективний менеджмент.*  
**Волинський національний університет імені Лесі Українки**

3) низький рівень вмотивованості громад до співпраці, що, серед іншого, може бути наслідком:

- політизованості одного або кількох учасників співробітництва; конкуренції між територіальними громадами та/або втрати взаємної довіри тощо;

*Недостатня обізнаність та розуміння громадами можливостей співробітництва, які надає цей закон. Багато громад досі не скористалися ним повною мірою. [...] Низький рівень довіри між громадами, небажання ділитися повноваженнями та ресурсами, що заважає досягненню домовленостей про співпрацю.*  
**КУ «Інститут міста Дрогобича»**

*Небажання громад укладати такі договори.  
Територіальна громада, яка функціонально належить до агломерації*

- нестачі позитивного досвіду ефективно реалізованих в Україні угод про співробітництво територіальних громад.

*Відсутність достатнього позитивного досвіду і кращих практик, які б надихали інші громади використовувати можливості Закону [Закону України «Про співробітництво територіальних громад»].  
КУ «Інститут міста Дрогобича»*

У свою чергу, низька вмотивованість громад до міжмуніципального співробітництва зумовлює складність узгодження інтересів та пріоритетів різних органів місцевого самоврядування.

*Складність узгодження інтересів та пріоритетів різних громад.  
Часто громади мають різні потреби й бачення розвитку інфраструктури, що ускладнює досягнення домовленостей про спільні проекти.  
КУ «Інститут міста Дрогобича»*

Результати проведених анкетування та глибинних інтерв'ю дозволили констатувати наявність низки **поведінкових перешкод** щодо входження територіальних громад в агломерацію. Найперше, це страх поділитись владою (31% опитаних); страх поділитись земельними ресурсами (у т.ч. страх хаотичної забудови своєї громади) (27,6%); страх поділитись фінансовими ресурсами (22,4%; рис. 10).

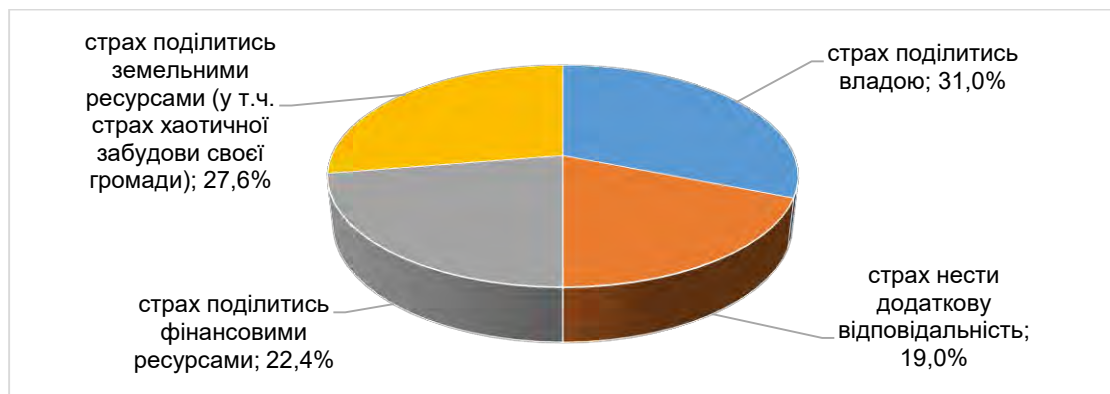


Рис. 10. Відповіді на запитання «Які поведінкові перешкоди щодо входження громад в агломерацію? (оберіть кілька відповідей)», %

*Страх поділитися владою.  
Це природньо для місцевих еліт, особливо якщо відсутня мотивація до реального розвитку громади.  
Все інше із переліченого [страх нести додаткову відповідальність; страх поділитись фінансовими ресурсами, земельними ресурсами] – буде наслідком.  
ГО «Форум Львів і майбутнє»*

Крім того, респонденти вказали на наявність таких деструктивних поведінкових чинників в контексті формування агломерації, як: недовіра до партнерів; незрозумілість процедури прийняття управлінських рішень у процесі формування агломерації; конфлікти інтересів між громадами; відсутність в Україні позитивних практик агломерування; недостатня

інституційна спроможність ОМС в контексті участі в агломерації; корумпованість органів влади тощо.

*Недовіра до партнерів.  
Консультант Програми Ради Європи  
«Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні»*

*Недовіра до потенційних партнерів.  
Національний університет «Львівська політехніка»*

*Незрозуміла процедура прийняття рішень [у процесі формування агломерації].  
Територіальна громада, яка функціонально належить до агломерації*

*Суб'єктивні конфлікти інтересів.  
Страх бути критикованим з боку політичних опонентів.  
Відсутність аналогічних практик, які б були успішними.  
ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. Долишнього НАН України»*

*Недостатня інституційна спроможність менеджменту в контексті участі в агломерації.  
Волинський національний університет імені Лесі Українки*

*Нерозуміння конкретних цілей формування агломерації.  
Територіальна громада, яка функціонально належить до агломерації*

*Нерозуміння механізмів співпраці, відсутність позитивних прикладів співпраці,  
нерозуміння розподілу обов'язків та права власності на створену додану вартість. Корупція, лобіювання  
інтересів окремих бізнес-груп на протидію інтересам громади.  
ГО «Народна дія Львів»*

**Довідково:** На етапі вироблення моделі врядування проблема недовіри між партнерами в межах агломерації були характерними для більшості розвинутих нині агломерацій світу. Наприклад, у **Краківській агломерації** упродовж перших семи років її функціонування при прийнятті рішень використовувався принцип простої більшості, і лише згодом, побудувавши взаємодовіру, напрацювавши культуру співпраці, гміни погодились запровадити принцип одностайності при прийнятті рішень.

**Блок 3. Пріоритети подолання проблем формування та функціонування агломерацій в Україні.** Результати проведеного дослідження дозволили підтвердити гіпотезу, що основними проблемами формування та ефективного функціонування агломерацій в Україні є недосконалість інституційного та організаційного забезпечення цього процесу. Для пошуку шляхів та дієвих інструментів подолання зазначених проблем у процесі анкетування та глибинних інтерв'ю було опитано експертів щодо їх бачення пріоритетів та можливостей удосконалення процесу інституційного забезпечення агломерування в Україні.

Зважаючи на актуальність питання якісного нормативно-правового забезпечення утворення та функціонування агломерацій, ми запитали респондентів, яким чином законодавство мало б визначати статус агломерації (рис. 11).

Цікаво, що 46,7% опитаних вважає, що агломерацію слід законодавчо регламентувати як форму співробітництва територіальної громади-центру агломерації з територіальними громадами, які розташовані в зоні впливу центру агломерації щодо вирішення визначеного кола спільних питань. Таке визначення статусу агломерації може призвести до порушення принципу рівності громад у межах агломерації, оскільки загрожує де-факто розмежуванням громад в межах агломерації на (1) територіальну громад-центр агломерації та (2) територіальні громади, розташовані в зоні впливу центру агломерації. При цьому, відповідаючи на запитання щодо ефективності/неефективності системи координації взаємодії громад-учасниць (потенційних та фактичних) Львівської агломерації (питання № 11) більшість

респондентів наголошує на важливості збереження рівноправ'я між громадами та дотримання принципу взаємовигоди.



Рис. 11. Відповіді на запитання «Якому з варіантів Ви надаєте перевагу для законодавчого визначення статусу агломерації? (оберіть кілька відповідей)», %

$\frac{1}{5}$  респондентів зазначають, що агломерація – це соціо-територіальна система-мікрорегіон, який слід ідентифікувати як функціональний тип території згідно законодавчо визначених критеріїв.

Цікаво, що лише трохи більше 13% опитаних вважають, що агломерацію слід законодавчо регламентувати як юридичну особу у формі асоціації, як інструмент просторового розвитку території на основі договірної співробітництва громад, при тому, що саме такий статус сьогодні мають і Львівська, і Київська агломерації. Міжмуніципальні асоціації або союзи – найбільш поширена форма об'єднань й у європейських та північноамериканських агломераціях.

Разом з тим, *представники однієї із опитаних громадських організацій* зазначили, що у законодавчому визначенні статусу агломерацій найперше має враховуватися рівень взаємодії територіальних громад щодо спільного адміністрування об'єктів власності. Отже, на їх думку агломерація – це «...інституціоналізоване у формі договору чи в інший спосіб співробітництво суміжних та/або сусідніх територіальних громад з метою планового ефективного управління спільними ресурсами цих громад та створення спільної доданої

*вартості»* (автор – О.І. Дацко, д.е.н., доц., завідувач кафедри менеджменту мистецтва Львівської національної академії мистецтв).

На запитання «Чи підтримуєте Ви важливість законодавчого встановлення процедури утворення агломерації, критеріїв віднесення територіальних громад та/або територій до складу агломерації?» більшість опитаних (60%) дали ствердну відповідь. При цьому, респонденти наголошують на важливості врахування інтересів органів місцевого самоврядування-учасників агломерацій при розробленні відповідного нормативно-правового забезпечення.

Також половина респондентів вважає доцільним законодавче унормування механізму визначення, встановлення та документальної фіксації меж агломерації. 42,3% опитаних вважають ці заходи не обов'язковими, ще 7,7% респондентів не змогли визначитися із відповіддю на зазначене питання.

Трохи більше 80% опитаних вважають, що немає потреби у включенні агломерацій у визначену Конституцією України систему місцевого самоврядування (Розділ XI).

Під час глибинних інтерв'ю серед представників наукової спільноти також прозвучали думки й про те, що: (1) інституційно закріплювати статус агломерації не потрібно; (2) законодавче визначення статусу агломерації не вплине на ефективність її функціонування; (3) поки достатньо фіксації агломерації як функціонального типу території.

Опитані експерти зазначають, що на ефективність функціонування агломерацій в Україні матиме чималий вплив й застосування додаткових фінансових стимулів для співробітництва громад.

*Не потрібен [окремий закон про агломерації]. Потрібні фінансові стимули для співробітництва, але не в рамках окремого закону.*

**Національний університет «Львівська політехніка»**

**Довідково:** установчими зборами асоціації органів місцевого самоврядування «**Львівська агломерація**» від 29.04.2024 р. «Про визначення розміру членських внесків на 2024 рік» встановлено розмір членських внесків до агломерації в обсязі 1 гривня на одного мешканця громади. Таким чином, загальний річний бюджет асоціації у 2024 р. (після внесків усіх громад) складе трохи менше 1 млн грн, або ж близько 24 тис дол США. Близько 80% загальної суми внесків забезпечує Львівська громада.

Бюджет **Краківської агломерації** (Польща) у 2022 р. становив майже 5 млн злотих, або приблизно 1,1 млн євро. Приблизно таким же є бюджет єдиної в Ірландії метрополії – **Дублін** (щорічно трохи більше 1 млн євро).

Бюджет **Ризької метрополії** (Латвія) формується із членських внесків муніципалітетів-учасників асоціації, які сплачуються щорічно до 30 квітня. Розмір членського внеску муніципалітету міста Риги становить 40,0 тис. євро, а інших муніципалітетів – 5,0 тис. євро.

**Агломерація Верхньої Сілезії та Заглемб'я** (так звана Верхньосілезька агломерації, Польща) має власний бюджет, основу якого складають 5,75% від обсягу ПДФО, який сплачують мешканці гмін агломерації. Дохідна частина бюджету агломерації у 2022 р. склала 1,3 млрд злотих (приблизно 300 млн євро). Лівава частка цих коштів витрачається на забезпечення функціонування спільної транспортної системи, зокрема, залізничного сполучення.

Бюджет **метрополії Барселони** (Іспанія) формується із ширшого кола джерел. Найперше, це внески муніципалітетів-членів метрополії. Їх розмір встановлюється за згодою усіх муніципалітетів та є однаковим для усіх адміністративних одиниць, не залежно від площі або чисельності населення. Крім того, до бюджету надходять: (1) так звані метрополійні податки і збори. Фактично, це надбавки до майнових податків і здорів (у т.ч. податок на нерухоме майно), встановлені законодавством Іспанії про місцеві фінанси для метрополійних районів; (2) плата за надання послуг у сферах, що належать до компетенції метрополії; (3) плата за користування об'єктами публічної власності; (4) плата за користування послугами державних компаній (у т.ч. банків), які діють на території метрополії; (5) надходження від штрафів і санкцій; (6) субсидії; (7) доходи від операцій з капіталом.

Традиційно вагому складову бюджету європейських агломерацій/метрополій становлять фінансові ресурси ЄС.

Крім того, 46,4% опитаних наголошують на необхідності чіткого законодавчого встановлення механізму нефінансової підтримки державою агломерацій та стимулювання їх розвитку як полюсів економічного зростання загалом та територіальних громад, що входитимуть до їх складу. При цьому, така підтримка має бути комплексною – інституційною, інформаційною, маркетинговою, промоційною тощо.

Респонденти також наголосили на необхідності формування культури співпраці між органами місцевого самоврядування на засадах довіри і взаємоповаги як передумови ефективної координації спільних проєктів і залучення ресурсів.

До ТОП-3 **організаційних заходів**, які найбільше сприятимуть розвитку агломерацій в Україні респонденти віднесли: (1) налагодження ефективної взаємодії між громадами-членами агломерації (40,8% відповідей); (2) пошук надійних джерел фінансування (20,4% відповідей); (3) створення дієвого регулятивного органу (16,3% відповідей).

*Потрібен орган управління, якому довірятимуть усі учасники агломерації; визначення основних цілей спільного розвитку території агломерації.  
Територіальна громада, яка функціонально належить до агломерації*

*Затвердити чіткі та взаємовигідні «правила гри», створити спільний орган (залучити через аутсорс тощо), щоб координував співпрацю  
Територіальна громада, яка функціонально належить до агломерації*

*Формування ефективної системи регулювання розвитку агломераціями є ключовим етапом, адже це дозволить забезпечити системну координацію та моніторинг реалізації стратегічних пріоритетів. Паралельно з цим важливо створити механізми співпраці та партнерства з місцевими органами влади, підприємствами та громадськими організаціями. Це дозволить об'єднати зусилля для досягнення спільних цілей та забезпечити широку підтримку ініціатив з боку різних сфер суспільства.  
Агенція регіонального розвитку Львівщини*

Крім того, в контексті організаційного забезпечення розвитку агломерацій в Україні респонденти акцентують на важливості якісної кадрової підтримки (*Консультант Програми Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні»*).

**Довідково:** в офісі агломерації Верхньої Сілезії та Заглемб'я (Польща) працює близько 180 фахівців, які виконують функції, пов'язані з управлінням майном, підготовкою та виконанням бюджету, підготовкою та моніторингом реалізації Стратегії розвитку, залученням зовнішньої фінансової допомоги тощо.  
В Бюро **Краківської агломерації** (Польща) працює 20 фахівців.  
Станом на III кв. 2024 р. в офісі **Львівської агломерації** працювало не більше 6 осіб.

На думку більшості опитаних для ефективного функціонування агломерацій в Україні пріоритетними формами взаємодії громад-членів мали б бути (рис. 12): (1) договір про співробітництво у формі реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів, (2) робочі зустрічі та консультації щодо вирішення питань, які становлять спільний інтерес, а також (3) спільні заходи в сферах компетенції громад.

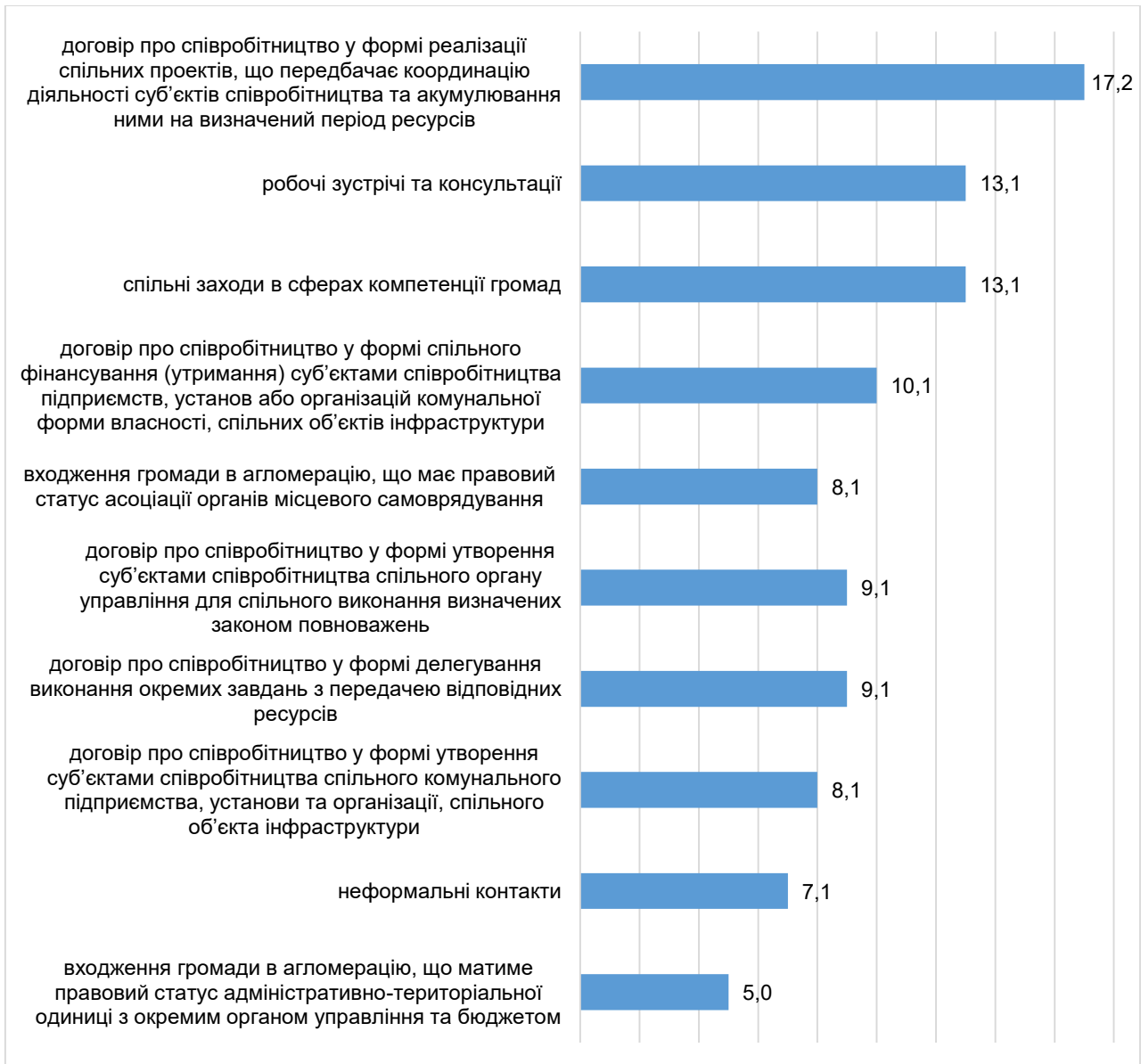


Рис. 12. Відповіді на запитання «Які з форм взаємодії громад мають бути пріоритетними для ефективного функціонування агломерацій в Україні?», %

Цікаво, що саме потребу в укладенні угоди про співробітництво між громадами Львівської агломерації 44% опитаних назвали одним із першочергових заходів з підвищення ефективності регулювання її функціонування.

*Укласти реальні та дієві угоди між центром агломерації та громадами, які знаходяться у його зоні впливу, щодо вирішення визначеного кола спільних питань.*  
**ГО «Форум Львів і майбутнє»**

Іншою важливою складовою в контексті підвищення ефективності регулювання функціонування Львівської агломерації респонденти називають формування єдиного регулятивного органу (37,0%; рис. 13).





Рис. 13. Відповіді на запитання «Що варто зробити для підвищення ефективності регулювання функціонування Львівської агломерації? (оберіть кілька відповідей)», %

59,3% респондентів упевнені, що входження територіальних громад в Львівську агломерацію на основі укладеного договору про співробітництво між громадами, а також проведення регулярних робочих зустрічей та консультацій щодо вирішення питань, які становлять спільний інтерес, реалізація спільних заходів тощо сприятиме поліпшенню розвитку учасників агломерації. Разом з тим, низка опитаних наголошують, що таке покращення не слід очікувати у короткостроковій перспективі, а радше у середньо- та довгостроковому періоді. Також наявною була й відповідь, що «...форма взаємодії громад у межах агломерації не визначає її успішності. Успішність залежить від якості реалізованих заходів» (ГО «Народна дія Львів»).

Враховуючи результати анкетувань та глибинних інтерв'ю, нами ідентифіковано наступні пріоритетні **регулятивні заходи** в контексті забезпечення успішного розвитку агломерацій в Україні:

1) інституціоналізація системи регулювання діяльності агломерацій. Наприклад, щодо Львівської агломерації, то понад третина опитаних вважають, що формування єдиного дієвого регулятивного органу є одним із основних драйверів забезпечення ефективного її функціонування;

*Інституціоналізувати систему регулювання агломерацією, але не через прийняття законодавчих актів, а на рівні горизонтальних рішень.  
ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. Долишнього НАН України»*

*Створити інституцію для систематичної роботи з громадами.  
Можливо задіяти Агенцію регіонального розвитку Львівщини  
ГО «Європейський діалог»*

*Узгодити процедуру прийняття рішень у межах агломерацій.  
Консультант Програми Ради Європи  
«Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні»*

2) розроблення якісних та реалістичних документів державного планування для агломерацій (генеральних планів, стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, галузевих планів розвитку тощо) із забезпеченням публічності та прозорості цього процесу, узгодження таких документів із документами державного планування громад-членів агломерації, відповідного регіону, держави;

*Перш за все, необхідно розробити стратегічний план розвитку, який визначатиме цілі, завдання та пріоритети на майбутнє.*

**Агенція регіонального розвитку Львівщини**

*Виготовити прагматичний генеральний план.*

*Розробити чіткі плани [галузеві плани розвитку] з відповідними графіками їх реалізації, джерелами фінансування існуючими й такими, що у перспективі можуть бути залучені з інших вітчизняних та іноземних джерел.*

**ГО «Форум Львів і майбутнє»**

*Розробка якісних документів для агломерації на основі вивчення потреб стейкхолдерів, їх пріоритизації, інвентаризації наявних ресурсів тощо.*

**Школа публічного управління,  
Український католицький університет**

*Спроектувати просторове розміщення людей та їхніх потреб принаймні на 7-10 років.*

**ГО «Народна дія Львів»**

3) промоція потенціалу та можливостей розвитку агломерацій, у т.ч. на міжнародній арені.

*Особливу увагу надати інвестиційно привабливим територіям, що можуть бути негайно задіяні для потреб інвестиційної діяльності та оперативного освоєння коштів, що надходять з різних джерел на відбудову держави.*

**ГО «Форум Львів і майбутнє»**

Вивчення досвіду організаційно-інституційного забезпечення та стратегічного планування розвитку агломерацій в Європі дозволило констатувати наявність у провідних агломераціях/метрополіях стратегій розвитку як обов'язкової складової забезпечення сталого зростання, підвищення конкурентоспроможності та ефективного використання спільних ресурсів. Попри те, що сьогодні в Україні відсутнє законодавче регулювання процедурних питань щодо підготовки Стратегій розвитку агломерацій, у 2023 р. за підтримки Центру експертизи доброго врядування Ради Європи (у межах Програма «Посилення демократичного врядування і стійкості в Україні»), а також представників Фонду розвитку місцевої демократії ім. Єжи Регульського (Польща) було підготовлено<sup>52</sup> Стратегію розвитку Львівської агломерації на період до 2027 року (далі – Стратегія розвитку Львівської агломерації) згідно зі методологією Ради Європи зі стратегічного муніципального планування (Strategic Municipal Planning). Відтак, Львівська агломерація стала першою в Україні, де ініціювали та затвердили документ такого типу.

Ми додатково запитали респондентів щодо їх оцінок прийнятої наприкінці 2023 р. Стратегії розвитку Львівської агломерації. Більшість з них вважають зазначений документ суто формальним, не очікують особливих вигод для громад від його прийняття (34,8%), а також зазначають, що Стратегія зроблена поспіхом, має багато прогалин і навряд чи буде реалізована (11,1%), не враховує реальні інтереси громад (5,6%; рис. 14).

---

<sup>52</sup> Ця цього відповідно до розпорядження начальник Львівської ОВА про початок розроблення Стратегії розвитку Львівської агломерації на період до 2027 року був створений керівний комітет у складі представників 17 громад (в подальшому до них приєдналась ще одна громада), а також представників ключових департаментів ОВА, деяких державних інституцій, експертів, представників проєктів міжнародної технічної допомоги.



Рис. 14. Відповіді на запитання «Як Ви оцінюєте Стратегію розвитку Львівської агломерації на період до 2027 року?», %

*Стратегія не містить аналізу найважливішого: (1) опису вхідних ресурсів для розвитку співпраці; (2) аналізу спільних проблем та цілей розвитку; (3) не окреслено, яку додану вартість створюватиме ця агломерація і як будуть розподілені результати її функціонування між громадами.*

*Крім того, вважаю, що горизонт планування до 2027 року не може вважатися стратегічним.*

*Стратегія повинна була б формуватися на основі комплексних планів просторового розвитку території громад-членів агломерації.*

*У більшості громад такі документи відсутні.*

*Жодною із громад-членів агломерації не оприлюднені в повному обсязі генеральні плани. Частина генпланів втрачає свою актуальність у 2025 р. (наприклад, м. Львова. А генплану Львівської територіальної громади немає взагалі).*

*Тому виникає питання, на основі яких показників сформована Стратегія розвитку Львівської агломерації.*

**ГО «Народна дія Львів»**

Утім 40% опитаних все ж вважають Стратегію розвитку Львівської агломерації на період до 2027 року чіткою, зрозумілою і досить якісною, а також вбачають її потенціал в контексті сприяння підвищенню якості життя мешканців у громадах-учасницях агломерації.

*Документ відображає фактичну готовність залучених громад до реалізації спільних проектів та за умови якісної реалізації принесе певну користь громадам.*

**Консультант Програми Ради Європи  
«Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні»**

Однак, відповідно до законодавства України планувальні й проектні рішення мають супроводжуватися оцінками екологічних наслідків їх реалізації. Згідно із Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку» такій оцінці мала б підлягати і Стратегія розвитку Львівської агломерації на період до 2027 року. Утім, станом на поч. листопада 2024 р. відповідного документу не було внесено у Єдиний реєстр стратегічної екологічної оцінки.

Разом з тим, як справедливо зазначили представники *Львівської обласної державної адміністрації*, «Стратегія – рамковий візійний документ, який має бути підсилений якісним Планом [реалізації Стратегії]». Утім, до розроблення та/або обговорення проекту Плану заходів з реалізації Стратегії розвитку Львівської агломерації на період до 2027 року долучалися лише 30% опитаних. Станом на поч. листопада 2024 р. зазначений документ затверджено не було. З-поміж основних причин не прийняття Плану заходів з реалізації

Стратегії респонденти називають відсутність якісної координації взаємодії між громадами-учасницями агломерації, а також чітко сформульованого переліку спільних інтересів та ресурсів, які можуть бути задіяні для вирішення спільних проблем.

*У визначеному форматі План заходів з реалізації Стратегії не був прийнятий, оскільки це можливо і доцільно лише після визначення зацікавлених громад та формування платформи для їхньої взаємодії.*

*Під час розроблення проєкту Стратегії було напрацьовано понад 20 стратегічних проєктів, вони стали основою для підготовки проєкту Плану заходів.*

**Консультант Програми Ради Європи  
«Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні»**

Половина опитаних вважають ілюзорними<sup>53</sup> та/або малореалістичними перспективи втілення завдань Стратегії розвитку та Плану заходів з її реалізації. Основними дестимуляторами в контексті реалізації Стратегії розвитку та Плану заходів з її реалізації експерти називають: відсутність нормативно-правового забезпечення процесів агломерування; слабо налагоджена взаємодія між громадами; часову та просторову невизначеність бойових дій; брак власних фінансових ресурсів у громад-учасниць агломерації тощо.

*На сьогодні перспективи [реалізації Стратегії розвитку та Плану заходів з її реалізації] не оптимістичні, адже громади не готові фінансувати спільні заходи власним бюджетом*  
**Територіальна громада, яка функціонально належить до агломерації**

*Перш за все необхідно щоб закінчилась війна. А потім варто чітко законодавчо регламентувати питання, пов'язані з агломеруванням.*  
**Територіальна громада, яка функціонально належить до агломерації**

*Заходи будуть реалізуватися по мірі можливості природнім шляхом. Вплив Стратегії при цьому – суто формальний.*  
**ГО «Європейський діалог»**

*Складність буде в організації взаємодії громад за відсутності відповідного законодавства.*  
**КУ «Інститут міста Дрогобича»**

*Перспективи залежать від досягнення зацікавленими громадами консенсусу щодо процедури прийняття рішень та формування платформи для взаємодії.*  
**Консультант Програми Ради Європи  
«Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні»**

*Якщо виконання Стратегії розвитку та Плану заходів з її реалізації буде забезпечене зовнішнім фінансовим ресурсом – щось буде робитися, а якщо ні – то все залишиться без змін.*  
**ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. Долошнього НАН України»**

*Стратегічні цілі Стратегії – зовсім не стратегічні. Радше гарні гасла: «ефективне взаємовигідне партнерство», «рівноправне партнерство», «комфортне і безпечне середовище». Це не стратегія, а швидше умови співіснування. Перспективи реалізації примарні, бо заявити про наміри посилять конкурентоспроможність території та створити реальні умови для підвищення конкурентоспроможності – різні речі.*

**ГО «Форум Львів і майбутнє»**

*Перспективи дуже невизначені, бо документи не містять ключових даних щодо проєктованої кількості та розміщення ресурсів, прав власності, опису реалій просторового розвитку. Цій Стратегії бракує людиновимірності.*

**ГО «Народна дія Львів»**

<sup>53</sup> Тобто такими, які виглядають привабливими, але насправді не мають реального підґрунтя. Такі перспективи здаються здійсненним, але насправді є лише ілюзією, без конкретних шансів / з мінімальними шансами на втілення. Наприклад, ілюзорні перспективи можуть бути результатом перебільшення потенційних вигод чи недооцінки труднощів.

Перспективи реалізації Стратегії розвитку оцінюють як реалістичні лише 15,3% опитаних. Для цього, на думку опитаних, з поміж іншого, мають бути утворений дієвий регулятивний орган, забезпечена якісна комунікація між громадами, а також затверджений реалістичний Плану заходів.

*Буде Асоціація і План заходів – будуть ефективно реалізовані проєкти.  
Львівська обласна державна адміністрація*

*Повинні бути реалізовані [Стратегія розвитку та План заходів з її реалізації].  
Радник Львівського міського голови  
з економічних питань та містобудування (2015-2020 рр.)*

*У більш віддаленій перспективі більшість задумів буде реалізовано.  
Національний університет «Львівська політехніка»*

А експерти Асоціації міст України наголошують, що «*прийнята Стратегія розвитку Львівської агломерації має великі шанси стати дорожньою картою для розвитку громад-членів агломерації*».

Отже, враховуючи результати анкетувань та глибинних інтерв'ю пріоритетні напрями удосконалення інституційного середовища для реалізації заходів з розвитку агломерацій в Україні стосуються регламентації процесів створення агломерацій та врядування в них (наприклад, щодо Львівської агломерації, понад третина опитаних вважають, що формування єдиного дієвого регуляторного органу є одним із основних драйверів забезпечення її ефективного функціонування); розроблення якісних та реалістичних документів державного планування для агломерацій (генеральних планів, стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, галузевих планів розвитку тощо) із забезпеченням публічності та прозорості цього процесу, узгодження таких документів із документами державного планування громад-членів агломерації, відповідного регіону, держави; ефективної промоції потенціалу та можливостей розвитку агломерацій, у т.ч. на міжнародній арені з використанням сучасних інструментів регіонального маркетингу.

#### **4. Проблеми транспортної мобільності: на прикладі Львівської агломерації**

Швидке та комфортне переміщення різними видами транспорту між населеними пунктами, підвищення безпеки дорожнього руху та зменшення заторів є однією з основних потреб мешканців та мешканок великих міст і сусідніх із ними громад та безпосередньо впливає на якість їх життя. Саме тому, розвиток інтегрованої системи мобільності визначений як одна з оперативних цілей у стратегії розвитку Львівської агломерації (далі Стратегії)<sup>54</sup> у межах стратегічної цілі №2 «Якість життя».

З метою формування інтегрованої системи мобільності, як одного із основних пріоритетів для будь-якої агломерації, а також досягнення інших цілей визначених у Стратегії,

---

<sup>54</sup> Стратегія розвитку Львівської агломерації на період до 2027 р. Львівська обласна військова адміністрація: сайт. URL: <https://loda.gov.ua/documents/87309>

робочими групами та проектними командами в складі представників громад членів Асоціації органів місцевого самоврядування (ОМС) «Львівська агломерація», громад потенційних членів Асоціації ОМС, Львівської обласної військової адміністрації, окремих державних і недержавних організацій регіонального та місцевого рівня підготовлено 24 проекти співробітництва громад Львівської агломерації, які можуть спільно реалізовуватися громадами агломерації в різних форматах співпраці між ними та з іншими зацікавленими партнерами. Зокрема, на етапі формування плану реалізації Стратегії, серед відібраних 81 проектної ідеї щодо співробітництва громад Львівської агломерації, більшість стосувалася розвитку громадського транспорту (39) та розбудови транспортної інфраструктури (24), що пояснюється особливою важливістю транспортних зв'язків, які формують фактичну цілісність агломерації.

За відсутності опублікованого плану реалізації Стратегії, специфіку підготовлених проектів співробітництва, пов'язаних із формуванням інтегрованої системи мобільності та розвитку логістичного потенціалу громад Львівської агломерації, актуальні практичні кроки з їх реалізації, можна окреслити орієнтуючись на перелік завдань, які необхідно виконати для досягнення відповідних оперативних цілей.

Зокрема, за результатами соціологічного дослідження 2023 р.<sup>55</sup>, серед основних проблемних аспектів функціонування приміських автобусних перевезень на думку мешканців агломерації варто відзначити: недостатню кількість рейсів і значні інтервали їх руху (24,7% респондентів); незадовільний технічний стан пасажирських транспортних засобів (23,6%); велика тривалість поїздки (16,0%); висока вартість проїзду, включно з усіма пересадками (15,4%), а також неналежний рівень комфорту в салоні (12,5%). Інші проблемні аспекти відзначили менше 12% опитаних мешканців, і лише 26,9% зазначили, що для них жодних проблем у процесі функціонування приміських автобусних перевезень не існує. Окреслені мешканцями агломерації проблемні аспекти є наслідком значно глибших проблем функціонування сфери приміських автобусних перевезень, зокрема: відсутності інтегрованої системи міського громадського транспорту з приміським автобусним сполученням; відсутність інтеграції приміських автобусних рейсів із приміськими поїздами; відсутність автоматизованої системи оплати проїзду в приміських автобусах; відсутність практики замовлення транспортних послуг у приміському автобусному сполученні тощо. Для вирішення проблем покращення якості надання послуг у приміському автобусному сполученні та підвищення привабливості таких перевезень існує низка інструментів, серед яких варто виділити налагодження системи стійкого фінансування таких перевезень, покращення існуючих та створення нових елементів транспортної інфраструктури (створення виділених смуг для маршрутних транспортних засобів на в'їздах у Львів; облаштування транспортно-пересадкових вузлів з приміських автобусів на міський транспорт; покращення інфраструктури запинок приміських автобусів), а також впровадження ефективної системи контролю за якістю їх функціонування.

На території Львівської агломерації є окремі позитивні практичні кроки в напрямку вирішення окреслених проблем:

- продовження міського автобусного маршруту №9 у с. Муроване з компенсацією витрат за пробіг по території Мурованської територіальної громади;

---

<sup>55</sup>Думки і погляди населення Львівської агломерації. КМІС. Лютий-березень 2023 року. На замовлення Програми Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні» [https://decentralization.ua/uploads/library/file/858/Report\\_LvivAgglomeration\\_March2023\\_ukr\\_fin.pdf](https://decentralization.ua/uploads/library/file/858/Report_LvivAgglomeration_March2023_ukr_fin.pdf)

- прийняття до транспортної мережі Львова окремих маршрутів, які курсують до населених пунктів Львівської міської територіальної громади (МТГ);
- впровадження системи безготівкової оплати проїзду у приміських автобусах Львівської області;
- впровадження системи GPS-контролю за роботою приміських автобусів та виведення цієї інформації для публічного доступу.

Проте, ці кроки є радше точковими покращеннями, а не системними, що не вказує на те, що часто проблеми в функціонуванні приміського автобусного сполучення, як в масштабах Львівської агломерації зокрема, так і Львівської області загалом, не можуть бути вирішені на рівні місцевого самоврядування чи обласної адміністрації, а потребують системних рішень із вдосконалення профільного нормативно-правового забезпечення на рівні центральних органів законодавчої та виконавчої влади.

Поряд із покращенням приміського автобусного сполучення, також важливим є посилення ролі приміського залізничного сполучення, оскільки якісна диверсифікація способів переміщення та зростання частки пасажирів приміських поїздів сприятиме зростанню якості їх пересування у Львівській агломерації. Незважаючи на досить розгалужену залізничну мережу на території Львівської агломерації, приміські залізничні перевезення є альтернативою для приміського автобусного сполучення при здійсненні поїздок у її межах лише на окремих напрямках. Зокрема, тільки для 3% мешканців агломерації залізничні перевезення є одним із альтернативних способів пересування, а питома вага поїздок поїздами становить лише 3,5% в структурі пересувань в агломерації<sup>56</sup>. Низька питома вага пересувань залізницею у межах агломерації призводить до зростання обсягів автомобільних пересувань, зокрема зростання навантаження на приміські автобусні мережі, які залишаються практично безальтернативним способом пересування для мешканців агломерації. Низький попит на приміське пересування залізницею у межах Львівської агломерації зумовлений негативним впливом наступних чинників:

- інфраструктурних обмежень (високої частки одноколієних ділянок з високою інтенсивністю руху; відсутності допуску приватної тяги для функціонування на залізничній інфраструктурі);
- недоліків просторового планування (відсутності залізничних платформ і незручне розташування деяких платформ у окремих населених пунктах на території Львівської агломерації, які мають безпосередній залізничний зв'язок зі Львовом; суміщення важливих на національному та міжнародних рівнях вантажних і пасажирських станцій, що суттєво звужує можливості для розвитку приміських залізничних перевезень);
- недоліків операційного характеру (недостатньої кількості рухомого складу та високого ступеня його зносу; малої кількості рейсів; незручного графіка курсування та великої тривалості поїздки);
- фінансово-економічні обмеження (системне недофінансування сектору приміських залізничних перевезень і його субсидування за рахунок інших джерел доходів).

---

<sup>56</sup> Думки і погляди населення Львівської агломерації. КМІС. Лютий-березень 2023 року. На замовлення Програми Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні» [https://decentralization.ua/uploads/library/file/858/Report\\_LvivAgglomeration\\_March2023\\_ukr\\_fin.pdf](https://decentralization.ua/uploads/library/file/858/Report_LvivAgglomeration_March2023_ukr_fin.pdf)

На відміну від більшості країн Європи, в яких залізничне сполучення є базовим видом пересування у приміських поїздах, коли приміські поїзди курсують з високою частотою та є реальною альтернативою для приватного автотранспорту та приміських автобусів, для регіонів України такий підхід не є характерним. У Львові здійснювалися спроби налагодження приміського та внутрішньо міського залізничного сполучення (зокрема, функціонування на початку 1990-х років міської електрички та запуск у 2009 р. міського рейкового автобуса зі сполученням ст. Сихів – ст. Підзамче), однак жодна з цих спроб не була успішною, в тому числі через негативний вплив окреслених вище чинників.

Окремі позитивні приклади покращення приміського залізничного сполучення реалізовані в межах Київської агломерації, зокрема, курсування вже понад 10 років міської кільцевої електрички в Києві, яка на окремих напрямках є ефективною альтернативою для інших способів пересування. Крім того, варто відзначити реалізацію державного проекту приміського залізничного сполучення навколо міст-мільйонників України – City Express, який вже діє у м. Києві<sup>57</sup>, м. Дніпрі та їх передмістях. У листопаді 2021 р. м. Львів було долучено до цього проекту та з'явилася можливість у межах його реалізації отримати 10 нових двосистемних потягів для запуску міського та приміського залізничного сполучення, однак після повномасштабного вторгнення РФ всі закупівлі тимчасово призупинили. З метою комунікації щодо формування дорожньої карти імплементації проекту City Express у Львові в Львівській міській раді була створена спеціальна робоча група, яка спільно з ПАТ «Укрзалізниця» займається: напрацюванням візії поетапної реалізації проекту; включення міського залізничного сполучення до єдиної транспортної системи міста та в систему електронного квитка; включення його до інтегрованої концепції розвитку та міських планів сталої мобільності тощо. За результатами аналізу основних індикаторів транспортної мобільності та потенціалу розвитку громад, для участі в проекті було обрано 20 громад, що безпосередньо межують з м. Львів або пов'язані з ним залізничними шляхами, 9 серед яких є діючими членами Львівської агломерації. Початковий етап реалізації проекту передбачає після позитивного техніко-економічного обґрунтування від ПАТ «Укрзалізниця» налагодження функціонування міського залізничного сполучення у межах наявних у м. Львові залізничних колій, на наступному етапі можливе його розширення за межі міста в сусідні громади. Аналіз потенційних маршрутів Lviv City Express дозволяє стверджувати, що їх функціонування дозволить створити принципово нову альтернативу в приміському пересуванні для понад третини мешканців більшості громад Львівської агломерації (рис.15). Потенційно реалізація проекту дозволить охопити близько 18% загальної площі області (або 4802,8 км<sup>2</sup>), а також 32% від загальної чисельності жителів області (1,17 млн мешканців)<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Kyiv City Express. Мапа сполучень. Укрзалізниця. Сайт: <https://kyivcityexpress.uz.gov.ua/map.html>

<sup>58</sup> Приміська електричка врятує Львів від заторів і проблем із громадським транспортом. Святослав Товстига. Твоє місто. Сайт: [https://tvoemisto.tv/blogs/prymiska\\_elektrychka\\_vryatuie\\_lviv\\_vid\\_zatoriv\\_i\\_problemi\\_iz\\_gromadskym\\_transportom\\_133686.html](https://tvoemisto.tv/blogs/prymiska_elektrychka_vryatuie_lviv_vid_zatoriv_i_problemi_iz_gromadskym_transportom_133686.html)





Рис. 15. Потенційні маршрути Lviv City Express\*

Джерело: побудовано за даними<sup>59</sup>

Основними ризиками для реалізації проекту City Express у Львові можуть стати: відсутність необхідних технічних передумов для повноцінного функціонування міського та приміського залізничного сполучення у Львівському залізничному вузлі, зокрема, модернізації та інфраструктурних змін для виведення вантажного руху з найбільш завантажених ділянок, внаслідок відсутності фінансування для таких робіт у бюджетах різних рівнів; посиленням пріоритетності магістральних вантажних і пасажирських сполучень на національному рівні на противагу приміському залізничному сполученню, що унеможливіло забезпечення ефективних інтервалів його руху та погіршує споживчий попит на такі переміщення; низький очікуваний попит на послуги міського залізничного сполучення та його потенційна збитковість. На даний час, проект City Express у Львові включений до програми планування просторового розвитку Львівського залізничного вузла<sup>60</sup>, яка була затверджена в серпні 2023 р., та спрямована на формування комплексного підходу до розвитку Львівського залізничного вузла як основи транспортного каркасу Львівської МТГ, інтеграції з європейською залізничною системою та розвиток міського залізничного транспорту. Зокрема, програмою передбачено запровадження та розвиток міського залізничного сполучення, що в короткостроковій

<sup>59</sup> Стали відомі потенційні маршрути, якими зможе курсувати львівська електричка. Перелік. Медіа-хаб «Твоє місто». Сайт: [https://tvoemisto.tv/news/staly\\_vidomi\\_potentsiyni\\_marshruty\\_za\\_yakymy\\_kursuvatyme\\_lvivska\\_elektrychka\\_perelik\\_133244.html](https://tvoemisto.tv/news/staly_vidomi_potentsiyni_marshruty_za_yakymy_kursuvatyme_lvivska_elektrychka_perelik_133244.html)

<sup>60</sup> Програма планування просторового розвитку Львівського залізничного вузла як частини транспортної системи Львівської міської територіальної громади на 2023–2028 роки. Ухвала Львівської міської ради №3728 від 23.08.2023 р. Сайт: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/100A64AA057F1E1B\\_C2258A2200237D1E?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/100A64AA057F1E1B_C2258A2200237D1E?OpenDocument)

перспективі має стати основним видом громадського транспорту, як самої Львівської МТГ, так і Львівської агломерації, до складу якої вона входить.

Окрім, проекту City Express у Львові, удосконалення приміського залізничного сполучення у межах Львівської агломерації можливе на вже наявних напрямках, так у рамках чинного Закону України «Про залізничний транспорт» територіальні громади мають можливість здійснювати часткове фінансування роботи приміських поїздів, а ПАТ «Укрзалізниця» - покращувати рівень сервісу та якість послуг завдяки цим ресурсам, зокрема, здійснювати випуск оновленого рухомого складу, додавання нових рейсів, коригування розкладу руху, облаштування нових платформ і зупинок тощо.

Висока питома вага автомобільних поїздок у межах Львівської агломерації разом із зростанням рівня автомобілізації у регіоні зумовлює низку проблем, насамперед у її центрі: значних заторів на вулицях Львова через надмірну концентрацію транспортних засобів та інтенсивність їх руху (лише 12% водіїв автомобілів пересідають на міський громадський транспорт, тоді як 59% водіїв продовжують рух по Львову); надмірні затримки в русі міського громадського транспорту через затори (як у центральній частині міста, так і на його околицях); брак простору для організації паркування у центральній частині міста, яка зараз надмірно насичена транспортом. Одним із основних інструментів вирішення цих проблем, задекларованим серед пріоритетних завдань Стратегії, є створення мережі перехоплювальних паркінгів, розміщення яких на основних напрямках при в'їзді в місто-центр агломерації, близько транспортних розв'язок та поруч із зупинками чи станціями громадського транспорту повинно сприяти розвантаженню центральної частини та околиць м. Львова від занадто щільного потоку автотранспорту, а також зменшенню кількості та тривалості заторів на його вулицях.

Починаючи з 2021 р., було здійснено певні практичні кроки в напрямку реалізації комплексу заходів для облаштування перехоплювальних паркінгів і створення сприятливих умов для стимулювання пересадки з приватного на громадський транспорт. Зокрема, депутатською комісією транспорту Львівської міської ради (ЛМР) представлено сім локацій, де на виїздах із Львова можуть розташовуватися перехоплювальні паркінги, Департаментом міської мобільності та вуличної інфраструктури ЛМР розроблено концепцію їх створення, зарезервовано земельну ділянку під перший перехоплювальний паркінг на південній околиці м. Львова (на вул. Стрийській) на 1264 паркувальних місця<sup>61</sup>, а на початку 2024 р. визначено компанію-забудовника, організаційно-правові та фінансові умови, на яких буде здійснюватися його будівництво. На теренах Львівської агломерації, також варто відзначити практичний досвід функціонування окремих паркувальних майданчиків біля торгових центрів (ТРЦ «King Cross Leopoldis» та гіпермаркету «Епіцентр», 1800 та 1000 паркувальних місць відповідно) як перехоплювальних, що не є системним рішенням, однак його слід враховувати для уникнення помилок під час реалізації мережі перехоплювальних паркінгів у м. Львові. У випадку успішної реалізації проекту City Express у Львові, а також поширення його в межах громад Львівської агломерації, перспективним варіантом розміщення перехоплювальних паркінгів можуть стати віддалені від м. Львова залізничні станції чи платформи. Зручне розташування таких паркінгів відносно мережі доріг державного значення та справедлива тарифна політика, можуть стимулювати попит як у локальних мешканців, так зовнішнього відносно агломерації транспорту.

---

<sup>61</sup> Перший Park & Ride у Львові. URBIS AIR. Сайт: <https://urbisair.com.ua/news/lviv/pershyy-park-amp-ride-u-lvovi/>

Проте ефективне функціонування мережі перехоплювальних паркінгів можливе лише за умов надання якісної транспортної альтернативи для водіїв приміського автотранспорту – системи зручного, швидкого та надійного громадського транспорту, розвиненої велосипедної та пішохідної інфраструктури. Важливим аспектом у цьому питанні є рівень розвитку системи паркування та організація простору для паркування, а також спеціальна система ціноутворення, яка виключатиме пільгову вартість паркування у центральній частині міста для будь-яких автовласників, натомість дозволятиме безкоштовно чи за пільговим тарифом паркування у перехоплювальних паркінгах. Серед основних ризиків для реалізації мережі перехоплювальних паркінгів, як у межах м. Львова, так і в межах всіх дотичних громад Львівської агломерації, варто відзначити: відсутність фінансових ресурсів для їх будівництва чи облаштування та забезпечення їх належним громадським транспортом, особливо в умовах воєнного стану та обмеження неперіоритетних видатків; відсутність вільних земельних ділянок для будівництва чи організації паркінгів у зручних для водіїв місцях; негнучка та неефективна тарифна політика місцевих органів влади, що може негативно впливати на попит автовласників на такі послуги; а також відсутність діючих маршрутів громадського транспорту до локації, на яких заплановано облаштування перехоплювального паркінгу.

У національній транспортній стратегії України на період до 2030 року<sup>62</sup> визначено низку завдань, безпосередньо пов'язаних із розвитком транспортної мобільності, зокрема забезпечення транспортної доступності для населення, стимулювання використання більш екологічних чистих засобів пересування, стримування автомобілізації міст завдяки розвитку громадського транспорту, велосипедних і піших переміщень. У 2020 р. м. Львів стало першим містом в Україні, в якому було прийняте стратегічне рішення щодо розвитку велосипедного руху як звичайного виду транспорту. Зокрема, Львівською міською радою було ухвалено План сталої міської мобільності (ПСММ), що визначає засади функціонування та розвитку сфери міської мобільності загалом і велосипедного руху зокрема. В задекларованій у ПСММ ієрархії пріоритетів для формування міської політики в сферах інфраструктури, транспорту та будівництва<sup>63</sup>, забезпечення умов для руху велотранспорту та інших легких персональних засобів пересування посідає третє місце, поступаючись формуванню комфортного середовища для руху пішки та подальшому розвитку міського громадського транспорту. Основним документом, що регулює всі аспекти розвитку велосипедної мережі м. Львова на сьогодні є Програма розвитку велосипедного транспорту на території Львівської міської територіальної громади до 2033 р.<sup>64</sup>, яка є пропонує можливості для розвитку наявної та створення нової безпечної та комфортної велосипедної інфраструктури та велосипедної мережі в межах території Львівської міської територіальної громади.

На сьогодні в Львівській агломерації велосипедний рух є мало затребуваним, менше 0,2% опитаних мешканців і мешканок громад агломерації за даними опитування КМІС у 2023 році вказали велосипед як основний засіб пересування або відзначили його серед

---

<sup>62</sup> Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року. Кабінет Міністрів України, Розпорядження від 30 травня 2018 р. № 430-р, Київ, Сайт: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text>

<sup>63</sup> План дій з реалізації Плану сталої міської мобільності Львова до 2024 року. Рішення Львівської міської ради №815 від 22 вересня 2021 р. Сайт: [https://www8.city-adm.lviv.ua/Pool/Info/doclmr\\_1.NSF/\(SearchForWeb\)/944FD4B2757ED859C225875F002B36C2?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/Pool/Info/doclmr_1.NSF/(SearchForWeb)/944FD4B2757ED859C225875F002B36C2?OpenDocument)

<sup>64</sup> Програма розвитку велосипедного транспорту на території Львівської міської територіальної громади до 2033 р. Ухвала Львівської міської ради №3983 від 2 листопада 2023 р. Сайт: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/hvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/6F6977884146D7D4C2258A6000298FB1?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/hvaly.nsf/(SearchForWeb)/6F6977884146D7D4C2258A6000298FB1?OpenDocument)

можливих альтернатив (водночас, у м. Львові для близько 4% мешканців велосипед є основним засобом пересування у холодну пору року та 8% - у теплий період). Основним обмежувальним чинником для зростання велосипедного руху в агломераційних поїздах є відсутність безпечної велосипедної інфраструктури (велодоріжок, велосмуг), що зазначили 35% мешканців Львівської МТГ та 13,7% мешканців агломерації. Відсутність облаштованого велосипедного сполучення між Львовом та населеними пунктами агломерації обумовлена сформованою практикою проектування автомобільних шляхів, яка не передбачає прокладання міжміської велосипедної інфраструктури. Хоча рух велосипедистів по автомобільних шляхах у приміських пересуваннях формально не є забороненим, проте він не є безпечним, що негативно впливає на рівень привабливості таких поїздок – більше 80% мешканців львівської агломерації за жодних умов не схильні користуватися велосипедом для поїздок до м. Львова.

В Україні практично відсутній успішний досвід будівництва велосипедної інфраструктури для приміських чи міжміських поїздок, особливо вздовж автомобільних шляхів загального користування. Водночас у Львівській МТГ є окремі приклади успішного облаштування та функціонування приміської велосипедної інфраструктури: велодоріжка між Львовом і Брюховичами вздовж вул. Замарстинівської (протяжністю близько 5,5 км.); велодоріжка між Львовом і Винниками вздовж вул. Личаківської (протяжністю близько 4,4 км.); а також велосмуга між Львовом і Пасіками-Зубрицькими вздовж вул. Зеленої (протяжністю близько 3,5 км.). Інтенсивність велосипедного руху на цих ділянках як у робочі дні, так і у вихідні, може свідчити про значний потенційний попит на пересування велосипедом, задоволення якого обмежене сучасним рівнем розвитку велосипедної мережі.

Хоча діюча велосипедна мережа м. Львова вважається однією з найбільш розвинутих в Україні, вона досі залишається фрагментованою та не забезпечує ефективного поєднання суцільними велосипедними шляхами його мікрорайонів із центром міста, між собою, а також з можливими точками примикання до ділянок приміської велосипедної мережі, прокладання яких заплановано вздовж автомобільних доріг загального користування. Усунення проблемних аспектів розвитку велосипедної мережі м. Львова можливе завдяки послідовній реалізації Програми розвитку велосипедного транспорту на території Львівської МТГ до 2033 р., першочерговим завданням якої визначено з'єднання існуючих елементів вже наявної велосипедної мережі, що передбачає облаштування 33 ділянок загальною протяжністю 16,1 км, а також будівництво та облаштування 65 нових ключових ділянок велосипедної мережі загальною протяжністю 110 км<sup>65</sup>. В перспективі це дозволить з'єднати між собою всі ділянки велосипедної мережі в межах м. Львова та з'єднати з велосипедною інфраструктурою міста щонайменше сім сусідніх населених пунктів.

---

<sup>65</sup>У Львівській громаді до 2033 року хочуть облаштувати ще щонайменше 150 км велоінфраструктури. Львівська міська рада. Сайт: <https://city-adm.lviv.ua/news/city/transport/296269-u-lvivskii-hromadi-do-2033-roku-khochut-oblashtuvaty-shche-shchonaimenshe-150-km-veloinfrastruktury>

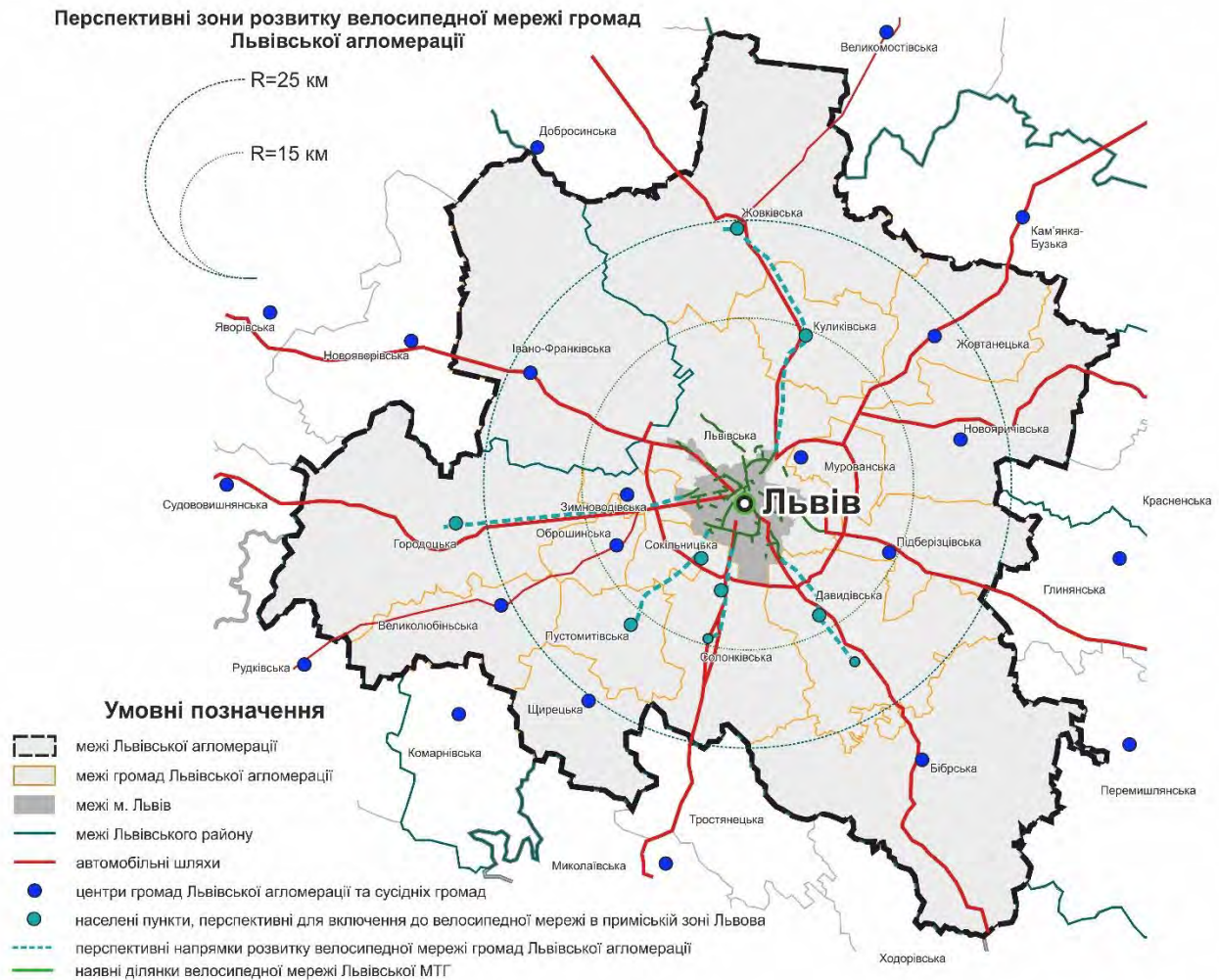


Рис.16. Перспективні напрямки розвитку велосипедної мережі громад Львівської агломерації

Розвиток велосипедного руху в межах громад Львівської агломерації, на нашу думку, перш за все має концентруватися на проектуванні, будівництві або облаштуванні нових ділянок приміської та міжміської велосипедної інфраструктури, облаштованих вздовж автомобільних доріг на основних напрямках сполучення. Першим практичним кроком у напрямку реалізації цього підходу має стати побудова велосипедної доріжки в межах капітального ремонту міжнародної дороги М-09 Тернопіль – Львів – Рава-Руська на ділянці Львів –Рава-Руська, фінансування якого планується за рахунок ресурсів Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР). Запланована в межах проекту велосипедна доріжка від м. Львова до м. Жовкви (рис.16), дозволить поєднати центр Львівської агломерації з центрами двох громад-учасників завдяки новій ділянці міжміської велосипедної інфраструктури, а також сприятиме підвищенню привабливості поїздок велосипедом для їх мешканців, які отримують нову альтернативу в пересуванні. Можливе продовження цієї велосипедної доріжки до м. Рава-Руська та кордону з Польщею, створюють перспективи для поєднання велосипедної мережі Львівської агломерації з європейською мережею магістральних велосипедних сполучень (ЄвроВело), яка сполучає країни Європи між собою.

Інтеграція нових ділянок приміської та міжміської велосипедної інфраструктури з міською велосипедною мережею м. Львова дозволить повноцінно оцінити потенціал розвитку

велосипедного руху в агломерації та визначити доцільність і можливі перспективи розширення велосипедної мережі вздовж доріг місцевого значення та на території громад агломерації. Серед основних ризиків для створення нових ділянок приміської та міжміської велосипедної інфраструктури в межах Львівської агломерації, а також інтеграції їх з міською велосипедною мережею м. Львова, варто відзначити: відсутність належного фінансування дорожньої сфери через дефіцит державного бюджету та продовження війни, що унеможливить будівництво найбільш протяжних ділянок велосипедних доріжок вздовж автомобільних шляхів; відмову окремих органів місцевого самоврядування вносити зміни в плани просторового розвитку громади та передбачати фінансування на розвиток велосипедної інфраструктури; відсутність досвіду в проектуванні велосипедної інфраструктури в підрядних організаціях, що може спричинити появу некомфортних і навіть небезпечних для руху велосипедних доріжок чи смуг.

Основою системи транспортної мобільності в Львівській агломерації є мережа доріг державного значення, через які переміщується понад 85% транспортного потоку в м. Львів. Ця мережа створює належні умови для руху міжнародних та міжміських автобусів і вантажного транспорту, забезпечуючи пересування більшості мешканців приміськими автобусами (57% усіх поїздок до центру агломерації) та приватними автомобілями (39% поїздок до центру агломерації)<sup>66</sup>. Водночас для мережі автомобільних доріг державного значення в межах Львівської агломерації характерними є наступні проблеми: відсутність безпечних пішохідних переходів до зупинок громадського транспорту, особливо на ділянках автомобільних доріг поза межами населених пунктів; значна кількість ДТП з травмованими та загиблими, що здебільшого зумовлено недотриманням водіями автомобільного транспорту швидкісного режиму; рух транспорту через населений пункт, як правило, через його центральну частину або вулицю, що зумовлює погіршення якості життя у цьому населеному пункті; надмірну інтенсивність руху, що часто призводить до транспортних заторів. Зазначені проблеми мають значний негативний вплив на рівень безпеки руху, який є одним із найважливіших факторів при оцінюванні агломерації поїздок мешканцями – для 51% мешканців він є найважливішим, тоді як для понад 80% опитаних він входить до трійки найважливіших.

Для вирішення проблем підвищення безпеки руху на автомобільних дорогах, на яких існує накладання локального та транзитного руху, а також які проходять через населені пункти, існує низка ефективних інструментів (організаційні рішення, інфраструктурні заходи та посилення контролю за дорожнім рухом), проте відсутність належного фінансового забезпечення в умовах війни суттєво обмежує або цілком унеможлиблює їх реалізацію. Фінансові ресурси державного дорожнього фонду, завдяки яким значною мірою здійснювалося фінансування дорожньої сфери та підвищення безпеки дорожнього руху на державному рівні до повномасштабного вторгнення РФ, спрямовуються до загального фонду державного бюджету з метою посилення оборони держави та зміцнення армії.

Попри значні обмеження фінансового характеру, підвищення безпеки дорожнього руху та розвитку мережі в Львівській агломерації залишається пріоритетними завданнями у межах формування інтегрованої системи мобільності та подальшого налагодження її ефективного функціонування. На наш погляд, в умовах дефіциту фінансових ресурсів для повноцінного забезпечення розвитку дорожньої мережі (масштабних реконструкцій наявних і будівництва

---

<sup>66</sup> Думки і погляди населення Львівської агломерації. КМІС. Лютий-березень 2023 року. На замовлення Програми Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні» [https://decentralization.ua/uploads/library/file/858/Report\\_LvivAgglomeration\\_March2023\\_ukr\\_fin.pdf](https://decentralization.ua/uploads/library/file/858/Report_LvivAgglomeration_March2023_ukr_fin.pdf)

нових ділянок автомобільних доріг) варто зосередитися на якісній підтримці мережі наявних доріг, здійсненні комплексних заходів з метою підвищення безпеки дорожнього руху та покращення умов руху для вразливих учасників у межах населених пунктів агломерації. Зокрема, комплекс заходів із підвищення безпеки дорожнього руху та покращення умов руху для вразливих учасників може включати: організаційні рішення з метою спрощення проїзду перехресть, попередження конфліктів перетинів транспортних потоків, мінімізації лівоповоротних потоків; облаштування засобів заспокоєння дорожнього руху з метою забезпечення дозволеної швидкості руху та зменшення обсягів транзитного руху через мережу доріг місцевого значення; облаштування безпечних пішохідних переходів на автомобільних дорогах поза межами населених пунктів та ліквідацію нерегульованих наземних пішохідних переходів через дороги державного значення; встановлення комплексів автоматичної фіксації перевищення дозволеної швидкості руху та зовнішнього освітлення в межах населених пунктів агломерації, через які проходять автомобільні дороги державного та місцевого значення.

Формування інтегрованої системи мобільності як головної передумови підтримання та розвитку транспортних зв'язків, що фактично окреслюють цілісність агломерації, а також налагодження її ефективного функціонування на теренах Львівської агломерації є одним із основних пріоритетів для її розвитку. Формування інтегрованої системи мобільності агломерації потребує комплексних планувальних підходів, які дозволять забезпечити транспортні потреби мешканців і бізнесу в усіх її населених пунктах у сталій та інклюзивній формі. Особливо важливим на шляху до раціонального планування системи мобільності агломерації є використання методології транспортного планування, системних досліджень мобільної поведінки мешканців і моніторингу актуальних параметрів транспортного руху, які мають стати основою для ефективного прогнозування мобільної поведінки мешканців населених пунктів агломерації та достовірного аналізу впливу інвестиційних проєктів і організаційно-управлінських рішень у сфері мобільності. Для початку формування інтегрованої системи мобільності в Львівській агломерації, на нашу думку, доцільно розробити план її сталої мобільності, який дозволить більш обґрунтовано підходити до розроблення загальної стратегії розвитку системи мобільності в агломерації та окремих стратегій розвитку основних компонентів цієї системи. Наявність плану сталої мобільності та стратегії розвитку системи мобільності в Львівській агломерації дозволить громадам-членам розробляти та реалізовувати конкретні спільні проєкти в сфері мобільності та транспорту, які потенційно матимуть переваги перед проєктами інших громад у доступі до допомоги міжнародних партнерів, до державних цільових фондів та інших джерел фінансування. Проєктні пропозиції, пов'язані з розвитком сфери мобільності, розроблені в межах плану реалізації Стратегії Львівської агломерації, варто використати в процесі підготовки плану сталої мобільності та стратегії розвитку системи мобільності в Львівській агломерації, це підвищить їх шанси на отримання необхідного обсягу фінансування (в т.ч. міжнародного) та подальшої реалізації.

## 5. Проблемні аспекти встановлення меж територіальних громад та адміністративно-територіальних одиниць в умовах децентралізації

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, яка реалізується починаючи з 2015 року, створила нові можливості для розвитку територіальних громад та значно підвищила спроможність місцевого самоврядування. Формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, фокусують перманентність проблеми узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Водночас фундаментальною проблемою функціонування органів місцевого самоврядування досі залишається фрагментарність встановлених меж новітніх адміністративно-територіальних утворень.

У більшості адміністративно-територіальних одиниць існують декілька варіантів формально встановлених меж, на жоден з яких не розроблено технічної документації та які не внесено до Державного земельного кадастру, що тягне за собою цілий ряд проблем забезпечення реальної повсюдності місцевого самоврядування.

Така ситуація створює невизначеність із повноваженнями щодо розпорядження землями, призводить до помилок в обліку та статистиці, створює підґрунтя для конфліктів, істотно обмежує імплементацію єдності підходів до просторового й економічного планування в сфері регіонального розвитку та формування взаємопов'язаної системи планування функціонально-просторового розвитку держави.

Тому встановлення меж територій територіальних громад, а також населених пунктів, як в технічному, так і в юридичному аспектах актуалізує необхідність реального інституційно-правових врегулювання цієї проблеми постаючи важливими елементами успішного завершення реформи децентралізації в Україні у контексті формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах; створення скоординованої системи стратегічного, просторового та бюджетного планування регіонального розвитку на національному, регіональному та місцевому рівнях.

**Особливості інституційно-правового забезпечення просторово-інтегрованої політики регіонального розвитку в Україні.** Визначення меж територій сільських і селищних рад в Україні вперше ініційовано в процесі відходу від соціалістичної системи земельних відносин, вибудованих за принципами монопольного права державної власності на землю та безоплатності землекористування, який отримав назву – земельна реформа, відповідно постанови Верховної Ради України "Про земельну реформу (18 грудня 1990 рік)<sup>67</sup>.

Проголошення земельної реформи відбулося без унормування на рівні самостійного законодавчого акта кінцевої мети, напрямів, етапів та механізмів її здійснення, як цілісного комплексу скоординованих взаємопов'язаних правових, організаційних, фінансових, технологічних, науково-технічних, інформаційно-освітніх та інших заходів з огляду на практичне впровадження ринкових земельних відносин.

---

<sup>67</sup> Про земельну реформу: постанова Верховної Ради Української РСР від 18 грудня 1990 р № 563-XII. // Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-12#Text>. (дата звернення: 11.04.2024).



Серед основних першочергових заходів земельної реформи значились, зокрема формування територій сільських і селищних рад, у межах яких вони мають право розпоряджатися землею;

За період з 1992 по 1994 рік було створено нові та оновлено існуючі планово-картографічні матеріали на площі 9,5 млн. га (лише 22% від потреби); на устарілих планах М 1:10000 землекористувань колгоспів і державних господарств формально (камерально) сформовано території 9,3 тис. сільських і селищних рад (87% загального обсягу цих робіт) та визначено межі 22684 сільських населених пунктів (79%)<sup>68</sup>.

Таким чином, межі сформованих територій сільських і селищних рад в натурі (на місцевості) не встановлено, а їх координати дотепер не визначено. Уточнення меж територій районів та областей, їх координат та площ також не було здійснено.

З 1 січня 2002 року законодавчою основою системного впорядкування змін у земельних відносинах, що відбулись з часу проголошення земельної реформи, а також реалізації конституційних норм щодо забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави; раціонального використання й охорони земель є чинний Земельний кодекс України<sup>69</sup>, Закон України «Про землеустрій» (від 22.05.03 р. №858-IV)<sup>70</sup> тощо. В статті 176 Земельного Кодексу України було зазначено, що межі адміністративно-територіальних утворень посвідчуються державним актом України, форму та порядок видачі якого встановлює Верховна Рада України.

Однак Верховна Рада України ні форми, ні порядку видачі таких державних актів так і не визначила. А статтю 176 виключено із Земельного кодексу на підставі Закону № 497-VIII від 2 червня 2015 року<sup>71</sup>, що набув чинності 27 червня 2015 року.

У щорічнику «Моніторинг земельних відносин в Україні. 2014-2015», підготовленому станом на 3 березня 2016 р в рамках реалізації Проекту «Підтримка реформ у сільському господарстві та земельних відносинах в Україні», зазначено наступне<sup>72</sup>: *«Згідно з даними Держгеокадастру існує 50 населених пунктів з офіційно визначеними і зареєстрованими межами з поміж 29772 населених пунктів в Україні (згідно з даними Державної служби статистики України), включаючи міста, селища міського типу та села. З них 21 населений пункт знаходиться в Одеській області, 13 в Рівненській, 6 в Сумській, 3 в Тернопільській, 2 в Черкаській та по одному в Київській, Івано-Франківській, Полтавській, Харківській та Чернігівській. Загальна територія цих населених пунктів складає всього близько 24122 га. Однак у більшості районів і міст, а також усіх областей існують формально встановлені межі. Питання визначення меж ускладнюється адміністративною реформою, оскільки сільські ради знаходяться в процесі консолідації в сільські громади, а їхню кількість буде зменшено».*

<sup>68</sup> Чепков Б. Становлення і розвиток земельної реформи / Б. М. Чепков. – Землевпорядний вісник. – 2001. - № 1. – С. 8-10.

<sup>69</sup> Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768 – III. // Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>. (дата звернення: 10.08.2024).

<sup>70</sup> Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV. // Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15/ed20220710#Text> (дата звернення: 7.07.2024).

Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV. // Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15/ed20220710#Text> (дата звернення: 7.07.2024).

<sup>71</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення складу, змісту та порядку погодження документації із землеустрою: Закон України від 2 червня 2015 р. № 497-VIII. // Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-19#n5> (дата звернення: 7.07.2024).

<sup>72</sup> Щорічник «Моніторинг земельних відносин в Україні. 2014-2015»: Проект «Підтримка реформ у сільському господарстві та земельних відносинах в Україні», С.11 KSE. URL: <http://www.kse.org.ua/download.php?downloadid=451>. (дата звернення: 9.08.2024).

За результатами оновленого моніторингу станом на червень 2018 року до ДЗК внесено інформацію про офіційно встановлені адміністративні межі 803 населених пунктів – це 2,8% з-поміж 28 670 в Україні (за даними Державної служби статистики України), включаючи міста обласного та районного значення, селища міського типу та сільські населені пункти<sup>73</sup>.

В сучасних умовах згідно частини 2 статті 173 Земельного кодексу України межі району, села, селища, міста, району у місті встановлюються і змінюються за проєктами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно до абзацу третього пункту 1 частини 3 статті 186 Земельного кодексу України, рішення Верховної Ради України, органу місцевого самоврядування про встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальної одиниці одночасно є рішенням про затвердження проєктів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальної одиниці.

Слід враховувати, що на час адміністративно-територіальної трансформації відповідно до частини третьої статті 46 Закону України «Про землеустрій»<sup>74</sup> проєкт землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць повинен включати: пояснювальну записку; завдання на виконання робіт; рішення про розроблення проєкту землеустрою щодо встановлення або зміни меж адміністративно-територіальних одиниць; посвідчені в установленому порядку копії генерального плану населеного пункту, рішень про його затвердження (у разі зміни меж населеного пункту); вкопіювання із схеми землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальної одиниці (утворення), а у разі її відсутності - вкопіювання із проєкту формування територій сільських, селищних рад; вкопіювання із кадастрових карт (планів) з відображенням існуючих (за їх наявності) та проєктних меж адміністративно-територіальної одиниці; експлікація земель в існуючих (за їх наявності) та проєктних межах адміністративно-територіальної одиниці; опис меж адміністративно-територіальних одиниць; матеріали погодження проєкту; матеріали виносу меж адміністративно-територіальних одиниць в натуру (на місцевість) з каталогом координат їх поворотних точок.

Однак, в процесі поетапного формування об'єднаних територіальних громад, створення об'єднаних адміністративних районів, зазначені проєкти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць не складались, що є ознакою просторово-правової недосконалості адміністративно-територіальної реформи та породжує нові проблемні ситуації.

Варто згадати, що 12 червня 2020 р. Кабінетом Міністрів України були затверджені розпорядження "Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад" по 24 областям. Фактично в Україні сформовано нову територіальну основу місцевого самоврядування підзаконними урядовими актами. Жодним актом законодавства держави не визначено подальшої правової долі чинних меж та територій сільських, селищних рад, сформованих та затверджених в процесі проведення загальнодержавної земельної реформи в Україні.

---

<sup>73</sup> Моніторинг земельних відносин в Україні: 2016-2017. Статистичний щорічник. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: <https://land.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/monitoring.pdf>. (дата звернення: 9.08.2024).

Моніторинг земельних відносин в Україні: 2016-2017. Статистичний щорічник. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: <https://land.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/monitoring.pdf>. (дата звернення: 9.08.2024).

<sup>74</sup> Про землеустрій: закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>. (дата звернення: 10.08.2024).

Водночас, згідно абзацу першого частини восьмої статті 21 Закону України "Про Державний земельний кадастр"<sup>75</sup> відомості про межі адміністративно-територіальних одиниць вносяться до Державного земельного кадастру на підставі проектів землеустрою щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць.

Крім того, згідно абзацу другого частини восьмої цієї статті, доповненої Законом № 1423-IX від 28 квітня 2021 року<sup>76</sup>, відомості про межі територій територіальних громад вносяться до Державного земельного кадастру на підставі проектів землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад.

Необхідно враховувати, що Законом № 1423-IX від 28 квітня 2021 р. внесено зміни в Закон України «Про землеустрій», зокрема доповнено статтю 46<sup>1</sup>, якою регламентовано розробку проектів землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад. Такий проект землеустрою щодо встановлення меж території територіальної громади має включати:

- пояснювальну записку;
- завдання на виконання робіт;
- вкопіювання із проекту формування території сільської (селищної) ради (за наявності);
- опис меж території територіальної громади;
- креслення меж території територіальної громади, складене у відповідному масштабі;
- каталог координат поворотних точок меж території територіальної громади.

Встановлено також, що відомості про межі території територіальної громади:

- вносяться до Державного земельного кадастру.
- зазначаються у витягу з Державного земельного кадастру, який безоплатно видається відповідній сільській, селищній, міській раді.

Таким чином, національним законодавством регламентовано внесення до Державного земельного кадастру відомостей щодо меж адміністративно-територіальної одиниці/території територіальної громади включно з їх графічним відображенням та координатами їх поворотних точок в електронному форматі.

Однак дотепер належним чином цього не здійснено через стагнацію розробки визначених земельним законодавством проектів землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад, проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць.

За даними Держгеокадастру<sup>77</sup> станом на 1.05.2024 р. внесено до Державного земельного кадастру відомості про межі 10 819 адміністративно-територіальних одиниць, що складає 36 % їх кількості. Вперше у 2023 році внесено до Державного земельного кадастру відомості про межі 16 територіальних громад, що становить лише 1,1 % їх загальної кількості.

Тому очевидними є проблеми:

- відсутності актуальних легітимних відомостей Державного земельного кадастру, зокрема про встановлені (змінені) межі адміністративно-територіальних одиниць;

---

<sup>75</sup> Про Державний земельний кадастр: закон України від 7 липня 2011 р. № 3613–VI. Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>. (дата звернення: 11.08.2024).

<sup>76</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: закон України від 28 квітня 2021 року № 1423-IX. Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#n921>. (дата звернення: 15.08.2024).

<sup>77</sup> Державна служба України з питань геодезії, картографії і кадастру. Наповненість кадастру. URL: <https://land.gov.ua/>. (дата звернення: 1.05.2024).

- отримання Витягу з Державного земельного кадастру, який повинен безоплатно видаватися в режимі цифрової взаємодії відповідній сільській, селищній, міській, районній, обласній раді;
- розробки містобудівної документації на місцевому рівні з урахуванням відомостей Державного земельного кадастру на актуалізованій картографічній основі у цифровій формі в державній системі координат у формі електронних документів, що містять базові і тематичні геопросторові дані.

Означені проблеми зумовлюють посилення ризику стагнації розроблення у форматі електронних документів комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, як невід'ємного елемента сучасної політики ендогенізації регіонального розвитку та дієвості функціонування регіональних полюсів росту, зокрема агломерацій.

**Пропозиції щодо встановлення меж територіальних громад та адміністративно-територіальних одиниць в сучасних умовах.** Важливим поступом є Дорожня карта децентралізації, що затверджена Кабінетом Міністрів України 26 березня 2024 р. та передбачає подальші кроки для реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024-2027 роки. Зокрема, намічено зміни законодавства шляхом внесенням законопроекту щодо удосконалення регулювання механізму затвердження територій територіальних громад і визначення їх адмінцентрів<sup>78</sup>.

На нашу думку, базовим елементом цих змін слід визначити невідкладне, неухильне з'ясування з встановленням на місцевості дійсних меж територій об'єднаних територіальних громад і новостворених районів, їх документальну фіксацію. Ці межі є документальною основою для розроблення у форматі електронних документів комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади<sup>79</sup> та власне ідентифікують територіальну повсюдність повноважень органів місцевого самоврядування.

Передусім необхідно усунути контроверзу щодо затвердження цих меж, що спричинена неузгодженими змінами в Земельному кодексі України, позаяк:

- відповідно до частини другої статті 174 цього Кодексу у разі якщо встановлення і зміна меж сіл, селищ призводить до зміни меж території територіальної громади, рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ приймається Кабінетом Міністрів України на підставі подання відповідних сільських, селищних, міських рад;
- відповідно до пункту 2 частини третьої статті 186 даного документа, проекти землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад погоджуються сільськими, селищними, міськими радами суміжних територіальних громад і затверджуються сільською, селищною, міською радою, що представляє інтереси територіальної громади, межі території якої встановлюються.

Прикметно також, що згідно частини першої статті 174 рішення про встановлення і зміну меж районів і міст приймається Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України. А така зміна меж районів апіорі змінює межі територій суміжних територіальних громад.

---

<sup>78</sup> Уряд України затвердив Дорожню карту децентралізації. 26 березня 2024 р.: Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінінфраструктури), сайт. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35454.html>. (дата звернення: 27.08.2024).

<sup>79</sup> Про визначення формату електронних документів комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, генерального плану населеного пункту, детального плану території: постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 632 // Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/632-2021-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 17.09.2024).

Крім того, такі види документації як: проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць, проекти землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад, значаться в Законі України «Про землеустрій» саме у розділі IV "Проведення землеустрою на загальнодержавному та регіональному рівнях", а не в розділі V "Землеустрій на місцевому рівні". Тому перспектива затвердження рішеннями сільських, селищних та міських рад означених видів документації із землеустрою, що закладено в статтях 46-46<sup>1</sup> Законі України «Про землеустрій», априорі є нонсенсом.

З огляду на наведене, на нашу думку доцільно внести зміни до Земельного кодексу України, виклавши главу 29 в такій редакції:

*"Глава 29.*

*Встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад*

*Стаття 173. Межі районів, сіл, селищ, міст, районів у містах, територій територіальних громад*

- 1. Межі району, села, селища, міста, району у місті, території територіальної громади - це сукупність умовних ліній на поверхні землі, що виокремлюють: територію району, села, селища, міста, району у місті; територію територіальної громади.*
- 2. Межі району, села, селища, міста, району у місті, території територіальної громади встановлюються і змінюються за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць, меж територій територіальних громад в порядку та відповідно до закону. Проект землеустрою щодо встановлення меж території об'єднаної територіальної громади має визначати зовнішні межі і площу об'єднаної територіальної громади, межі і площі територій усіх територіальних громад, що увійшли до її складу. Проекти землеустрою щодо зміни меж населених пунктів розробляються з урахуванням містобудівної документації на місцевому рівні.*
- 3. Включення земельних ділянок у межі району, села, селища, міста, району у місті, територіальної громади не тягне за собою припинення права власності і права користування цими ділянками крім земель та земельних ділянок державної власності, які переходять у власність територіальної громади (крім земель, які не можуть передаватися у комунальну власність).*

*Стаття 174. Органи, які приймають рішення про встановлення та зміну меж адміністративно-територіальних одиниць, меж територій територіальних громад*

- 1. Рішення про встановлення, зміну, уточнення меж адміністративно-територіальної одиниці щодо встановлення і зміни меж районів, міст; меж територій територіальних громад в складі відповідного району, а також за рахунок території, що не входить до складу відповідного району. приймається Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України.*
- 2. Рішення про зміну меж сіл, селищ, встановлення і зміну меж районів у містах, що не призводить до зміни меж території територіальної громади приймається Кабінетом Міністрів України.*
- 3. Рішення про встановлення меж та витяги з Державного земельного кадастру про межі адміністративно-територіальної одиниці, межі території територіальної громади та про відповідні земельні ділянки, право власності на які переходить до*

*територіальної громади, є підставою для державної реєстрації права комунальної власності на такі земельні ділянки.*

Відсутність актуальних легітимних відомостей в Державному земельному кадастрі про встановлені (змінені) межі адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад унеможливує отримання Витягу, який має містити каталог координат поворотних точок меж території територіальних громад, експлікацію категорій земель та угідь. Тим самим посилюється ризик стагнації в сфері планування функціонально-просторового розвитку на рівні територіальних громад, на який зміщується фокус сучасної регіональної політики, зокрема щодо обов'язкового розроблення комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади.

Запропоновані законопроектні зміни слугуватимуть основою для синхронізації змісту відповідних розділів Земельного кодексу, Законів України "Про землеустрій", "Про Державний земельний кадастр", "Про регулювання містобудівної діяльності"; сприятимуть розблокуванню розроблення у форматі електронних документів комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, дієвості державної регіональної політики, її просторово-територіальній, соціально-економічній, екологічній, культурній локалізації та масштабуванню агломераційних ефектів в регіонах.

## **6. Європейський досвід організаційно-інституційного забезпечення та стратегічного управління агломераціями**

Розвиток агломерацій є вагомим компонентом регіонального розвитку, що значною мірою впливає на соціально-економічну динаміку територій. Європейський досвід організаційно-інституційного забезпечення та стратегічного управління агломераціями демонструє ефективні моделі міжрівневої взаємодії, що охоплюють співпрацю органів влади, бізнесу та громадянського суспільства. Дослідження цих практик набуває особливої актуальності для України в умовах структурних реформ, оскільки дозволяє інтегрувати провідні європейські моделі регіонального розвитку з урахуванням національних особливостей.

### **Міська агломерація «Великий Лондон», Велика Британія**

У 1998 р. у Лондоні та 32 прилеглих муніципалітетах відбувся референдум щодо доцільності утворення міської агломерації «Великий Лондон». За його результатами у 1999 р. Парламент Великої Британії прийняв Акт про адміністрацію Великого Лондона<sup>80</sup>, а у 2000 р. відбулися вибори Адміністрації та мера.

**Організаційно-інституційна основа.** Міська агломерація «Великий Лондон» – це адміністративна одиниця, утворена у 1965 р.; охоплює 32 лондонських боро і самостійний округ Лондон Сіті. Лондонські боро є адміністративними одиницями, які мають власні органи місцевого самоврядування. Вони відповідають за місцеве управління та надають різні послуги, зокрема, у сфері освіти, транспорту, управління відходами, планування, соціальні послуги, вирішення житлових питань тощо (табл. 1). Боро мають чітко визначені межі, які зазвичай базуються на історичних та географічних даних.

---

<sup>80</sup> Greater London Authority Act 1999. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/contents>

Розподіл повноважень у межах міської агломерації  
«Великий Лондон»

Послуги	Адміністрація «Великого Лондона»	Лондонські боро
Розвиток сфери освіти		+
Житлова політика	+	+
Планування розвитку на короткостроковий період		+
Стратегічне планування	+	+
Планування розвитку сфери транспорту	+	+
Функціонування пасажирського транспорту	+	
Функціонування автомагістралей	+	+
Функціонування поліції	+	
Забезпечення пожежної безпеки	+	
Суспільні послуги		+
Функціонування бібліотек		+
Дозвілля та відпочинок		+
Збір та утилізація відходів <i>Примітка: стратегія управління відходами розробляється мером «Великого Лондона»</i>		+
Збереження довкілля		+
Збір податків та інших надходжень для фінансування місцевого розвитку		+

Джерело: складено на основі<sup>81</sup>

«Великий Лондон» є офіційною адміністративною територією, яка має власний орган управління – Адміністрацію Великого Лондона. До її складу входять мер Лондона та Лондонська асамблея.

Мер обирається за мажоритарною системою на фіксований чотирирічний термін. Вибори відбуваються у травні, обмежень щодо кількості термінів перебування на посаді немає. Беручи участь у виборах, усі кандидати на пост мера «Великого Лондона» сплачують депозит (як і на більшості виборних посад у Великій Британії) у сумі 10 тис. фунтів стерлінгів, який повертається, якщо кандидат набере принаймні 5% голосів виборців.

Лондонська асамблея – це виборний орган, який формується із 25 членів, обраних за системою пропорційного представництва. У міській агломерації «Великий Лондон» існує 14 географічних виборчих округів, у кожному з яких обирається по одному члену, ще 11 членів обираються за партійним списком. При цьому, партія може отримати місце в Асамблеї за умови, що на виборах вона отримує принаймні 5% голосів. Вибори відбуваються кожні чотири роки, одночасно з виборами мера «Великого Лондона».

Лондонська асамблея контролює діяльність мера «Великого Лондона» та має право більшістю у 2/3 голосів вносити зміни до річного бюджету, а також відхиляти проекти документів стратегічного планування, які пропонуються мером<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> We are London: official website of the urban agglomeration «Greater London». URL: <https://www.london.gov.uk/>

<sup>82</sup> Метрополійні функції великих міст України: потенціал розвитку та перспективи реалізації : монографія / наук. ред. М. І. Мельник; ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долішнього НАН України». Львів, 2016. 552 с.

Для забезпечення ефективної роботи щодо місцевого розвитку Асамблея сформувала наступні комітети<sup>83</sup>:

1. Комітет з питань бюджету.
2. Комітет з питань Регламенту та організації роботи.
3. Комітет з питань економічної політики.
4. Комітет з екологічної політики.
5. Комітет з питань пожежної безпеки та надзвичайних ситуацій.
6. Комітет з питань транспорту.
7. Комітет з питань охорони здоров'я.
8. Комітет з питань житлового будівництва.
9. Комітет з питань планування та регенерації.
10. Комітет з питань забезпечення правопорядку та боротьби зі злочинністю.
11. Аудиторська комісія.
12. Наглядова рада.

**Стратегічне планування розвитку.** Стратегічним документом, який визначає довгострокове бачення просторового розвитку міської агломерації «Великий Лондон», є Стратегія просторового розвитку Великого Лондона, так званий «План Лондона». Обов'язковість його розроблення та прийняття регламентується Актом про адміністрацію Великого Лондона 1999 року. Актом також передбачено, що до сфери дії Плану обов'язково мають бути включені питання, пов'язані із (1) соціальним розвитком, (2) економічним розвитком і підвищенням конкурентоспроможності й ефективності використання ресурсів та (3) сприянням покращення стану довкілля<sup>84</sup>.

План розробляється мером та Лондонською асамблеєю і має на меті забезпечення гармонійного та стійкого розвитку міської агломерації.

«План Лондона» вперше був розроблений та опублікований у 2004 р., згодом у 2008 р., 2011 р., 2013 р. та 2016 р. його суттєво доопрацювали і оновили, планування розвитку орієнтувалося на період до 2036 року. Утім, в березні 2021 р. з метою врахування нових викликів і змін у розвитку агломерації Адміністрація Великого Лондона прийняла новий «План Лондона»<sup>85</sup> із періодом дії до 2041 р. Він базується на наступних принципах:

- рівність можливостей для всіх мешканців агломерації;
- безперешкодний доступ до медичних послуг, сприяння покращенню здоров'ю лондонців;
- досягнення сталого розвитку у Великій Британії;
- кліматична нейтральність;
- стимулювання використання річки Темзи, зокрема, для пасажирських і вантажних перевезень.

Діючий План орієнтований на досягнення низки оперативних цілей розвитку за такими стратегічними напрямками, як транспортна сфера, довкілля, економіка, житлова сфера, культура, охорона здоров'я (зокрема, забезпечення рівного доступу всіх мешканців агломерації до медичних послуг).

---

<sup>83</sup> London Assembly. Membership of Committees/Panels and Terms of Reference 2024/25. URL: <https://www.london.gov.uk/about-us/londonassembly/meetings/documents/b29396/Tabled%20Papers%20Friday%2010-May-2024%2010.00%20London%20Assembly%20Plenary.pdf?T=9>

<sup>84</sup> Greater London Authority Act 1999. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/contents>

<sup>85</sup> The London Plan 2021. The spatial development strategy for Greater London. URL: [https://www.london.gov.uk/sites/default/files/the\\_london\\_plan\\_2021.pdf](https://www.london.gov.uk/sites/default/files/the_london_plan_2021.pdf)



Прийняття усіх планувальних рішень, а також підготовка планів розвитку окремих секторів соціально-економічного життя агломерації здійснюється Адміністрацією Великого Лондона виключно із урахуванням положень «Плану Лондона».

Акт про адміністрацію Великого Лондона 1999 року зобов'язує мера «Великого Лондона» здійснювати контроль за виконанням «Плану Лондона» та щорічно публікувати й оприлюднювати на сайті мерії відповідні моніторингові звіти.

### **Метрополійний район Барселони, Іспанія**

Метрополія Барселони, площею 636 км<sup>2</sup> із населенням понад 3,2 млн жителів, є однією з найбільших агломерацій у Європі та займає важливе місце в Середземномор'ї. Її формування стало, з одного боку, об'єктивним наслідком, а з іншого продовженням та поглибленням співпраці навколишніх муніципалітетів у межах різних союзів – «Асоціації муніципалітетів» (де-факто стала ядром майбутньої метрополії; охоплює 31 муніципалітет та управляє спільними послугами, що стосуються громадських просторів, інфраструктури, містобудування та житлової сфери), «Транспортного союзу» (охоплює 18 муніципалітетів; створений для спільного управління громадським транспортом) та «Екологічного союзу» (охоплює 33 муніципалітети; створений для спільного управління водопостачанням та поводженням з відходами).

**Організаційно-інституційна основа.** Метрополія Барселони була офіційно створена у 2010 р. Законом 31/2010 про метрополійний район Барселони. Цей закон визначає керівні органи метрополії, процедури прийняття рішень і механізми фінансування<sup>86</sup>.

Метрополія Барселони складається із м. Барселони та 36 навколишніх муніципалітетів.

Відповідно до згаданого вище Закону 31/2010<sup>87</sup>, управління метрополією здійснюється:

1. Радою метрополії. Вона є вищим керівним органом метрополії, до основних повноважень якого належать, зокрема, призначення та звільнення президента метрополії, затвердження законодавчих та нормативних актів, затвердження Плану дій з реалізації стратегії розвитку, утворення/ліквідація структурних підрозділів метрополії, а також встановлення тарифів на послуги, які надаються на території метрополії. До складу Ради метрополії входять 90 осіб, так званих метрополійних радників (фактично – депутатів). Квота представників кожного муніципалітету у Раді визначається із урахуванням чисельності його населення. При цьому, мери муніципалітетів є членами Ради за посадою.

2. Президент – відіграє найвищу представницьку роль у метрополії, відповідає перед Радою за управлінські рішення і політичну діяльність. До його основних повноважень належать, зокрема, затвердження внутрішньої організації метрополії, попереднє (тимчасове) затвердження інструментів містобудування (остаточне затвердження здійснюється Радою метрополії), управління персоналом, призначення/звільнення віце-президента метрополії та ін. Важливо, що Президент має право скликати та головувати на засіданнях Ради метрополії, Ради мерів та інших управлінських структур метрополії, а у разі рівності голосів при голосуванні – має право голосу вирішального значення.

---

<sup>86</sup> Llei 31/2010 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (aprovada pel Parlament de Catalunya el 27 de juliol del 2010): marc jurídic. URL: <https://www.amb.cat/s/web/amb/la-institucio/marc-juridic.html>

<sup>87</sup> Llei 31/2010 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (aprovada pel Parlament de Catalunya el 27 de juliol del 2010): marc jurídic. Títol I. URL: [https://www.amb.cat/ca/web/amb/la-institucio/llei-amb/titol-i/-/asset\\_publisher/Vd9yIPCbjrG/content/int\\_llei\\_titol\\_1\\_article\\_4?detailBackURL=%2Fca%2Fweb%2Famb%2Fla-institucio%2Fllei-amb%2Ftitol-i](https://www.amb.cat/ca/web/amb/la-institucio/llei-amb/titol-i/-/asset_publisher/Vd9yIPCbjrG/content/int_llei_titol_1_article_4?detailBackURL=%2Fca%2Fweb%2Famb%2Fla-institucio%2Fllei-amb%2Ftitol-i)

3. Виконавчий віце-президент та інші віце-президенти. Призначаються Президентом метрополії із числа метрополійних радників. Вони можуть замінювати Президента у випадку відсутності останнього.

4. Правління метрополії – орган, який допомагає президенту метрополії області виконувати свої повноваження. Відповідно воно формується із президента метрополії (є членом Правління за посадою) та кількох (але не більше третини членів Ради метрополії) метрополійних радників, призначених президентом за пропозицією Ради метрополії із числа радників кожного муніципалітету-учасника метрополії. При цьому, якщо особа позбавляється статусу радника муніципалітету, то вона автоматично втрачає й статус радника метрополії. Правління метрополії для виконання своїх обов'язків збирається принаймні двічі на місяць.

5. Рада мерів, до складу якої входять мери муніципалітетів метрополії. До її повноважень, зокрема, належать подання Раді метрополії пропозиції щодо дій, пов'язаних із розвитком території, а також надання попередніх висновків щодо затвердження планів реалізації програм місцевого розвитку.

Метрополія також має окреме статистичне управління, яке акумулює значні масиви статистичної інформації у сфері демографії метрополії, суспільного розвитку, економіки, довкілля, мобільності тощо.

Метрополія відає питаннями, пов'язаними із територіальним плануванням, містобудуванням, розвитком інфраструктури (транспорт і мобільність (у цю сферу вкладається найбільший обсяг інвестицій, а її розвиток є чи не найпріоритетнішим), житло, довкілля, водозабезпечення та управління відходами), економічним розвитком та соціальною згуртованістю, у частині, що становлять спільний інтерес муніципалітетів-членів метрополії. Пріоритетами у прийнятті рішень метрополії є енергетичний перехід (адаптація до змін клімату), забезпечення якості громадських просторів, зокрема, шляхом збільшення площ зелених насаджень, інклюзивність.

Бюджет метрополії формується із наступних джерел:

- так звані метрополійні податки і збори. Фактично, це надбавки до майнових податків і здорів (у т.ч. податок на нерухоме майно), встановлені законодавством Іспанії про місцеві фінанси для метрополійних районів;
- плата за надання послуг у сферах, що належать до компетенції метрополії;
- плата за користування об'єктами публічної власності;
- плата за користування послугами державних компаній (у т.ч. банків), які діють на території метрополії;
- надходження від штрафів і санкцій;
- плата за виконання делегованих повноважень;
- внески муніципалітетів-членів метрополії. Їх розмір встановлюється за згодою усіх муніципалітетів та є однаковим для усіх адміністративних одиниць-членів метрополії, не залежно від площі або чисельності населення;
- субсидії;
- доходи від операцій з капіталом;
- ресурси ЄС.

**Стратегічне планування розвитку.** Стратегія розвитку метрополії Барселони має назву «Стратегічна рефлексія метрополії». Вона орієнтована на стимулювання розвитку метрополії за наступними стратегічними пріоритетами<sup>88</sup>:

---

<sup>88</sup> Reflexió Estratègica Metropolitana. Construint la Barcelona Metropolitana Enfortint el món local: estratègia de desenvolupament de la metròpoli de Barcelona. URL: <https://docs.amb.cat/alfresco/api/-default->

1. Соціальна інтеграція. У межах виконання цього пріоритету передбачаються реалізація проєктів, зокрема, щодо боротьби з бідністю, посилення згуртованості суспільства, розвитку соціальної інфраструктури та публічних просторів, модернізації житлового фонду тощо.

2. Сталий економічний розвиток, орієнтований, зокрема, на реіндустріалізацію, розвиток майданчиків/просторів для ведення бізнесу, сприяння передачі технологій і знань між університетами (науковими установами) і промисловістю, підвищення рівня зайнятості, підтримку і розвиток торговельних активностей у метрополії, заохочення внутрішньої та зовнішньої торгівлі, підвищення експортного потенціалу метрополії, розвиток туризму тощо.

3. Екологія та довкілля. Стратегічний пріоритет деталізується низкою оперативних цілей, як-от, боротьба зі зміною клімату, адаптація до змін клімату, зменшення рівня забруднення довкілля, ефективне використання ресурсів з акцентом на «зелену» і низьковуглецеву економіку.

4. Ефективна мобільність. У межах виконання цього пріоритету передбачаються реалізація проєктів, пов'язаних із розвитком та управлінням громадським транспортом, логістикою та дорожньою інфраструктурою метрополії.

5. Територіальна згуртованість. Досягнення цього стратегічного пріоритету планується шляхом (1) розроблення та впровадження нових правових і регуляторних меж для містобудування, які слугуватимуть драйверами модернізації і вдосконалення просторового планування метрополії; (2) розроблення планів для комплексного використання територій різних функціональних типів, зокрема, житлової, комерційної, промислової тощо; (3) формування територіально орієнтованих планів/програм розвитку муніципалітетів з урахуванням їх потенціалу та можливостей розвитку.

6. Капітал та управління. Стратегічна ціль орієнтована на посилення управління метрополії на інноваційній основі, підвищення якості та прозорості надання публічних послуг, підзвітність влади перед громадськістю (ефективне управління, доступ мешканців до інформації), посилення інституційної спроможності метрополії.

### **Метрополія Ліон, Франція**

Упродовж 1969-2014 рр. у Франції існувала міська агломерація «Великий Ліон», яка об'єднувала м. Ліон та незначну кількість навколишніх комун (муніципалітетів). Натомість більшість інших сусідніх адміністративних одиниць були об'єднані в низку різних «тематичних» союзів, функціонування яких часто було лише формальним.

Прийнятий у січні 2014 р. закону Франції про модернізацію місцевого публічного управління та створення метрополій, серед іншого, регламентував утворення упродовж 9 місяців метрополії Ліон шляхом розширення меж міської агломерації «Великий Ліон» та включення до неї інших комун департаменту Рона.

Утім інституційне будівництво метрополії до нинішньої її конфігурації тривало приблизно 7 років – аж до прийняття Пакту про узгодження управління метрополією на період 2021-2026 років<sup>89</sup> – рамкового документа для уточнення повноважень та умов співпраці між комунами метрополії, забезпечення ефективного використання спільних ресурсів тощо.

---

/public/alfresco/versions/1/nodes/2a50a4cf-85c2-412f-b055-

c5f60c65e6b3/content/REM\_complert.pdf?attachment=false&mimeType=application/pdf&sizeInBytes=3483557

<sup>89</sup> Métropole de Lyon. Pacte de cohérence métropolitain. URL:

[https://www.grandlyon.com/fileadmin/user\\_upload/media/pdf/institution/20210316\\_pacte-coherence-metropolitain.pdf](https://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/institution/20210316_pacte-coherence-metropolitain.pdf)

Сьогодні метрополія Ліон об'єднує м. Ліон та 57 навколишніх комун. У 2021 р. чисельність населення метрополії становила майже 1,5 млн осіб, з яких майже 37% проживали у м. Ліон.

**Організаційно-інституційна основа.** Метрополія Ліон управляється дорадчою асамблеєю – Радою метрополії. До її складу входить 150 членів-радників, які представляють 14 виборчих округів та обираються прямим голосуванням терміном на 6 років. Рада збирається за ініціативою президента Ради метрополії принаймні один на квартал, рішення приймаються більшістю голосів метрополійних радників. Рада займається розробкою і затвердженням політики метрополії, управлінням бюджетом, а також контролем за виконанням рішень. Її функції загалом охоплюють широкий спектр завдань, зокрема, щодо економічного розвитку, транспорту, екології та соціальних питань<sup>90</sup>.

Члени Ради обирають Президента, який відповідає за загальне керівництво метрополією, а також представляє її інтереси на світовій арені та при взаємодії з іншими органами державної влади. У разі відсутності Президента його заміщає перший віце-президент або віце-президент.

Бюро метрополії здійснює повноваження, делеговані йому Радою метрополії. Воно формується у складі Президента, 23 віце-президентів і 42 членів Ради метрополії. Члени Бюро розподілені на окремі робочі групи/тематичні комісії для координування конкретних напрямів та аспектів політики метрополії. При цьому, кожен член Бюро може бути учасником як однієї, так і кількох тематичних комісій. Станом на 2024 р. таких комісій налічувалося 7, а саме<sup>91</sup>:

- 1) комісія з питань транспорту та розвитку дорожньої інфраструктури;
- 2) комісія з питань економічного розвитку, цифровізації та інтеграції;
- 3) комісія з питань соціального розвитку;
- 4) комісія з питань освіти, спорту, культури та культурної спадщини;
- 5) комісія з питань фінансів та організації територіального управління;
- 6) комісія з питань надання локальних послуг, екології та сільського господарства;
- 7) комісія з житлових питань та загальної політики урбанізації.

Важливим консультативним органом метрополії є Рада мерів, основною функцією якої є координація вирішення проблем, що становлять спільний інтерес.

**Стратегічне планування розвитку.** У метрополії Ліон відсутня єдина комплексна стратегія розвитку. Тут послуговуються окремими «тематичними» стратегіями, як-от, Стратегія стійкої трансформації бізнесу, Стратегія розвитку туризму метрополії Ліон на період до 2026 року «Відповідальний туризм», кліматична стратегія «Ліон 2030» та ін.

### Метрополія Турин, Італія

Метрополія Турин є четвертою з-поміж 14 італійських метрополій за чисельністю населення. При цьому, у м. Турин проживає майже 40% мешканців метрополії.

**Організаційно-інституційна основа.** 7 квітня 2014 р. був прийнятий Національний закон Італії №56/2014, відомий як Закон «Про міста і метрополії». Він значно змінив організацію місцевого самоврядування в країні, адже ліквідував провінції з головними регіональними центрами та замінив їх так званими метрополійними містами (агломераціями), відповідальними за два інструменти врядування: стратегічний та територіальний план агломерації/метрополії.

<sup>90</sup> Organisation politique: site officiel La Métropole de Lyon. URL: <https://www.grandlyon.com/metropole/organisation-politique>

<sup>91</sup> Les commissions thématiques de la Métropole de Lyon: site officiel La Métropole de Lyon. URL: <https://www.grandlyon.com/metropole/les-commissions-thematiques>

Метрополію формують м. Турин та 312 муніципалітетів, з яких 143 од. є невеликими гірськими муніципалітетами.

Метрополія характеризується поліцентричним економічним розвитком, з провідною роллю центрального міста, у якому зосереджено дослідницьку діяльність, інноваційні та академічні центри, а також прилеглою територією з дуже різною динамікою економічного розвитку. У 80% муніципалітетів метрополії мешкає менше 5000 жителів, а у 36% муніципалітетів – менше 1000 жителів.

Метрополія Турин є органом місцевого самоврядування «другого рівня», організаційно-управлінську структуру якого, відповідно до згаданого вище Національного закону №56/2014, формують:

1. Мерія метрополії, яку очолює метрополійний мер – мер м. Турин. Він обирається на загальних місцевих виборах та відповідає за координацію співпраці між містом і навколишніми муніципалітетами в межах метрополії. До складу мерії також належить Конференція мерів – консультативно-дорадчий орган, який формується із мерів всіх муніципалітетів-учасників метрополії.

2. Рада Метрополії – орган врядування та контролю, що складається з представників (делегованих депутатів) муніципалітетів метрополії. Кількість представників від кожного муніципалітету залежить від його площі та чисельності населення. Рада виконує законодавчі функції в межах метрополії, ухвалює рішення щодо питань, пов'язаних з економічним розвитком, функціонуванням транспорту, розвитком інфраструктури, реалізацією екологічних проєктів тощо. Вона також контролює виконання бюджету метрополії.

3. Комітети, департаменти та служби Метрополії. Наприклад, Екологічний комітет займається питаннями охорони довкілля, у тому числі управління відходами та контролем забруднення довкілля. А питання планування та управління транспортними мережами метрополії, відповідно, належать до компетенції Агенція транспорту та інфраструктури.

Метрополія виконує також додаткові функції, як-от стратегічне, просторове планування, планування мобільності, координація та управління державними послугами і транспортом, просування та координація цифровізації, економічний і соціальний розвиток.

Хоча органи врядування метрополії не мають повноважень застосовувати фінансові інструменти, спрямовані на стимулювання економічного розвитку, вони несуть відповідальність за координацію, узгодження та реалізацію діяльності, метою якої є надання муніципалітетам доступу до регіональних, національних або європейських фондів<sup>92</sup>.

Ліва частина доходів бюджету метрополії формується національними трансферами та місцевими податками.

Метрополія може реалізовувати добровільні делеговані завдання від муніципалітетів, які, відповідно, фінансуватимуться не лише через державні чи регіональні трансфери, але й коштами місцевих податків і зборів.

Основними витратами бюджету метрополії є поточні видатки на фінансування органів управління, придбання товарів і послуг, а також капітальних видатків.

Метрополія Турин може брати кредити для фінансування своїх витрат, але лише тих, що пов'язані з державною власністю.

**Стратегічне планування розвитку.** Метрополія Турин, як і інші італійські метрополії відповідно до законодавства країни кожні три роки розробляє та затверджує Стратегічний план

---

<sup>92</sup> Центр експертизи доброго врядування. Врядування європейських агломерацій/метрополіях: аналітичне дослідження. URL: [https://decentralization.ua/uploads/library/file/868/Overview\\_Governance-of-European-metropolitan-areas\\_CEGGPAD20227\\_Ukr.pdf](https://decentralization.ua/uploads/library/file/868/Overview_Governance-of-European-metropolitan-areas_CEGGPAD20227_Ukr.pdf)

метрополії, який підлягає щорічному оновленню. Зазначений документ визначає загальні, галузеві та наскрізні завдання розвитку метрополійної території та визначає пріоритети діяльності, ресурси необхідні для цього, строки та спосіб її виконання, з дотриманням принципів екологічної стійкості.

Стратегічний план метрополії розробляється партисипативним методом, а його основною метою є посилення інтеграції запитів від невеликих і найбільш віддалених адміністрацій для подолання відчуття відсутності приналежності або недостатньої участі в процесах, якими керує влада метрополії, з кінцевою метою – зменшити нерівність розвитку територій і місцевих громад.

### **Краківська агломерація, Польща**

Місто Краків – друге за величиною місто в Польщі, колишня столиця країни. Стара частина міста у 1978 р. була внесена до списку ЮНЕСКО.

**Організаційно-інституційна основа.** Асоціації «Краківська метрополія» є інституціоналізованою формою партнерства органів місцевої влади м. Краків та прилеглих 15 ґмін, з яких 1 міська, 4 селищних та 10 сільських. Асоціацію було утворено в 2014 р. Її загальна площа становить 1275 км<sup>2</sup>, з них чверть займає м. Краків. Завдання Асоціації полягає у зміцненні співпраці та використанні потенціалу всіх муніципалітетів, а також представленні та захисті спільних інтересів у рамках виконуваних завдань. Асоціація підтримує своїх членів у низці питань для забезпечення реалізації інтегрованих територіальних інвестицій, включаючи державні закупівлі.

Президентом Асоціації є мер м. Кракова. Він також входить до складу Правління разом із чотирма іншими мерами. Генеральна асамблея складається з 15 мерів, тобто мерів усіх ґмін, що входять до агломерації. Агломерація має офіс із близько 20 осіб, які працюють над питаннями, не віднесеними до місцевих політик, і спеціалізуються на підготовці та модеруванні дебатів про розвиток агломерації на основі фактичних даних.

**Стратегічне планування розвитку.** Основою для співпраці у сфері вирішення спільних надлокальних завдань з метою забезпечення стабільного і сталого розвитку всієї агломерації є *Стратегія «Краківська метрополія 2030»*<sup>93</sup>. Нею регламентовані наступні стратегічні цілі розвитку агломерації:

1. Розумне управління, засноване на партнерстві і включеності учасників.
2. Безпечне довкілля, орієнтація на кліматичний нейтралітет та високу якість життя.
3. Стійка та ефективна мобільність.
4. Інноваційний і конкурентоспроможний розвиток, створення тривалих відносин в мережі провідних економічних центрів Європи.
5. Стимулювання розвитку на основі співпраці та з урахування різноманітності місцевого потенціалу.
6. Ефективна та інклюзивна освіта, творчий розвиток.
7. Розвиток сучасних і доступних соціальних послуг, соціальна рівність та солідарність.

Перелік конкретних проектів і детальний опис завдань, які необхідно реалізувати у межах виконання кожного з них, регламентує План дій з реалізації Стратегії. Загалом Стратегія визначає наступні сфери співпраці ґмін-учасниць агломерації до 2030 року: довкілля і просторовий розвиток (частка фінансування відповідних проектів становить 36,5% від загального обсягу фінансового забезпечення Плану дій з реалізації Стратегії), мобільність

<sup>93</sup> Strategia Metropolia Krakowska 2030 (wersja skrocona). URL: [https://metropoliakrakovska.pl/brepo/panel\\_repo/2023/06/21/a4tpiv/20230620smk2030-wersja-skrocona.pdf](https://metropoliakrakovska.pl/brepo/panel_repo/2023/06/21/a4tpiv/20230620smk2030-wersja-skrocona.pdf)

(29,8%), соціальні послуги (9,5%), освіта (8,2%), відпочинок (7,4%), економіка (5,2%) та розумне врядування (3,4%)<sup>94</sup>. Пріоритети Стратегії «Краківська метрополія 2030» чітко узгоджуються із пріоритетами, визначеним у документах стратегічного планування вищого рівня, як тими, що прийняті у Польщі, так і тими, що прийняті у ЄС.

Значна частина фінансового ресурсу, необхідного для розвитку агломерації, особливо у сфері захисту довкілля і просторового розвитку, розвитку альтернативної енергетики, мобільності та соціальної інтеграції, залучається із фондів ЄС за допомогою інтегрованих територіальних інвестицій – інструменту Європейської Комісії для реалізації спільних проєктів. Утім, отримання цих коштів уможливується наявністю в агломерації обов'язкового документа – *Стратегії інтегрованих територіальних інвестицій*<sup>95</sup>, яка чітко регламентує найважливіші цілі та проєкти, які плануються реалізувати агломерацією за кошти ЄС. Таким чином, Краківська агломерація у рамках програми «Європейські фонди для Малопольщі» отримала на період 2021-2027 рр. пул коштів загальною сумою 154,96 млн євро для реалізації<sup>96</sup>:

1) інфраструктурних проєктів:

- підвищення енергоефективності – 15,1 млн євро;
- підтримка розвитку відновлюваних джерел енергії – 11,9 млн євро;
- розвиток водного господарства – 12,8 млн євро;
- розвиток системи управління водопостачанням та каналізацією – 14,1 млн євро;
- розвиток системи управління відходами – 2,3 млн євро;
- розвиток міського транспорту – 55,0 млн євро;

2) інших проєктів:

- соціальна підтримка – 28,5 млн євро;
- покращення якості медичних послуг – 0,4 млн євро;
- підтримка розвитку дошкільної освіти – 5,4 млн євро;
- підтримка розвитку загальної освіти – 3,6 млн євро;
- підтримка сфери професійної освіти – 5,97 млн євро.

Крім того, наявність Стратегії інтегрованих територіальних інвестицій Краківської метрополії на 2021-2027 рр. уможливила отримання агломерацією у межах програми «Європейські фонди інфраструктури, клімату та довкілля» додаткових 105 млн євро для розвитку міського транспорту.

### Ризька метрополія, Латвія

Офіційна назва – Асоціація муніципалітетів Риги та П'єріги «Ризька метрополія»<sup>97</sup>. Населення метрополії становить 1,1 млн осіб (січень 2022 р.), з яких понад 61% проживає у м. Рига.

Ризька метрополія пройшла довгий та непростий процес утворення. У 2010 р. Стратегією сталого розвитку Латвії до 2030 року (відома як «Latvia 2030») її було ідентифіковано як один із шести «просторів національних інтересів», тобто територію, яка має «виняткову цінність і важливість для сталого розвитку країни, збереження ідентичності та яка містить значні стратегічні ресурси для розвитку країни»<sup>98</sup>.

<sup>94</sup> Strategia Metropolia Krakowska 2030 (wersja skrocona). URL: [https://metropoliakrakovska.pl/brepo/panel\\_repo/2023/06/21/a4tpiv/20230620smk2030-wersja-skrocona.pdf](https://metropoliakrakovska.pl/brepo/panel_repo/2023/06/21/a4tpiv/20230620smk2030-wersja-skrocona.pdf)

<sup>95</sup> Стратегія інтегрованих територіальних інвестицій Краківської метрополії на 2021-2027 рр, раніше діяла Стратегія інтегрованих територіальних інвестицій Краківської метрополії на 2014-2020 рр.

<sup>96</sup> Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Metropolii Krakowskiej na lata 2021-2027. URL: <https://metropoliakrakovska.pl/metropolia/publikacje/strategia-zintegrowanych-inwestycji-terytorialnych-metropolii-krakowskiej-na-lata-2021-2027>

<sup>97</sup> Rīgas Metropoles oficiālā mājas lapa. URL: <https://rigasmetropole.lv/>

<sup>98</sup> Latvia 2030: Sustainable Development Strategy of Latvia until 2030. URL: [https://www.pkc.gov.lv/sites/default/files/inline-files/LIAS\\_2030\\_en\\_1.pdf](https://www.pkc.gov.lv/sites/default/files/inline-files/LIAS_2030_en_1.pdf)

Утім, фактично метрополію було утворено у січні 2021 р. шляхом об'єднання 9 муніципалітетів.

У жовтні 2021 р. прийнято План розвитку макрорегіону Балтійського моря до 2050 р. Ним регламентовано, що Ризька метрополія у перспективі має бути сформована як поліцентричний, просторово та соціально єдиний мікрорегіон з інтегрованою високошвидкісною залізничною лінією (як для транснаціональних, так і для внутрішніх сполучень), висококонкурентною, енергоефективною та вуглецево-нейтральною економікою. Станом на середину 2024 р. налагоджено співпрацю та діалог між муніципалітетами-членами Ризької метрополії. Утім, потужні та дієві фінансові та планувальні інструменти розвитку поки відсутні. Зокрема, потребує розроблення стратегія розвитку метрополії, враховуючи положення якої мають бути узгоджені та актуалізовані План дій щодо розвитку Ризької метрополії, який було прийнято у січні 2020 р., фактично – за рік до об'єднання муніципалітетів у метрополію, а також Стратегія сталого розвитку Ризького району на період до 2030 року (фактично, ця Стратегія є планувальним документом регіонального рівня, а стратегія розвитку Ризької метрополії мала б бути документом планування розвитку надлокального рівня).

Натомість у 2021 р. було прийнято статут Асоціації. Так, управління метрополією здійснюється двома співголовами, які обираються з-поміж голів ради муніципалітетів-членів Асоціації. Виконавчим органом є Правління у складі чотирьох членів Асоціації. Останні, зокрема, обирають терміном на три роки аудитора (не є членом Правління), який здійснює контроль за фінансово-господарською діяльністю метрополії. Важливо, що збори членів Правління затверджують річний звіт Асоціації лише після отримання схвального висновку аудитора.

Бюджет Асоціації формується із членських внесків муніципалітетів-учасників, які сплачуються щорічно до 30 квітня. Розмір членського внеску муніципалітету міста Риги становить 40,0 тис. євро, а інших муніципалітетів – 5,0 тис. євро.

Отже, провідні агломерації/метрополії Європи у своєму становленні пройшли довгий та непростий період. Утім, формування агломераційного каркасу у європейських країнах стало основою динамічного розвитку всього макрорегіону, потужним інтеграційним механізмом та важливим чинником геополітичного впливу.

Проведене дослідження дозволяє виділити основні чинники успіху та драйвери розвитку європейських агломерацій:

- 1) чітке законодавче регламентування організаційно-правових засад формування міських агломерацій, принципи і механізми взаємодії адміністративних одиниць у межах агломерацій, гарантії і відповідальність учасників тощо;
- 2) висока інституційна спроможність органів управління;
- 3) перехід до планування, заснованого на партнерських відносинах між органами управління;
- 4) узгодження планувальних документів муніципалітетів-членів агломерації, агломерації, регіону, країни. Орієнтація при плануванні розвитку агломерації на тенденції та стратегічні пріоритети розвитку Європейського Союзу;
- 5) посилення зовнішньоекономічного аспекту в плануванні розвитку агломерацій в умовах глобалізації економіки;
- 6) врахування екологічної компоненти при стратегуванні розвитку;
- 7) постійний моніторинг виконання стратегічного плану розвитку агломерацій.



## Післямова

Сьогодні в Україні при модернізації державної регіональної політики, першочерговим кроком повинно стати удосконалення процесу управління розвитком агломерацій, формування відповідного інституційного забезпечення для комплексного розвитку та підвищення їх економічного і фінансового потенціалу як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Найперше доцільно:

- 1) інституціалізувати статус агломерацій;
- 2) визначити критерії ідентифікації відповідних територіальних одиниць як агломерацій та делімітації агломераційних просторів;
- 3) регламентувати принципи, заходи та основні підходи до управління розвитком агломерації на засадах децентралізації і деконцентрації (делегування і передачі повноважень на місцевий рівень виборним органам з відповідним фінансовим забезпеченням). Зокрема, необхідним є утворення спеціального органу управління комплексним розвитком агломерації; чітке регламентування процедури обрання його членів, визначення їх повноважень. На наш погляд, зазначений спеціальний орган доцільно сформувати із числа делегатів відповідних багатомандатних виборчих округів, які входять в агломераційний простір, шляхом проведення виборів за мажоритарною виборчою системою, або системою єдиного перехідного голосу з метою забезпечення пропорційного представництва всіх територіальних громад агломерації, залежно від чисельності населення у них;
- 4) утворити спеціальний консультативно-дорадчий орган при органі управління агломерацією для координації та моніторингу її розвитку і функціонування. Враховуючи іноземний досвід, до складу зазначеного органу мали б увійти різні стейкхолдери агломерації: представники бізнесу, громадських об'єднань, науково-освітньої та культурної сфер, речники іноземних інституцій з просторового розвитку (з метою активізації міжнародного співробітництва) та інші активісти;

Інструментом забезпечення ефективного розвитку агломерацій в Україні повинно стати інтегроване комплексне стратегічне планування на основі чіткого визначення пріоритетів розвитку з врахуванням спеціалізації кожної конкретної агломерації. Важливим є також забезпечення стандартизації (уніфікації) процедур формування, визначення структури і методів підготовки стратегічних планів розвитку агломерацій, зокрема шляхом прийняття центральним урядом відповідних інструкцій, методичних рекомендацій чи консолідованого законодавчого акту, який чітко регламентував би:

1. Правила та методи підготовки стратегічних планів розвитку з врахуванням актуальних умов соціально-економічного розвитку країни. Нові стратегічні плани повинні концентруватись на кількох справді стратегічних цілях, а не перераховувати усі можливі напрями (варіанти) функціонування агломерації, а також враховувати стратегічні пріоритети розвитку ЄС. Очікуваними результатами, серед іншого, є забезпечення можливості здійснення порівняння стратегічних планів розвитку агломерацій з позицій структури і задекларованих результатів використаному фінансуванню. При цьому, фінансова частина стратегічного плану повинна відповідати реально наявним фінансовими ресурсами бенефіціанта, зокрема, шляхом включення до неї всіх джерел фінансування розвитку агломерації (власного бюджету; зовнішнього фінансування, включаючи фінансування з бюджетів органів місцевого самоврядування тощо).

2. Повноваження органів регіональної та центральної влади у стратегічному плануванні та реалізації планів розвитку агломерації.
  3. Склад та механізм формування робочих груп для планування розвитку агломерації – головного координаційного органу процесу стратегічного планування, що утворюється для обговорення і затвердження всіх ключових рішень, пов'язаних з розробленням і реалізацією стратегічного плану розвитку агломерації. Вважаємо, орієнтовний склад робочої групи повинен включати 25-30 осіб, зокрема: депутати місцевих рад-членів агломерації; керівники структурних підрозділів виконавчих комітетів місцевих рад-членів агломерації; активісти громадських організацій та органів самоорганізації населення; представники місцевого бізнесу, місцевих засобів масової інформації; інші активісти місцевої еліти, агентств регіонального та місцевого розвитку; представники іноземних інституцій у сфері просторового розвитку; експерти і консультанти.
  4. Механізм координації стратегічного плану розвитку агломерації з планами та пріоритетами національного й регіонального розвитку, насамперед за допомогою механізмів горизонтального та вертикального співробітництва між різними стейкхолдерами (у країнах ЄС вони є ключовим фактором політики просторового розвитку). Серед іншого, це активізує місцеві потенціали розвитку.
  5. Механізм залучення громадськості до стратегічного планування розвитку агломерації, зокрема шляхом:
    - залучення представництва громадськості в раді агломерації до ухвалення важливих рішень щодо стратегічного планування розвитку метрополії;
    - проведення цільового інформування громадськості шляхом організації громадських слухань, громадських приймалень тощо;
    - проведення соціологічних опитувань, інтерактивних теле- і радіо дебатів тощо.
- З-поміж іншого, це посилить регулюючу та контрольну функції громадськості у забезпеченні економічної стабільності розвитку агломерацій, з одного боку, та надасть органам місцевого самоврядування можливість оперативного прийняття управлінських рішень щодо вдосконалення стратегічного планування розвитку агломерації, – з іншого.
6. Обсяг, часові рамки та індикатори успішності виконання стратегічних планів розвитку агломерації.
  7. Механізм моніторингу ефективності та результативності виконання стратегічного плану розвитку агломерації, зокрема, різними стейкхолдерами, органами державної та регіональної влади тощо. Вважаємо, такий моніторинг доцільно здійснювати за наступними ключовими напрямками:
    - визначення критично важливих елементів стратегічного плану (зокрема, пріоритетних цілей і їх фінансового забезпечення);
    - моніторинг дотриманням графіків виконання окремих проєктів (програм) розвитку;
    - моніторинг процесу досягнення запланованих результатів з метою виявлення та аналізу причин невиконання окремих проєктів (програм), розробки рекомендацій щодо усунення недоліків;
    - моніторинг змін законодавства, кон'юнктури регіональних та національного ринків, соціально-економічного стану агломерації та країни загалом.

Це дозволить оцінити зміни у функціонуванні агломерації унаслідок виконання стратегічного плану розвитку та проаналізувати ефективність і реалістичність окремих його складових, а при необхідності – прийняти відповідні управлінські рішення щодо внесення змін до окремих положень стратегій.

Наукова доповідь

**ІНСТИТУЦІЙНІ  
ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКИ  
ФУНКЦІОНУВАННЯ АГЛОМЕРАЦІЙ В УКРАЇНІ**

**Мельник М.І., Лещух І.В., Борщевський В.В., Залуцький І.Р.,  
Ткач С.М., Яремчук Р.Є.**

***Електронне видання***

Підписано до друку 20.12.2024.

Формат 64×84/8.

Гарнітура «Times New Roman».

Умов. друк. арк. 6,74.

ДУ «Інститут регіональних досліджень  
імені М. І. Долішнього НАН України»  
79026, м. Львів, вул. Козельницька, 4