



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



Регулювання статусу міських агломерацій в Японії та Республіці Корея

Інформаційна довідка, підготовлена
Європейським інформаційно-
дослідницьким центром на запит
Комітету Верховної Ради України

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Діяльність Європейського інформаційно-дослідницького центру здійснюється в рамках програми USAID "Рада: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво", що виконується Фондом "Східна Європа". Більше про центр на сайті <http://euinfocenter.rada.gov.ua/>

Республіка Корея

В Республіці Корея політика урбанізації була вперше запроваджена у 1960-х рр. – в період галопуючої індустріалізації. Оскільки столичний регіон Сеул, як найбільша міська агломерація в державі, був домінуючим з точки зору розподілу населення та економічної активності, збалансований розвиток став однією з основних цілей національної політики. Найбільш важливим в даному контексті стало впровадження зони обмеження розвитку – так званої «зеленої зони». В період з 1971 по 1973рр. були створені «зелені зони» навколо 14 міст. У 1984 році Міністерство будівництва розробило План реорганізації столичного регіону Сеул, яким було визначено межі регіону та розділено регіон на п'ять зон. Втім, незважаючи на намагання контролювати територіальне «розповзання» Сеулу, його розміри збільшувались через значний попит на житло в регіоні¹.

Відновлення системи муніципалітетів у 1995 році сприяло реалізації всеохоплюючої політики розвитку регіону. На початку 2000-х рр. уряд взяв за основу національної та регіональної політики розвитку принцип збалансованого розвитку держави та сприяв залученню місцевої влади до процесу забезпечення прозорості управління та планування.

В Кореї найбільші міста мають адміністративний статус, що відповідає статусу провінцій. Шість великих міст, крім столиці Сеул, класифікуються як міста прямого підпорядкування, або міста-агломерації. Решта міст входять до складу провінцій. До адміністративних кордонів міста включають його передмістя, в тому числі сільські. Відповідно, міста-агломерації та провінції поділяються на менші утворення: місто (сі), повіт (кун), муніципальний округ (ку), селище (ип), волость (мьон), міський район (тон або дон) і село (рі)².

Муніципальний округ (ку) є обов'язковою частиною великого міста. Сеул, міста-агломерації Кванджу і Теджон, та деякі великі міста поділені лише на муніципальні округи. Решта міст прямого підпорядкування включають міські та сільські формування – муніципальні округи та повіти (кун).

Міські райони або квартали (тон) є мінімальною адміністративно-територіальною одиницею муніципальних округів (ку) та міст (сі) з населенням понад 500 000 мешканців.

Відповідно до ст.3 [Закону про місцеве самоврядування](#) місто особливого статусу (Сеул), міста-агломерації та провінції підпорядковуються безпосередньо уряду. Міста (сі) підпорядковуються провінціям; повіти підпорядковуються провінціям (кун) та містам-агломераціям; муніципальні округи (ку) підпорядковуються місту особливого статусу та містам-метрополіям.

Коло повноважень кожної адміністративно-територіальної одиниці залежить від її рівня. Так, міста-агломерації та провінції займаються:

- Адміністративними питаннями, які впливають на 2 або більше місто, повіт або муніципальний округ;

¹ Ding C. Urbanization in Japan, South Korea, and China: Policy and Reality / C. Ding, X. Zhao. // The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning. – 2011.

² Local Autonomy Act [Електронний ресурс] // Korea Legislation Research Institute. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=22082&type=part&key=10.

- Питаннями, які вирішуються відповідно до стандарту, який застосовується до міста-агломерації або повіту як цілого;
- Питаннями, що стосуються контактів та координування дій між державою та містом, повітом або муніципальним округом;
- Питаннями, які місто, повіт або муніципальний округ не може вирішити самостійно;
- Питаннями, що стосуються створення та управління об'єктами більш ніж двома містами, повітами або муніципальними округами³.

Вирішення питань, що не належать до відання міст-метрополій та провінцій, відноситься до повноважень міст, повітів та муніципальних округів.

На місцевому рівні органом влади є місцева рада, члени якої обираються на чотири роки. На кожному з вищевказаних адміністративно-територіальних рівнів обирається міський голова або губернатор відповідно. Голів неавтономних муніципальних округів призначає міський.

Місцеві влади різних адміністративно-територіальних одиниць можуть взаємодіяти між собою, в тому числі шляхом створення адміністративно-консультативних рад та асоціацій місцевої влади (якщо справа стосується двох чи більше адміністративно-територіальних одиниць). Якщо між ними виникають спори, Міністр державного управління та безпеки, голова міста-агломерації або губернатор провінції може, на прохання сторін, брати участь в регулюванні спору в якості посередника. З метою проведення консультацій між центральною та місцевою владою було створено Комітет з питань консультацій та посередництва, який очолює прем'єр-міністр.

Важливу роль у фінансуванні розвитку міст в Кореї відіграють державно-приватні партнерства. У 1994 році було прийнято Закон про державно-приватні партнерства, основними положеннями якого є:

- Створення Центру управління державно-приватними інфраструктурними інвестиціями та розробка керівних принципів та інструментів забезпечення прозорості та об'єктивності імплементації проектів.
- Забезпечення кредитних гарантій фінансування проектів через державний Фонд гарантування кредитів.
- Запровадження податкових стимулів для приватного сектору (напр. звільнення від оплати ПДВ за послуги з будівництва).
- Встановлення максимального розміру субсидії – 30% для будівництва доріг, 40% для будівництва метрополітену⁴.

Держава сприяє реалізації проектів державно-приватних партнерств на національному рівні, зокрема проектів з будівництва залізничних шляхів та автомагістралей. На місцевому рівні державно-приватні партнерства створюють для

³ Local Autonomy Act [Електронний ресурс] // Korea Legislation Research Institute. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=22082&type=part&key=10.

⁴ Act on Public-Private Partnerships in Infrastructure [Електронний ресурс] // Korea Legislation Research Institute. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: http://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=32755&lang=ENG

реалізації менших проектів, як-от будівництво паркувальних майданчиків, розвиток культури та туризму тощо⁵.

Японія

У Японії відповідно до Закону про місцеве самоврядування 1947 р. було встановлено особливий статус міст-префектур (міст-агломерацій). Міста Осака та Кіото мають статус міст-префектур *фу (府)*, Токіо має особливий статус *то (都)*. Незважаючи на різні терміни, які застосовуються до агломерацій, вони мають тотожні функції.

Найбільшою міською агломерацією у світі є «Великий Токіо», який являє собою великий урбанізований регіон, що об'єднує Токійський столичний округ і значну частину префектур Тіба, Канагава і Сайтама. З середини 1950-х рр. в Японії реалізовувались ініціативи, спрямовані на стримування зростання найбільшої метрополійної зони з метою сприяння її більш збалансованому розвитку. Так, було прийнято п'ять Планів розвитку столичного регіону – у 1956, 1968, 1976, 1986 та 1998 рр. Найбільш відомим інструментом першого Плану розвитку було створення так званої «зеленої зони» – району обмеженої забудови. Відповідно до Плану, Токійська агломерація була розділена на три зони: міську зону, «зелену зону» та сусідні регіони (міста-сателіти). В міській зоні були введені обмеження на розвиток промисловості та університетів з метою спрямування розвитку на міста-сателіти поза «зеленою зоною», завданням якої було формування чіткої лінії розмежування між Токіо та оточуючими населеними пунктами. З набуттям чинності Планом розвитку 1968 року було скасовано «зелену зону» та запроваджено Приміську зону розвитку. Скасування «зеленої зони» було гнучкою реакцією на політичну опозицію власників нерухомості та забудовників. Значну увагу було приділено вдосконаленню транспортних систем та мережі регіональних автомагістралей, що мало на меті розвиток існуючих міських зон та нових містечок. План розвитку 1976 року був зосереджений на створенні поліцентричної структури агломерації. Ця тенденція була продовжена і Планом розвитку 1986 року, однією з цілей якого було створення ділових кварталів у кожному з міст із одночасним збереженням ролі Токіо як глобального бізнес-центру. План розвитку 1998 року був спрямований на створення центральних зон міської агломерації, які мали перетворитися на автономні зони⁶.

Таким чином, 23 спеціальні райони Токіо, розташовані у центрі основного урбанізованого регіону, які раніше були частиною міста Токіо, наразі є окремими муніципалітетами. Ці райони оточені багаточисленними містами-сателітами, які складають єдину урбанізовану зону.

Система місцевого самоврядування Японії базується на двох рівнях: префектури здійснюють загальне управління справами муніципалітетів, в той час як

⁵ The State of Asian and Pacific Cities 2015 Urban transformations Shifting from quantity to quality [Електронний ресурс] // United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.unescap.org/resources/state-asian-and-pacific-cities-2015-urban-transformations-shifting-quantity-quality>.

⁶ Ding C. Urbanization in Japan, South Korea, and China: Policy and Reality / C. Ding, X. Zhao. // The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning. – 2011.

муніципалітети міст та селищ вирішують конкретні завдання, що належать до їх відання⁷. Таким чином забезпечується принцип субсидіарності, відповідно до якого рішення приймаються на якомога ближчому до громадян рівні. Розподіл повноважень між рівнями влади спрощено виглядає таким чином:

		Інфраструктура	Освіта	Соціальне забезпечення	Інше
Центральні органи влади		<ul style="list-style-type: none"> • Автомагістралі • Дороги національного значення 	<ul style="list-style-type: none"> • Університети 	<ul style="list-style-type: none"> • Соціальне страхування 	<ul style="list-style-type: none"> • Оборона • Дипломатія
Місцева влада	Префектури	<ul style="list-style-type: none"> • Дороги префектурного значення 	<ul style="list-style-type: none"> • Середні школи • Початкові школи (кадрові та фінансові питання) 	<ul style="list-style-type: none"> • Центри здоров'я 	<ul style="list-style-type: none"> • Поліція
	Муніципалітети	<ul style="list-style-type: none"> • Містопланування (зонування, міські об'єкти) • Дороги муніципального значення 	<ul style="list-style-type: none"> • Початкові школи • Садки та ясла 	<ul style="list-style-type: none"> • Утилізація відходів 	<ul style="list-style-type: none"> • Рятувальна служба • Реєстрація громадян та іноземців

Органами місцевої влади є місцеві ради та мери (міст та селищ) або губернатори (префектур). Мера або губернатор обирають на 4 роки. Також на місцевому рівні створюються спеціальні комісії, зокрема комісія з питань освіти, комісія з питань виборів та комісія з питань аудиту.

Таким чином, управління міськими агломераціями в Японії та Республіці Корея здійснюється на національному та місцевому рівнях. На національному рівні приймаються плани розвитку регіонів. На місцевому рівні повноваження розподілені між провінціями/префектурами та муніципалітетами. Статус кожної метрополійної зони визначається окремо відповідно до законів про місцеве самоврядування. Міста-агломерації мають статус, тотожний провінціям (префектурам).

*Інформацію підготувала Катерина Пенькова,
аналітик ЄІДЦ*

⁷ 地方自治法 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22H0067.html>.