

Київський університет імені Бориса Грінченка

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ
РОЗВИТОК МІСТ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ



Колективна монографія

Київ — 2021

УДК 316.3:338.244.47

C69

Рекомендовано до друку Вченою радою
Київського університету імені Бориса Грінченка
(протокол № 9 від 29 жовтня 2020 р.)

Рецензенти:

Гринкевич С. С., доктор економічних наук, професор, професор кафедри маркетингу та логістики Національного університету «Львівська політехніка»;

Іляш О. І., доктор економічних наук, професор, проректор з наукової та міжнародної діяльності Міжнародного університету фінансів;

Петроє О. М., доктор наук з державного управління, доцент, директор Інституту експертно-аналітичних та наукових досліджень Національної академії державного управління при Президентові України.

Соціально-економічний розвиток міст в умовах децентралізації : кол. моногр. / за ред. Л.М. Ільч. — К. : Київ. ун-т ім. Б. Грінченка, 2021. — 532 с.
ISBN 978-617-658-097-3

У монографії досліджено теоретичні, методологічні та практичні аспекти соціально-економічного розвитку міст в умовах децентралізації. Обґрунтовано теоретико-методологічні основи забезпечення і формування інституційних засад соціально-економічного розвитку міст. Значну увагу приділено визначенню пріоритетних напрямів і шляхів активізації участі громадян в розвитку міст. Визначено стратегічні напрями формування моделі сталого соціально-економічного розвитку міст.

Для науково-педагогічних працівників, керівників органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування та фахівців, які займаються питаннями децентралізації та соціально-економічного розвитку громад, аспірантів, студентів спеціальностей 073 «Менеджмент», 281 «Публічне управління та адміністрування», 051 «Економіка», 081 «Право».

УДК 316.3:338.244.47

ISBN 978-617-658-097-3

© Київський університет імені Бориса Грінченка, 2021

© Автори публікацій, 2021



ПЕРЕДМОВА..... 5

РОЗДІЛ 1

**ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО
РОЗВИТКУ МІСТ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ** 8

- 1.1. Реформа територіальної організації влади:
міжнародні практики та уроки для України (Удовиченко В. П.) 8
- 1.2. Соціально-економічний розвиток міст: глобальні тренди,
виклики та перспективи (Поспелова Т. В.) 36
- 1.3. Теоретичний контент становлення та позитивні очікування
функціонування smart-міста (Краус К. М., Краус Н. М.) 52
- 1.4. Формування теоретичних засад публічного управління
екосистемами міст (Рябець К. А.) 78
- 1.5. Науково-методичні підходи до формування
«профілю просторових ризиків» населених пунктів
(Калашнікова Т. М.) 96
- 1.6. Наукові основи становлення та розвитку інвестиційної діяльності:
секторальний аспект (Томілін О. О., Безкровний О. В.) 118

РОЗДІЛ 2

**ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ** 135

- 2.1. Реформа децентралізації через призму драйверів
соціально-демографічного та технологічного розвитку міст
(Ільїч Л.М.) 135
- 2.2. Оптимізація розподілу повноважень в системі управління
сучасним містом (Яковенко І. В.) 150
- 2.3. Актуальні питання управління енергоефективністю
економіки України (Самойлик Ю. В., Болдирева Л. М.) 172
- 2.4. Соціальні хаби як елемент інфраструктурного забезпечення
участі громади в розвитку міст (Звонар В. П.) 190
- 2.5. Соціальний капітал міст України: роль волонтерської діяльності
(Головко Л. В., Котенко Т. М., Головко Т. В.) 208
- 2.6. Підприємницькі університети як драйвери
соціально-економічного розвитку міст та територій
(Осецький В. Л., Мурована Т. О.) 227

РОЗДІЛ 3

ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ У СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ 243

- 3.1. Міграційні тренди розвитку міст в умовах децентралізації (Жаховська В. Л., Краєвська Г. О., Дяконенко О. І.) 243
- 3.2. Освітні чинники забезпечення соціально-економічного розвитку міст (Войналович І. А.) 261
- 3.3. Індивідуальні ризики у сфері соціального захисту міського середовища (Горемікіна Ю. В.) 277
- 3.4. Управління професійним розвитком менеджера в системі освіти (Гладкова В. М., Михацька А. В.) 312
- 3.5. Інклюзивна освіта в контексті соціально-економічного розвитку міста в умовах цифровізації (Штепа О. В.) 344
- 3.6. Інституціональне забезпечення формування інклюзивного суспільства для осіб з інвалідністю в Україні — потенціал та актуальні проблеми (Жукова Ю. М., Тимчик О. А.) 367

РОЗДІЛ 4

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ СТАЛОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ 394

- 4.1. Практика перспективного планування територій громад в умовах децентралізації (Удовиченко В. П.) 394
- 4.2. Прогнозування в системі управління соціально-економічним розвитком міста (Кожем'якіна С. М., Щукін Б. М., Шабранська Н. І.) 401
- 4.3. Розвиток екологічної складової міст в умовах децентралізації (Рябець К. А.) 422
- 4.4. Розробка методів стимулювання розвитку точок соціально-економічного зростання в регіонах (Марухленко О. В.) 439
- 4.5. Smart-спеціалізація як стратегічний інструмент розвитку міст та територій (Акіліна О. В., Панченко А. Г.) 473
- 4.6. Оздоровлення сфери зайнятості як імператив соціально-економічного розвитку сучасних міст (Маршавін Ю. М.) 484
- 4.7. Е-демократія як інструмент ефективної комунікації влади та громади smart-міста: досвід та перспективи розвитку (Ільїч Л. М., Яковенко І. В., Єфременко К. С.) 502

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ 528



ПЕРЕДМОВА

Соціально-економічний розвиток міст, як процес, що супроводжується постійною трансформацією складових суспільного буття, впливає на всі аспекти життя людей. Соціально-економічний розвиток міст можна розглядати з позицій множини екологічних, економічних та соціальних цілей, які стоять перед громадою і в результаті мають сприяти зростанню виробництва та доходів, змінам інституціональної, соціальної та адміністративної підсистем суспільства, трансформації громадянської свідомості, а інколи навіть традицій та звичаїв.

Безвідносно до статусу країни у світовому рейтингу цілі соціально-економічного розвитку міст уніфіковані й передбачають покращення якості життя і здоров'я населення, забезпечення неперервності освіти, підвищення доходів, створення сприятливих умов і можливостей для самореалізації особистості шляхом формування соціальної, політичної, економічної та інституціональної систем.

Актуальність проблематики соціально-економічного розвитку міст зумовлена перебуванням України під впливом процесів двовекторного спрямування — євроінтеграції та децентралізації, одночасна дія яких вимагає проведення глибоких реформ в економіці, у розвитку системоформуючих інститутів та діях владних інституцій, суспільної свідомості загалом. Наразі зрозуміло, що існуюча система організації територіальної влади, яка успадкована Україною з часів радянщини, навіть з урахуванням проведених за період незалежності реформ, все ще відстає від аналогічних зарубіжних моделей і не здатна протистояти викликам сьогодення.

Серед найбільших гострих проблем існуючого адміністративно-територіального устрою нашої держави експерти виділяють: складну і заплутану чотирирівневу структуру; розривність терито-

рії адміністративно-територіальних одиниць, наявність анклавів; велику кількість дрібних адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівня; значні відмінності між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня як за територією, так і за кількістю населення; невідповідність юрисдикцій територіальних органів, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, судів, прокуратури, органів місцевого самоврядування. Вирішення проблем територіального розвитку залежить від ефективності реформ в трьох сферах: територіальній, інституційній та процедурній, що передбачає запровадження е-урядування. Саме таким шляхом йшли Латвія, Естонія, Грузія, Угорщина, Чехія, Словаччина та Польща.

Реформа децентралізації в Україні, яка спирається на найбільш прогресивний європейський досвід, зумовила значні зміни у завданнях і функціях органів місцевого самоврядування, зокрема в тих, що були утворені внаслідок об'єднання територіальних громад. Водночас реалізації реформи бракує не стільки інституційної підтримки, як кадрової. Розширення повноважень на місцях зумовило збільшення ресурсної бази місцевого самоврядування. Громади гостро відчули брак фахівців з бюджетного та фінансового планування, тендерних процедур, управління соціальною сферою, людськими ресурсами тощо.

Пропонована читачу колективна монографія виконана у рамках тематики науково-дослідної роботи кафедри управління Факультету інформаційних технологій та управління Київського університету імені Бориса Грінченка «Удосконалення механізмів управління в економічній та соціальній сферах міста Києва» (реєстраційний номер 0116U003994). Наукова робота є результатом синергії 35 науковців різних галузей знань та їхнього фахового бачення проблем та перспектив соціально-економічного розвитку міст в умовах децентралізації.

Монографія складається з чотирьох розділів. Перший розділ присвячено дослідженню глобальних трендів у соціально-економічному розвитку міст, міжнародним практикам територіальної організації влади, проблемам становлення smart-міст, розвитку інвестиційної діяльності, теоретичним аспектам публічного управління екосистемами та методичним підходам до оцінки «профілю просторових ризиків».

Другий розділ присвячено інституційним засадам соціально-економічного розвитку міст, зокрема оптимізації розподілу повноважень в системі управління економікою та інфраструктурою міста. Окрему увагу приділено освітньо-кваліфікаційній відповідності робочої сили потребам економіки міст і публічного управління в тому числі.

Третій розділ висвітлює проблематику людського капіталу в системі соціально-економічного розвитку міст. Автори доводять думку, що адміністративно-територіальна реформа посилить потребу в локальному управлінні міграційними потоками на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування об'єктивніше зможуть оцінювати міграційну ситуацію та потреби в людських ресурсах на місцях і раціонально розподіляти кошти на соціальні стратегічні цілі. Крім того роль міської влади полягатиме у провадженні інклюзивної політики, заснованої на врахуванні запитів усіх зацікавлених сторін, формуванні передумов для сталого розвитку міста.

У четвертому розділі йдеться про стратегічні напрями формування моделі сталого соціально-економічного розвитку міст. Науково-практичну значимість мають рекомендації авторів щодо перспективного планування територій громад, управління екосистемою, прогнозування в системі управління соціально-економічного розвитку міст, використання підходу smart-спеціалізації у стратегічному плануванні, стимулювання точок соціально-економічного зростання та оздоровлення сфери зайнятості.

Колективна монографія є науковим виданням і буде корисною для керівників органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, науково-педагогічних працівників, аспірантів, студентів спеціальностей 073 «Менеджмент», 281 «Державне управління», 051 «Економіка», 081 «Право» та фахівців, які цікавляться проблемами децентралізації та соціально-економічного розвитку громад.



ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Реформа територіальної організації влади: міжнародні практики та уроки для України

В сучасній Україні розпочався процес підготовки проведення адміністративно-територіальної реформи, мета якої полягає у створенні нової територіальної основи організації влади шляхом зміни застарілого та неефективного адміністративно-територіального устрою країни. Він супроводжується децентралізацією влади, яка передбачає зміну територіальної організації та політичну деволюцію влади.

Перші акцентовані спроби підготовки адміністративно-територіальної реформи в Україні здійснили у 2005 році. Далі було ґрунтовно опрацьовано міжнародний досвід реформування, змінено принцип формування базової адміністративно-територіальної одиниці — громади — з соціального на економічний, сформульовано чіткі критерії визначення центрів та меж громад, здійснено моделювання громад в усіх регіонах. Фактично, на початку 2010 року усе було готове для практичного втілення реформи, але на заваді стала зміна політичної ситуації в державі. Від реформи формально не відмовилися, однак було заявлено про необхідність перегляду її концептуальних засад. Фактично ж роботу над впровадженням реформи було припинено.

Революція Гідності загострила питання децентралізації влади як одного з головних на шляху змін країни, руху до європейської моделі розвитку. Про готовність проведення такої реформи вище державне керівництво заявило відразу після виборів. Ще старим складом парламенту (до парламентських виборів 26 жовтня 2014 р.) був прийнятий Закон про співробітництво територіальних громад, що фактично означало старт реформи адміністративно-те-

риторіального устрою та місцевого самоврядування. Широкомасштабну роботу над реалізацією основних програмних положень реформи Уряд України розпочав на початку 2015 р. після прийняття Верховною радою України Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України № 214 від 8 квітня 2015 р. була затверджена Методика формування спроможних територіальних громад. Саме ці законодавчі та нормативно-методичні акти стали правовою основою для початку повномасштабного проведення реформи децентралізації влади. Фактично, науково-теоретичний та методичний супровід сучасної реформи адміністративно-територіального устрою здійснює і сама команда експертів та науковців, що і у 2008–2009 рр..

Слід зауважити, що положення реформи адміністративно-територіального устрою зразка 2014 р. були дещо змінені у порівнянні з попереднім варіантом. З метою пробудження громадянської ініціативи та безпосередньої зацікавленості у розвитку власних територій було запропоновано модель добровільного об’єднання територіальних громад. Це важкий шлях до пошуку оптимального адміністративно-територіального строю, але важливий в країні де близько століття державний апарат був спрямований на зв’язування місцевих та громадських ініціатив, сприяв поширенню віктизму та патроналізму, аномії, яка за цей час породила різні прояви громадського спротиву утискам з боку влади від корупції в усіх сферах життя до революцій. Тому об’єднання суміжних територіальних громад України відбувається винятково добровільно у відповідності до визначеної Законом процедури об’єднання.

Водночас, згідно з Методикою формування спроможних територіальних громад, (постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214) робочі групи при обласних державних адміністраціях розробляють, у відповідності до чітко визначених у критеріїв, перспективні плани формування територій громад, які підлягають схваленню відповідною обласною радою та затвердженню Кабінетом Міністрів України. Змінами до Бюджетного Кодексу України передбачено, що фінансові преференції отримують лише ті громади, які об’єднуються відповідно до Перспективного плану.

Тобто, існує своєрідний дуалізм, паралельність процесів реформування. Громади (принаймні до наступних змін чинного законодавства) вільні об'єднуватися відповідно до власного бажання, або взагалі не приймати участь в об'єднанні. Проте державна підтримка надається лише тим громадам, які узяли до уваги перспективний план — бачення держави майбутнього адміністративно-територіального поділу із додержанням вимог спроможності та соціально-економічної стабільності новоутворених територіальних громад.

Головною проблемою, з якою зіштовхнулися громади, які першими розпочали процес добровільного об'єднання, стала незавершеність законодавчої бази, яка повинна була дати відповіді на всі запитання стосовно функціонування нових об'єднаних громад в майбутньому. За оцінками експертів, реформа децентралізації влади потребує внесення змін до понад 400 законів. Зокрема, це норми, які стосуються фінансової підтримки територіальних громад, виборчого та земельного законодавства, інвестиційної діяльності. Змінам на рівні окремих законів повинні передувати зміни до Конституції щодо децентралізації влади, які, зважаючи на політичну складову процесу, були підготовлені та подані на розгляд до Верховної Ради України та Конституційного Суду із запізненням від старту реформи. У зв'язку із цим не були також визначені чіткі терміни проведення реформи. Лише у липні 2015 р. Конституційна комісія передала проект змін до Конституції у Верховну Раду. Згідно цих змін, процес об'єднання територіальних громад повинен був тривати до 01 березня 2018 року. До цього часу в нових об'єднаних громадах повинні пройти вибори голів громад та нових рад громад, які сформують свої виконавчі комітети. Проте обласні ради можуть призначати вибори в новостворених об'єднаних територіальних громадах і раніше граничного терміну.

Змінами до Конституції передбачена трирівнева система адміністративно-територіального устрою. Низовою і базовою адміністративно-територіальною одиницею визначається громада: саме на рівні громади буде надаватися основна частина публічних послуг, зокрема у сферах соціального захисту населення, ЖКГ, початкової та середньої освіти, первинної медичної допомоги, охорони безпеки життєдіяльності населення, благоустрою території, землеустрою тощо. Бюджети громад здійснюватимуть безпосередні трансфертні розрахунки з державним бюджетом. Адміністративно-територіаль-

на одиниця 2-го рівня — район (повіт). Повноваження району — сконцентровані у сферах охорони здоров'я (вторинна і третинна медична допомога, стоматологічні послуги, ветеринарна допомога), освіти (методологічна і кадрова робота, школи-інтернати загально-го профілю), культури та спорту (ДЮСШ, музичні школи, художні школи, школи естетичного виховання), соціального захисту населення (будинки для пристарілих). Адміністративно-територіальна одиниця 3-го рівня — регіон. Межі регіонів співпадатимуть з межами сучасних адміністративних областей України, АРК і міста з спеціальним статусом (Києва). Повноваження регіону: професійно-технічна освіта, утримання шкіл-інтернатів загального профілю, спеціалізована медична допомога, музейна справа, інвестиційний розвиток території.

У світі існує чимало прикладів успішних реформ з децентралізації. Якщо у одних країнах (Франція, Данія, Великобританія, Швеція, Німеччина тощо) такі реформи були еволюційними і являли собою розвиток історично сформованих традицій місцевого самоврядування, то у інших такі реформи були революційними змінами, які кардинально змінювали характер відношень у системах “влада-суспільство” та “державна влада — місцеве самоврядування”.

Мова йде про країни з авторитарним і тоталітарним минулим (Іспанія, Португалія, ряд країн Латинської Америки, країни Центрально-Східної Європи). Усе розмаїття систем місцевого самоврядування у розвинутих країнах світу можна звести до кількох, найчастіше трьох, основних типів:

1. Північно- та центральноєвропейський тип (країни Скандинавії, Німеччина, Австрія, Швейцарія, Нідерланди);
2. Французький тип (Франція, Італія, Бельгія, Іспанія, Португалія, Греція);
3. Англійський тип (Велика Британія, Ірландія, Канада, США, Австралія, Нова Зеландія).

Статус, самостійність та обсяг повноважень місцевого самоврядування послідовно зменшуються від північноєвропейського до англійського типу. Крім того, для французького типу самоврядування, а надто для самої Франції, характерна значна частка малих за розмірами низових АТО, на відміну від, наприклад, країн Скандинавії, де такі одиниці мають значні площі та кількості населення.

У різних країнах у різні роки цілі адміністративної реформи суттєво відрізнялися. Зокрема, у 1970-х роках головними цілями були підвищення продуктивності праці населення та стимулювання участі громадян у місцевому самоврядуванні, тоді як вже у 1990-х у центрі уваги були питання ефективності та приватизації, а у 2000-х роках — питання консолідації бюджету. Проте, в цілому реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою у більшості країн відбувалася поетапно шляхом поступового посилення спроможності низових АТО, збільшення рівня субсидіарності надання публічних послуг, подальшого розмежування повноважень АТО різних рівнів.

Для детального аналізу зосередимо увагу на двох країнах, подібних до України за географічним положенням, успадкованими з тоталітарного минулого соціально-економічними проблемами і вадами адміністративної система, і стартовими умовами для реформ. Мова йде про Польщу та Латвію.

Особливості проведення адміністративно-територіальної реформи висвітлені у низці українських та зарубіжних публікацій, тут ми зосередимось на аспектах, важливих у контексті реформи в Україні.

Наприкінці 1980-х років стала очевидною низка недоліків адміністративно-територіального устрою Польщі:

- обмеженість територіального самоврядування, яке фактично існувало лише на рівні міст та селищ;
- неефективність дворівневого адміністративно-територіального устрою країни;
- завелика кількість адміністративно-територіальних одиниць на кожному рівні;
- концентрація фінансових ресурсів в органах центральної влади.

Провідники польської реформи не побоюлися політичної відповідальності, тому утворення нових адміністративно-територіальних одиниць та відповідних органів місцевого самоврядування відбувалося швидко, відповідно до рішень парламентарів та урядовців. Однак, реформа все одно виявилася розтягнутою у часі на 10 років, оскільки здійснювалася поетапно.

На першому етапі реформи (1989-1990) Законом “Про територіальне самоврядування” відновлювалися низові адміністратив-

но-територіальні одиниці — гміни, які наділялися широкими правами самоврядування. Всього було утворено 2478 гмін.

Другий етап реформи тривав до 1999 року і позначився розширенням повноважень органів місцевого самоврядування. Крім того, запроваджено трьохрівневий територіальний поділ: окрім гмін та воєводств, з'явилися 373 повіти, з яких 65 — міста на правах повітів. Воєводства отримали свої органи самоврядування; питання щодо оптимальної кількості воєводств було одним з найбільш дискусійних. У підсумку, кількість воєводств скоротилася з 49 до 16, що дало змогу сконцентрувати значний економічний і людський потенціал.

Проведена реформа місцевого самоврядування вважається однією з найбільш успішних реформ у Польщі та однією з найбільш успішних реформ місцевого самоврядування у Європі. У результаті її оформилася нова система управління, побудована на децентралізації влади. Органи місцевого самоврядування на трьох рівнях мають чітко визначені компетенції, тому їх повноваження мають комплементарний характер, не дублюються і не накладаються. Адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня не мають жодних контрольних або керівних повноважень щодо одиниць нижчого рівня.

На рівні воєводства здійснюється стратегічне планування соціально-економічного розвитку, міжнародне економічне співробітництво, стимулювання ринкової конкуренції та інновацій, розбудова соціальної і технічної інфраструктури, залучення внутрішніх та іноземних інвестицій в економіку, підтримка освіти (передусім університетської) і науки (університети, ключові лабораторії, технопарки і технополіси), охорона природної та культурної спадщини, розвиток національної та місцевої самосвідомості населення. До сфери повноважень повіту належить місцевий транспорт, освіта, культура, охорона здоров'я, соціальний захист населення. Компетенція органів самоврядування гміни, яка є базовою адміністративно-територіальною одиницею, охоплює сфери охорони здоров'я, початкової та середньої освіти, місцевий транспорт, культура, інфраструктура в гміні.

Підґрунтям для польського успіху стали: наявність мотивованої команди реформаторів, націлених на результат, ґрунтовне вивчення позитивного і негативного досвіду інших країн, спри-

ятлива політична кон'юнктура (стабільна проурядова більшість у парламенті), широка просвітницька кампанія. Сприятлива дія цих чинників дала змогу провести реформу порівняно швидко і комплексно, не розриваючи у часі її юридичний, фінансовий і територіальний аспекти. Проте, слід зауважити, що процес реформування відбувався далеко не безболісно. По-перше, одночасне впровадження усіх аспектів реформи децентралізації є хоча й ефективним, але й технічно складним завданням. По друге, через зміну складу парламентської коаліції законодавство не завжди було послідовним. По-третє, органи державної влади не поспішали передавати своє майно на користь новоутворених органів самоврядування. По-четверте, польське суспільство не було готове до кардинальних змін у відношеннях між центральною владою та територіальними громадами, тому адаптація до нових правил, запроваджених на рівні гміни, тривала майже 10 років, аж поки аналогічні кроки відбулися на рівні повіту і воєводства. Усі роки, допоки тривав процес реформування, у суспільстві тривали дискусії про доцільність запропонованих змін.

Крім того, незважаючи на очевидні успіхи, ряд положень реформи піддаються жорсткій критиці: утворення міст-повітів, складна заполітизована система виборів до органів місцевого самоврядування, фінансова залежність повітів і воєводств від трансфертів з державного бюджету.

Другий приклад, повчальний для України — Латвія. Від СРСР Латвія успадкувала структуру адміністративно-територіального устрою, характерною для більшості його республік. Протягом 1990–1994 років було прийнято ряд законів, які визначали адміністративно-територіальний устрій країни, а також повноваження місцевого самоврядування (юридичний аспект реформи). Проте, дуже швидко після ухвалення цих законів виявилось, що адміністративно-територіальний устрій Латвії характеризується високою подрібненістю, що не дає змоги уніфікувати власні та делеговані повноваження в рамках усієї країни, використовувати єдину формулу для розрахунку міжбюджетних трансфертів. Тому вже у 1993 р. було ухвалено концепцію реформи місцевого самоврядування, яка передбачала, зокрема, укрупнення територіальних громад. На початку реформування у Латвії налічувалося 7 міст республіканського значення, 26 районів, 17 об'єднаних самоуправлїн, 58 міських

і 457 сільських волостей. Третина волостей (193) мали населення до 1000 осіб і були неспроможні виконувати власні і делеговані державою повноваження.

Спочатку нова реформа торкнулася фінансових відношень між територіальними громадами та державним бюджетом: протягом 1995-1998 рр. були прийняті закони “Про бюджети самоуправління” і “Про фінансове вирівнювання ресурсів самоуправління”, якими була визначена зокрема, система міжбюджетних трансфертів з метою вирівнювання доходів місцевих бюджетів.

У 1998 році парламент Латвії прийняв Закон “Про адміністративно-територіальну реформу”, відповідно до якого планувалося створити мережу економічно спроможних адміністративно-територіальних одиниць, здатних забезпечити надання якісних послуг населенню. Законом встановлювався принцип добровільності об’єднання територіальних громад (волостей), при цьому жорстких правил, які визначали б допустиму просторову конфігурацію об’єднаних волостей, визначено не було.

У наступні роки процес добровільного об’єднання відбувався дуже повільно: було утворено до двох десятків об’єднаних волостей, частина з яких не відповідали вимогам спроможності та мали складну конфігурацію території. Не кращою була і ситуація з розвитком співробітництва між низовими адміністративними одиницями. Поступово з’явилося розуміння відсутності перспектив такого шляху та необхідності встановлення чітких правил та критеріїв об’єднання.

У 2006 році робочою групою латвійського Уряду розпочато роботу над формуванням перспективного плану об’єднання волостей. При цьому передбачалося, що при об’єднанні волостей утворюється нова адміністративно-територіальна одиниця — край. Волості формально залишилися існувати всередині країв як територіальні одиниці, але без права на самоврядування. При підготовці проекту перспективного плану в кожному з пропонуванних країв відбувалося громадське обговорення. У процесі роботи було розроблено кілька варіантів перспективного плану. Врешті, остаточний проект перспективного плану об’єднання був затверджений Урядом 28 червня 2006 року. З цього моменту процес об’єднання волостей відбувався, як і раніше, виключно добровільно, проте у відповідності до затвердженого перспективного плану.

Починаючи з 2008 року краї, які встигли пройти процедуру об'єднання до 31 січня 2009 року у відповідності до затвердженого плану, отримували фінансову допомогу у розмірі 285 тис. євро на розвиток інфраструктури та додаткову дотацію в розмірі 5 % до загального бюджету об'єднаних волостей. Ті волості, які не встигли об'єднатися у визначений термін та у відповідності до встановленого плану, у 2009 році відповідно до Закону були об'єднані примусово без надання додаткової фінансової підтримки.

Після завершення добровільної та примусової стадій об'єднання відбулося затвердження парламентом Латвії нового адміністративно-територіального устрою країни. З метою забезпечення максимальної підтримки депутатського корпусу, уряду довелося піти на політичний компроміс та утворити низку додаткових країв, не передбачених перспективним планом. У підсумку, з понад 500 волостей утворено 110 країв, створено 9 міст республіканського значення.

Строго кажучи, реформу адміністративно-територіального устрою в Латвії так і не було завершено. Відповідно до чинного законодавства, в Латвії має бути два рівня самоуправління — регіональне та місцеве. Місцевий рівень представлений новоутвореними краями. Що ж до регіонального рівня, то відповідні адміністративно-територіальні одиниці так і не були створені.

З наведеного матеріалу впливає разюча подібність концепції та процесу реформування у Латвії та Україні у 2014-2015 роках, а також схожість проблем, з якими зіткнулися реформатори. Зокрема, в обох країнах:

- юридичний, фінансовий та адміністративно-територіальний аспекти реформи були розірвані у часі;

- робилася ставка на співробітництво між органами місцевого самоврядування суміжних адміністративно-територіальних одиниць, але його популярність та ефект були мізерними;

- об'єднання громад відбувалося на добровільних засадах, але, принаймні на завершальній стадії, відповідно до перспективного плану;

- відбувалося коригування перспективного плану об'єднання адміністративно-територіальних одиниць на догоду політичним інтересам;

- млявість процесу об'єднання — більшість територіальних громад не мали наміру добровільно об'єднуватися, а процес об'єд-

нання супроводжувався суперечками між громадами сусідніх волостей, непоступливістю при зіткненні їх інтересів;

— значна частина новоутворених адміністративно-територіальних одиниць, особливо на першій стадії процесу об'єднання, мають очевидні вади: складну, витягнуту, далеку від ідеальної конфігурацію, ексцентричне розташування адміністративного центра, низьку фінансово-економічну спроможність, наявність анклавів та ексклавів, розірваність територій;

— у перехідний період існують дві різні за спроможністю категорії адміністративно-територіальних одиниць (волості та краї в Латвії, міські, селищні, сільські ради та об'єднані територіальні громади в Україні).

Якщо порівняти історію реформ у Польщі та Литві з українськими реаліями, то помітно, що ідеологи української реформи децентралізації намагаються адаптувати польський досвід, водночас на практиці процес реформування в Україні подібний до латвійського.

Вивчення зарубіжного досвіду переконує у наступному:

1. Дослідження історії місцевого самоврядування інших країнах корисне, оскільки дозволяє передбачити слабкі місця пропонованої концепції реформування і уникнути ймовірних помилок.

2. У різних країнах реформи переслідували подібну філософію та мету, проте суттєво відрізнялися за процедурою і термінами впровадження реформи. Чим ближчими є країни за своєю історією, культурою та соціально-економічними показниками, тим подібніше відбувається у них процес реформування, тим схожі виклики і проблеми доводиться вирішувати.

3. Проте, якими би не були близькими дві країни, повної тотожності ніколи не буде досягнуто. Але навіть якщо припустити таку ситуацію, то слід зважати на фактор часу. Навіть за подібних вихідних умов реформа децентралізації в Україні почалася на 20 років пізніше, ніж у Польщі. А це різна економічна, соціальна та геополітична ситуація, різний рівень інформаційних технологій — відповідно, різні виклики стоять перед суспільствами, відмінними є завдання, які потребують вирішення у процесі реформування.

Таким чином, єдиного, придатного завжди й для всіх рецепту успіху на шляху до децентралізації влади просто немає. Механічне копіювання навіть найбільш вдалої моделі без її ретельної адаптації

до місцевих умов може дати неочікувані результати. З однієї сторони, утворення нових адміністративно-територіальних одиниць повинне базуватися на чітко визначених і зрозумілих критеріях. Водночас, до кожної громади потрібен індивідуальний підхід із врахуванням місцевих особливостей. Особливо це важливо для країн, де присутні регіони зі специфічними природними і культурними ландшафтами (гірськими, лісистими, заболоченими, пустельними, урбанізованими тощо). Крім того, суспільство повинне психологічно дозріти до реформи децентралізації. Якщо такої психологічної готовності немає, реформа у кращому разі розтягується в часі, розбивається на кілька послідовних етапів; у гіршому — “заговорюється”, не доходить до логічного завершення і приносить зовсім не ті результати, які очікувалися її ідеологами.

Для успішного проведення будь-якої реформи, зокрема й реформи децентралізації влади та адміністративно-територіального устрою, необхідне виконання ряду умов:

- наявність ідеологів та експертів, здатних розробити основні принципи реформи та механізми її втілення;
- політична воля вищого керівництва держави до проведення реформи;
- підтримка реформи з боку еліт (перш за все політичних, але також у сферах економіки/підприємництва, освіти, культури тощо);
- чітке визначення інституцій, відповідальних за підготовку проекту реформи та його реалізацію;
- належна інформаційна підтримка реформи;
- підтримка основних положень реформи у суспільстві.

Протягом років незалежності Україна практично ніколи не мала збігу більшості цих умов. У 2014 році чи не вперше з часів здобуття незалежності в Україні спостерігався консенсус усіх ключових гілок влади та державних інституцій щодо необхідності термінового реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Проте, і на сьогодні зберігається розходження поглядів учасників парламентської коаліції на зміст і терміни реалізації реформи, що є істотним ризиком її логічного завершення: адже для внесення змін до Конституції необхідно 300 голосів народних депутатів, що можливо лише за підтримки відповідного законопроєкту усіма фракціями парламентської коаліції. Частина українсь-

кої правлячої еліти чинить опір децентралізації, оскільки це обмежить її здатність контролювати доступ до місцевої та національної політики. Поява політичної конкуренції — пряма загроза нинішнім лідерам. Таким чином, існує високий ризик негативного результату голосування, особливо напередодні місцевих виборів, які мають відбутися 25 жовтня 2015 р..

Утворення сильних, самодостатніх, але відносно невеликих за площею територіальних громад не знаходило розуміння в українських політичних еліт, зокрема регіональних, які радше підтримували утворення великих регіонів, так званих “країв”, шляхом укрупнення областей, аж до можливої федералізації. Внаслідок такого варіанту реформування місцеві еліти отримували би сильні, забезпечені природними, економічними та соціальними ресурсами “вотчини”, отримували максимальну фінансову незалежність від державного бюджету і посилювали можливості свого політичного впливу на центральну владу за допомогою соціально-економічних важелів.

Відзначимо, що створення таких великих адміністративно-територіальних одиниць (на зразок німецьких земель), які територіально відповідали би основним історико-географічним землям, має свої переваги, зокрема: дозволяє ефективніше здійснювати регіональну політику, зокрема демографічну, етнокультурну, природоохоронну тощо, сприятиме акумуляції фінансових ресурсів для реалізації великомасштабних інфраструктурних проєктів. Проте, такий варіант сам по собі не вирішує низку означених вище проблем — дублювання повноважень місцевого самоврядування і державних адміністрацій, вади системи надання публічних послуг, які ні на йоту не наближувалися до кінцевого споживача — рядового громадянина. Крім того, за умов клановості, політизації та криміналізації української економіки, а з 2014 року — сепаратизму та військового конфлікту на сході країни, такий крок може мати небажані наслідки, впритул до втрати центральною владою контролю над регіонами та дезінтеграцією країни.

Натомість, децентралізація знижує зацікавленість місцевих олігархів в участі у місцевих органах влади, оскільки виборці зазвичай бурхливо реагують на прийняті публічні рішення, а також нівелює їх вплив на фінансові потоки у регіоні. Реформа руйнує звичні маніпулятивні виборчі схеми, зокрема, значно звужує

простір для так званого джеррімендерингу — штучної нарізки виборчих округів з метою перемоги конкретного кандидата чи політичної сили.

При цьому громада як адміністративно-територіальна одиниця може слугувати непоганим базисом для побудови політичної кар'єри: робота у раді громади та її виконкомі є неоціненним джерелом державотворчої практики та підґрунтям для зростання відповідального національного політика. Однак у цьому випадку можливість впливу на розподіл та перерозподіл ресурсів у власних корисливих інтересах значно обмежена. Крім того, громада, на відміну від великого регіону, не дає можливість місцевому політику спекулювати на геополітиці та гратися у сепаратизм, оскільки позбавлена необхідних для самостійного розвитку ресурсів та інституцій.

Кожну без винятку спробу реформування, вже на етапі моделювання та формування громад, очікував серйозний спротив з боку сільського та районного бюрократичного апарату. Це не дивно, оскільки вірогідні зміни серйозно торкаються інтересів адміністративних еліт. Мова йде як про керівників та працівників місцевих державних адміністрацій, так і про деякі виборні посади, перш за все про сільських голів та депутатів сільських рад. Адже реформа передбачає ліквідацію обласних та районних державних адміністрацій, а також сільських рад у всіх селах, крім тих, які стануть адміністративними центрами нових громад. Тому не дивно, що значна кількість чиновників просто боїться втратити зручне насиджене місце, яке до того давало можливість у ручному режимі, використовуючи так званий адміністративний ресурс, керувати фінансовими потоками. Багато сільських голів саботують процес добровільного об'єднання територіальних громад, оскільки бояться втратити свої посади.

Лідери національних меншин не бачили у реформі інструменту для забезпечення інтересів тієї чи іншої меншини, оскільки громади де-факто не наділені широкими повноваженнями у сфері етно-політики, транскордонного співробітництва. Такі переваги громади, як можливість регулювати кількість середніх закладів освіти, де викладання здійснюється мовами національних меншин, а також засновувати партнерські відносини з адміністративно-територіальними одиницями інших країн, зокрема поглиблювати співпрацю

у сфері культури, освіти, залучення іноземних інвестицій тощо не є настільки очевидними і залишалися поза увагою. Не завжди сприятливою для проведення реформи була й думка відомих українських інтелектуалів, діячів науки і культури. Частина з них могли свідомо чи несвідомо виконувати певне політичне замовлення, проте здебільшого така позиція викликана браком інформації та нерозумінням справжньої суті реформи.

Зокрема, після анексії Криму і наступного сплеску сепаратизму на Донбасі за збройного втручання Російської Федерації не лише ряд політиків, але й низка інтелектуалів та лідерів громадської думки почали виступати проти запропонованої моделі децентралізації під приводом того, що це послабить владну вертикаль і призведе до подальших відцентрових тенденцій. Однак, децентралізація в рамках унітарної держави якраз і здатна істотно обмежити загрозу сепаратизму: регіональний та місцевий рівень отримують більшість адміністративних повноважень, але водночас і відповідальність, таким чином, відкривається можливість для безконфліктного збереження місцевої, зокрема регіональної, ідентичності. Вразливість східних регіонів країни до сепаратизму була, навпаки, підсилена централізацією: місцевого авторитетного керівництва, яке могло б відстоювати інтереси України, там просто не виявилось.

Утім, важливо відзначити, що наразі в країні сформувалася критично важлива маса політичних сил та державних діячів, керівників місцевих державних адміністрацій, їх структурних підрозділів, які підтримують реформу і розуміють критичну важливість її негайного втілення.

Щодо інституційної підтримки реформи, то у 2005 році в Україні просто не було визначено відповідального органу в системі виконавчої влади. Ситуація 2009 року суттєво відрізнялася у кращу сторону: був визначений центральний орган виконавчої влади, відповідальний за підготовку реформи (Міністерство регіонального розвитку та будівництва України) та розроблено низку концептуальних документів (Концепція реформи адміністративно-територіального устрою та Концепція реформи місцевого самоврядування). На сучасному етапі реформою децентралізації влади також опікується Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Показовим прикладом співпраці

держави та неурядових організацій, як вітчизняних, так і міжнародних, є створення Офісів реформ у кожній області за ініціативною згаданого Міністерства. Офіс реформ — це експертна група, яка виконує роль своєрідного містка в діалозі держави та суспільства. Головною метою роботи Офісу є проведення консультативних зустрічей та надання прямої експертно-правової допомоги майбутнім громадам в процесі їх об'єднання.

Важливість інформаційної підтримки реформи неocenенна, адже громадська думка, та й думка експертів, що не мають безпосереднього відношення до розробки концепції реформи та її втілення, формується на основі інформації, отриманої зі ЗМІ.

Під час попередніх спроб реформування засоби масової інформації висвітлювали процес реформування здебільшого у негативному ключі, подаючи запропоновані зміни як велику небезпеку для всього суспільства, хоча небезпека загрожує лише незначній кількості чиновників. Загальний негативний образ реформи у ЗМІ склався й тому, що особи, які виграють внаслідок реформи, здебільшого мовчать, тоді як незадоволені намагаються використати для висвітлення своєї позиції будь-яку можливість. Широко висвітлювалася позиція зацікавлених чи заангажованих осіб, зокрема представників політичних сил, депутатів місцевих рад та сільських голів, а іноді — науковців, “експертів”, аналітиків, які давали неграмотні коментарі щодо змісту реформи та показували повне нерозуміння її мети, поширюючи необґрунтовані міфи. Слід зауважити, що характер подачі матеріалу часто залежить від обізнаності та порядності самих журналістів.

Наразі у ЗМІ можна побачити багато негативу про реформу децентралізації. Проте, ситуація кількісно та якісно змінилася: по-перше, частини позитивних та критичних публікацій практично зрівнялися; по-друге, з'явилося більше справжніх аналітичних матеріалів, у яких переваги реформи та можливі ризики її впровадження оцінюються фахівцями у сфері економіки, фінансів, державного управління на основі фактів, а не домислів. З метою роз'яснення населенню мети реформи децентралізації та розвіювання міфів довкола неї, керівником й експертами Офісу реформ у Київській області за 6 місяців своєї діяльності на посадах було дано понад півсотні інтерв'ю різним регіональним і загальнодержавним ЗМІ: пресі, телеканалам, радіостанціям.

Автори вважають, що суспільна підтримка реформи є тим ключовим чинником, який здатний або перебороти вплив низки інших, несприятливих умов, або стати гальмом для усього процесу реформування. Громадська думка щодо реформи децентралізації формується здебільшого під впливом менталітету населення (включно із суспільними цінностями та фобіями) та інформаційного поля, зокрема позиції авторитетних людей та інформації, що поширюється у ЗМІ.

Користуючись своїм службовим становищем та/або публічним статусом, частина представників політичному, місцевого самоврядування і чиновництва чинять шалений опір реформі, маніпулюючи суспільною думкою, що виражається у перекручуванні фактів та поширенні необґрунтованих тверджень і міфів, наприклад:

— реформу не можна проводити в часи економічної кризи та війни;

— у сусідніх країнах Європи, де подібна реформа відбулася раніше, становище лише погіршилось;

— наявність у селі школи (амбулаторії, клубу...) є гарантією його існування і процвітання: не буде школи — не буде села;

— поселення, які залишаться без статусу райцентру, та села, які не матимуть сільської ради, занепадуть і загинуть;

— не буде сільської ради — не буде де взяти довідку;

— якщо селяни об'єднуються з містом — у них заберуть усю землю.

— об'єднання двох бідних не зробить їх багатшими.

І тому подібне. Такі маніпулювання починають збурювати суспільну думку, і в значній кількості людей виникає запитання: “А що дасть нам об'єднання громад, і чи потрібне воно взагалі?”

Кожному з перелічених міфів можна протиставити підкріплені фактами контраргумент. Що реформа якраз є необхідною умовою для виходу з кризи та перемоги на фронті; що західні сусіди України, які пройшли через реформування, досягли колосальних успіхів за показниками соціально-економічного розвитку; що ніщо не заважає селу існувати і розвиватися без школи, а освіта у малокомплектних сільських школах вже давно перестала бути конкурентоздатною; що в епоху комп'ютеризованого суспільства всі адміністративні послуги будуть надаватися дистанційно через мережу Інтернет, та й необхідність у видачі довідок буде зведено до мінімуму; що у сільських поселень будуть правові механізми захисту своїх інтересів у об'єднаній громаді, взаємні переваги від співробіт-

ництва міста з прилеглими селами набагато перевищують можливі ризики, а процес симбіозу міста і села є неминучим і необхідним для взаємного процвітання; що двоє бідних можуть заощаджувати на спільних витратах та інвестувати зекономлені кошти у спільні інфраструктурні проекти тощо.

Здебільшого громадяни після відповідних роз'яснень готові сприймати ідеї реформування і розуміють суспільну користь від впровадження змін.

Проте, для донесення цих контраргументів до кожного громадянина необхідна чітка злагоджена інформаційна політика держави. Спільних зусиль політиків, міністерських чиновників, працівників Офісів реформ, незалежних експертів та волонтерів для формування позитивного сприйняття реформи у суспільстві у таких умовах наразі недостатньо.

Найгірше у поширюваних опонентами реформ міфах і перекрученнях є те, що вони апелюють до таких негативних особливостей психології сучасного пересічного українця, виплеканих негативним досвідом останніх десятиліть:

1. Низький рівень взаємодовіри, як між суспільством і владою, так і між окремими людьми на одному і тому ж соціальному щаблі. Люди втратили довіру до політичних партій та лідерів, громадських діячів, представників комерційного сектора, науковців, звикли довіряти лише самим собі. Суспільство атомізувалося, знаходиться в стані аномії. Між тим, розбудова нової громади конче потребує довіри між жителями різних поселень, які увійдуть до складу громади, між містянами та селянами, між населенням та новообраною владою громади. Без взаємної довіри неможливо приймати доленосні консенсусні рішення, йти на компроміси: громада виявиться нежиттєздатною і розвалиться зсередини. Відродження довіри у суспільстві позбавить необхідності у зайвих контролюючих органах та механізмах, коли “наглядач контролює наглядача”, що дозволить спростити усі без винятку економічні транзакції.

2. Пересторога до змін. Впровадження будь-яких реформ в Україні ускладнене тим, що не тільки правлячі еліти, але й прості громадяни бояться змін. Хоча старий суспільний лад вже нікого не влаштовує, населення відчуває загрозу від будь-яких інновацій, що не дивно: майже всі зміни останніх десятиріч тільки погіршували соціально-економічне становище суспільства. Наслідком є низь-

ка підприємницька активність, неготовність ризикувати, вийти із звичної зони психологічного комфорту. Саме цим пояснюється той факт, що сотні тисяч українців воліють за краще жити за мізерну, але стабільну заробітну плату і виконувати нудну, часто малокорисну для суспільства роботу, ніж ризикувати, вкладати кошти у саморозвиток і мати достойний дохід.

3. Глибоко вкорінений патерналізм — уявлення про обов'язок держави дбати про кожного свого громадянина, пропонуючи йому готові рішення щодо особистого та колективного майбутнього. Показовим прикладом суспільного інфантилізму є лист від однієї з районних рад Київської області з пропозицією до органів державної влади України визначати напрямки розвитку кожної утвореної територіальної громади на рівні парламенту та уряду. Що це, як не намагання зняти з себе відповідальність за розвиток територіальних громад та перекласти її на державу? Ідея реформи децентралізації полягає якраз у зворотному: надати територіальним громадам максимальні повноваження самостійно обирати власний шлях розвитку. Але для цього людям потрібно буде брати на себе ініціативу та відповідальність, приймати непопулярні, але необхідні рішення.

Психологічна неготовність значної частини суспільства до реформи децентралізації знаходить відображення у основних акцентах суспільного дискурсу змін. Наразі основна увага суспільства прикута до суто адміністративної складової реформи — наближення послуг до пересічного громадянина. Ідуть пошуки найбільш оптимальних конфігурацій території громад, враховуючи головним чином просторову та часову доступність потенційного центру нової громади. Стимулюючи громади до об'єднання, держава як головний “пряник” широко рекламує фінансові бюджетні преференції для нових спроможних громад. Проте, мало хто, навіть серед експертів та аналітиків, замислюється над соціально-економічною цілісністю, збалансованістю та стабільністю об'єднаних громад. Під час визначення територіальних меж громад рідко ставиться запитання: а чи матиме нова громада достатню забезпеченість територіальними, природними, трудовими ресурсами тощо для подальшого розвитку в середньо- та довгостроковій перспективі? Адже новий адміністративно-територіальний устрій створюється на десятки років.

Створення об'єднаної територіальної громади означає не просто отримання додаткових фінансових ресурсів, але й нову якість їх використання. Це означає вміти формувати стратегію розвитку громади, визначати пріоритети, ставити цілі. Громада сама має вирішувати, куди і як витратити власні ресурси, на яких ресурсах будувати своє господарство, як розвивати соціальну сферу тощо.

Наприклад, фінансувати утримання малокомплектних неконкурентоспроможних шкіл у кожному поселенні, чи гарно оснастити кілька великих шкіл у найбільших поселеннях, використовуючи заощаджені кошти для фінансування програми “Шкільний автобус”? Розвивати місцеву деревообробну промисловість на базі місцевих лісових ресурсів, чи трансформувати наявні лісові насадження у туристично-рекреаційні угіддя? за новими правилами гри держава знімає з себе відповідальність за кількісні та якісні параметри більшості публічних послуг, які відтепер перебуватимуть у компетенції громади, забезпечуючи лише законодавчо визначений мінімум.

Незважаючи на досить широке поширення означених вище явищ, Євро-майдан та Революція Гідності значно збільшили готовність українського суспільства до змін, до консолідації зусиль, до прийняття відповідальності за власне майбутнє, і ця обставина вигідно вирізняє сьогодишню ситуацію від попередніх спроб реформування. У боротьбі зі зневірою та загальним суспільним психозом надзвичайно важливими є позитивні приклади реформ, історії успіху окремих територіальних громад. Очікується, що після критичної маси успішних прикладів процес об'єднання територіальних громад буде відбуватися набагато швидше та якісніше.

Гарною ілюстрацією реального перебігу процесу реформування, рівно як переваг та недоліків обраної українською владою моделі реформи, є розробка Перспективного плану формування територій громад Київської області (далі — Перспективний план), до якої мали безпосереднє відношення автори цієї статті. Під час роботи над Перспективним планом, яка тривала біля 4-х місяців, було сформовано 19 варіантів формування територіальних громад. У цій статті немає необхідності розглядати кожен варіант: проаналізуємо лише три опорні варіанти, кожен з яких став логічним підсумком трьох послідовних етапів роботи, на кожному з яких домінував один із підходів: наукове обґрунтування; задоволення пропозицій; пошук консенсусу.

Таблиця 1.1.1

**Порівняння варіантів Перспективного плану
формування територій громад Київської області**

Показники	Варіант Перспективного плану		
	Експертний	Компромісний	Консенсусний
Площа, кв. кв. (середнє значення)	569	333	411
Кількість населення, чол. (середнє значення)	39930	23445	26918
Кількість населених пунктів (середнє значення)	26	15	19
Частка дотаційних громад, %	25	40	47
Частка громад, забезпечених приміщеннями для державних органів та установ, %	89	74	90

“Експертний” варіант Перспективного плану

Перший варіант Перспективного плану можна назвати «експертним», оскільки він був розроблений робочою групою при Київській обласній державній адміністрації за участю експертів (економістів, економікогеографів, спеціалістів з державного та муніципального управління) у повній відповідності до вимог Методики. За цим варіантом Перспективного плану на території Київської області передбачалося утворення 45 спроможних територіальних громад.

Відповідно до “експертного” варіанту Перспективного плану, усі нові громади були утворені саме шляхом об’єднання кількох існуючих територіальних громад, тобто територій міських, селищних та сільських рад. Єдиним винятком було місто Славутич, яке являє собою анклав на території Чернігівської області: об’єднання цього міста з іншими територіальними громадами є неможливим без порушення умови про нерозривність території територіальної громади та безглуздим із соціально-економічної точки зору.

Передбачалося, що центрами понад половини громад (53,3 %) стануть міста, майже третини (28,9 %) — селища міського типу, і лише 17,8 % — села. Таким чином, переважна більшість адміністративних центрів таких громад є реальними полюсами суспільного розвитку для навколишніх територій, оскільки пов'язані з навколишніми поселеннями економічними, соціальними та історико-культурними зв'язками.

Об'єктивними індикаторами наявності таких зв'язків є, зокрема, маятникові міграції населення з метою трудової діяльності та навчання, обмін товарами і послугами між підприємствами, поставки сільськогосподарської продукції з навколишніх сіл до міст, ареали реалізації місцевих друкованих ЗМІ, територіальна ідентичність місцевого населення, історичні ареали адміністративного тяжіння поселень до центральної садиби тощо. Центри об'єднаних громад за своїм суспільним значенням здебільшого домінують над іншими населеними пунктами (за винятком кількох громад навколо столиці). Відповідно, у об'єднаних громадах відсутні альтернативні конкуруючі центри суспільного розвитку, що є чинником стабільності такої громади на початковому етапі її існування.

“Експертний” варіант Перспективного плану повністю виключав ситуації, коли місто-громада оточене з усіх сторін однією або кількома іншими територіальними громадами (так зване “тістечко з родзинкою”). Такі сусідні територіальні громади неминуче паразитували би на інфраструктурі цього міста, отже, початковий варіант Перспективного плану був позбавлений цієї вади. Крім того, кожне місто — адміністративний центр громади — отримувало власну приміську зону в межах цієї самої громади. Особливо це важливо для таких великих та середніх міст, як Біла Церква, Бровари, Бориспіль, Фастів, Обухів тощо, системи забезпечення життєдіяльності яких (водопостачання та водовідведення, сміттєпереробні заводи, аеропорти і розв'язки наземного транспорту, приміські кластери закладів торгівлі тощо) часто розташовані за межами міської території.

Зауважимо, що у пристоличному агломерованому регіоні складно досягти високої однорідності громад за базовими показниками, таким як площа, кількість населення і кількість населених пунктів. Тим не менш, громади, які планувалося утворити у відповідності з “експертним” варіантом Перспективного плану, відрізнялися би

найменшими можливими диспропорціями за усіма показниками. Зокрема, відношення площ найбільшої та найменшої громад становило би 85,6, відношення кількості населення — 64,3, відношення кількості поселень — 81. Ці значення можуть здаватися великими, проте, як буде показано далі, вони є оптимальними. Суттєві диспропорції за площею виникають через дрібні розміри 19-ти громад столичної зони — в межах Києво-Святошинського, Вишгородського та Обухівського районів, а також Славутицької громади-анклаву.

Якщо виключити ці громади з обрахунку, відношення площ найбільшої та найменшої громад становило би лише 6,5, а кількості населених пунктів — 10,1. За умови виключення із аналізу Білоцерківської громади (Біла Церква — найбільше місто Київської області з населенням понад 200 тис. осіб) відношення кількості населення у найбільш та найменш населеній громаді становило би всього 32,3.

В цілому, середня кількість населення у об'єднаних територіальних громадах Київщини становила би 41 тис. нас., середня площа громади — 707,6 км², середня кількість і мода поселень у громаді — 30 штук. Зважаючи на істотну зміну характеристик поселенської мережі при зростанні віддалі від Києва, на «експертному» варіанті Перспективного плану спостерігаємо три концентричні пояси громад за їх топологічними властивостями. У безпосередній близькості до столиці, за умов значних фінансових ресурсів місцевих бюджетів, високої густоти населення та наявності багатьох суміжних конкуруючих субцентрів, громади формувалися шляхом злиття кількох (від двох до п'яти) територій сусідніх місцевих рад, причому центрами таких громад визначалися здебільшого міста.

При зростанні віддалі від Києва розташований напів-периферійний пояс, де головним принципом створення громад було розукрупнення існуючих адміністративних районів, а центрами новоутворених громад ставали поселення, які за соціально-економічним потенціалом значно переважали своїх сусідів. Нарешті, поза межами Київської агломерації, на периферії області, де переважає сільське населення та спостерігається низька дохідність місцевих бюджетів, а також відсутні потужні поселенські центри (за виключенням існуючих районних центрів), здебільшого діяв принцип: один район — одна об'єднана територіальна громада.

Варто зауважити, що абсолютна більшість усіх об'єднаних громад (88,9 %) були би повністю забезпечені приміщеннями для розмі-

щення державних органів та установ. Решта громад (11,1 %) мали принаймні часткове забезпечення такими приміщеннями. Такий високий рівень забезпечення досягався за рахунок того, що 57,7 % центрів громад були сучасними районними центрами, а 13,3 % — колишніми районними центрами, ліквідованими у другій половині XX ст. Відповідно, за умов практичної реалізації “експертного” варіанту Перспективного плану досягалась би найбільша економія державних коштів через мінімізацію інфраструктурних витрат.

Крім того, за невеликими виключеннями, громади були би спроможними у фінансовому аспекті, оскільки досягався мінімальний рівень дотаційності місцевих бюджетів. Відношення максимального та мінімального індексів дохідності (до середнього по області) становило би лише 12,8 (від 5,11 у Бориспільської громади до 0,41 у Поліської громади), що є досить пристойним показником для регіону із значною поляризацією економічного розвитку. Лише у чверті об’єднаних громад доходи на одну особу були меншими від прожиткового мінімуму. Звичайно, повністю уникнути дотаційності бюджетів громад не вдалося, але така мета і не ставилася ідеологами реформи, оскільки за сучасної ситуації в Україні є апіорі нездійсненною.

Наведена вище інформація вказує на те, що абсолютна більшість об’єднаних громад, утворених відповідно до “експертного” варіанту Перспективного плану, були би здатні функціонувати як цілісні й стабільні територіальні суспільні системи із достатньою збалансованістю між різними суспільно-географічними підсистемами та високим рівнем географічного різноманіття, що свідчить про принципову можливість забезпечити сталий розвиток таких громад у довгостроковій перспективі. Таким чином, “експертний” варіант Перспективного плану хоча і не був ідеальним, проте його цілком можна вважати науково-обґрунтованим, оптимальним варіантом.

Можна виділити дві основні причини, які призвели до формування завідома неспроможних територіальних громад усупереч вимогам Методики: політичну (амбіції місцевих еліт) та економічну (небажання втрати контролю над розподілом місцевих ресурсів).

Політичні амбіції місцевих еліт виявляються у прагненні до створення територіального плацдарму для власної політичної кар’єри та отримання додаткової прихильності виборців як лобістів їх інтересів: “ось, завдяки моїм зусиллям ви тепер маєте свою влас-

ну громаду, тому підтримайте мою кандидатуру на виборах”. Крім того, представники ряду політичних сил, зокрема й учасниць урядової коаліції, які вважають себе опонентами реформи децентралізації влади, в умовах наближення місцевих виборів намагаються всіма силами гальмувати процес реформування виключно в силу політичної доцільності та дотримання генеральної лінії своєї партії, не звертаючи увагу на будь-які об’єктивні, науково-обґрунтовані докази доцільності чи недоцільності об’єднання конкретних територіальних громад. У випадку, коли, скажімо, сільський голова належить до такої політичної сили і виявляє схарактеризовану вище принципівість, процес об’єднання заходить у глухий кут, оскільки національні аргументи тут просто не діють.

Як уже зазначалося вище, економічний чинник у своєму інтегральному вигляді виникає як небажання місцевих політичних еліт та органів державної влади на місцях втратити контроль над перерозподілом та використанням місцевих ресурсів. У цьому контексті можна виокремити кілька аспектів:

Якщо ж розглянути загальні характеристики громад, утворених за “компромісним” варіантом Перспективного плану, то помітним є суттєве зростання диспропорцій топологічних та соціально-економічних показників, зменшення однорідності громад, що ускладнює здійснення єдиної державної регіональної політики. Всього планувалося утворення 77 громад, що на 58 % більше, ніж відповідно до “експертного” варіанту. Таким чином, відбулося суттєве подрібнення громад, яке найбільше проявилось у приміській смузі навколо Києва, дещо менше цей процес проявився у межах напів-периферії, а периферії він практично не торкнувся.

Середня площа громад мала становити 333 км², а середня кількість населення — 23,4 тис. осіб, що у 1,7 рази менше, ніж згідно “експертного” варіанту. Максимальні диспропорції за площею становили 258 разів, за кількістю населення — 100 разів, що відповідно у 3 та 1,6 разів більше, ніж згідно “експертного варіанту”. Хоча максимальні диспропорції за кількістю поселень у громаді збереглися на попередньому рівні, проте, за рахунок суттєвого подрібнення територіальних громад та наявності значної кількості місцевих рад, які взагалі не висловили бажання об’єднуватися, середня кількість громад у поселенні зменшилася удвічі — до 15, а мода за цим показником взагалі становила 1 поселення у громаді.

За новим варіантом Перспективного плану у півтора рази зменшилась частка міських громад (до 31,2 %), натомість збільшились частки селищних та сільських громад (32,5 % та 36,4 % відповідно). Абсолютна більшість новоутворених селищних та сільських громад не мали приміщень для розміщення державних органів та установ.

Об'єднані територіальні громади, утворені за “компромісним” варіантом Перспективного плану, мали набагато гіршу фінансову спроможність: цього разу дотаційними були 40,3 % від загальної кількості громад, що удвічі більше у порівнянні з “експертним” варіантом. Суттєве зростання частки дотаційних громад відбулося за рахунок новоутворених селищних та, особливо, сільських громад.

У червні 2015 року одна із модифікацій “компромісного” варіанту Перспективного плану була винесена на розгляд сесії Київської обласної ради, проте депутати з політичних міркувань відповідне питання не розглядали. Таким чином, територіальні громади регіону знову втратили можливість повноцінно реалізувати свої права в рамках Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” робоча група отримала можливість подальшої роботи над Перспективним планом.

“Консенсусний” варіант Перспективного плану

Під час подальшої роботи над проектом Перспективного плану робоча група при Київській обласній державній адміністрації дійшла до висновку, що Закон України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” все ж передбачає обов'язкове об'єднання щонайменше двох суміжних територіальних громад. Тому міські (за виключенням міст обласного значення), селищні та сільські ради, які не включилися у процес об'єднання, не можуть мати статус об'єднаних територіальних громад.

Відповідно, було прийнято рішення у черговому варіанті Перспективного плану враховувати лише ті об'єднані територіальні громади, суб'єкти яких досягли взаємної згоди щодо конфігурації майбутнього об'єднання або, принаймні, не надали заперечень щодо запропонованого у Перспективному плані варіанту об'єднання. Території місцевих рад, які висловили небажання приєднатися до жодних територіальних громад або ініціювали процес об'єднання, проте не отримали рішення про згоду на добровільне

об'єднання і водночас заперечують принципову можливість інших варіантів об'єднання, увійшли до так званої “сірої зони” необ'єднаних територіальних громад.

Новий варіант Перспективного плану, розроблений відповідно до сформульованих вище засад, можна назвати “консенсусним”, оскільки він передбачає наявність абсолютного консенсусу усіх суб'єктів об'єднання щодо запропонованої конфігурації формування територій громад. За цим варіантом, об'єднані територіальні громади на підставі взаємного погодження суб'єктів об'єднання ніби викристалізуються із сірої маси міських, селищних та сільських рад.

Саме цей варіант Перспективного плану врешті було схвалено на сесії Київської обласної ради 13 серпня 2015 року. Відповідно до нього, передбачається утворення 61 об'єднаної територіальної громади. Поза межами процесу об'єднання залишаються 24 місцеві ради, з яких 2 міські (міста Вишневе та Боярка), 4 селищні та 16 сільських.

Якщо для аналізу “консенсусного” варіанту Перспективного плану узяти лише об'єднані територіальні громади, то за своїми показниками цей варіант займає проміжне місце між “експертним” і “компромісним”, наближаючись до останнього. У середньостатистичній громаді площею 411 км² нараховується 19 населених пунктів і проживає 27 тис. осіб. Приблизно половина громад є дотаційними. Понад третина громад (36,1 %) будуть міськими, трохи менше (34,4 %) — селищними, решта 29,5 % — сільськими. Таким чином, зберігається приблизний паритет міських, селищних та сільських громад, проте, на відміну від “компромісного” варіанту, кількість міських громад переважає кількість сільських. Приміщеннями для розміщення державних органів та установ забезпечені 90 % громад.

Громади, які утворені всупереч вимогам Методики, будуть нежиттєздатними у довгостроковій перспективі. Крім того, відбуватиметься (хоча й повільно) процес об'єднання територіальних громад у “сірій зоні”. Усе перелічене є свідченням неминучого та неодноразового коригування Перспективного плану в майбутньому.

Обрана українською владою стратегія добровільного об'єднання територіальних громад має багато недоліків, що підтверджує вітчизняний та міжнародний досвід. Реформа розтягується в часі, значно ускладнюються умови її проведення, сформовані адміністративно-територіальні одиниці характеризуються низькою однорідністю та мають ще цілу низку вад просторової конфігурації тощо. І все

ж, є одна перевага, яка здатна стати наріжним каменем для успіху реформи: нова просторова організація влади в країні буде ефективною на практиці лише тоді, коли зміни не будуть механічно спущені зверху наказом чи розпорядженням, але пройдуть через свідомість населення.

Процес добровільного об'єднання перевів дискусію про адміністративні зміни у площину широкого громадського обговорення. Люди отримали реальну можливість впливати на просторову організацію території свого проживання, визначати стратегічні напрямки її розвитку. Адміністративно-територіальна реформа перестала бути для широких верств суспільства чистою теорією, потрібною лише для чиновників у високих владних кабінетах та "відірваних від життя" експертів-теоретиків, натомість стала питанням практики, предметом усвідомленого вибору.

Ця перевага особливо чітко прослідковується саме на прикладі Київської області, де обласна рада тривалий час не могла схвалити Перспективний план. У цій області територіальні громади почали об'єднуватися не заради виконання затвердженого зверху Перспективного плану, а за власною ініціативою. Об'єднання відбувалося без чітких нормативно-правових орієнтирів, без розрахунку на негайні фінансові гарантії та преференції від держави, проте з розумінням, що реформа закладає фундамент для принципово нових відношень між владою і суспільством, ліквідуючи захисну державну "парасольку", проте надаючи простір для реалізації власної ініціативи. Активи тих громад, які в означених умовах свідомо розпочали процес об'єднання, чітко усвідомлюють мету реформи, розуміють переваги нової територіальної організації влади, готові до розробки стратегії соціально-економічного розвитку території. Оскільки це об'єднання є вистражданим, вибореним, новоутворені громади добре знають його ціну.

Звичайно, добровільність об'єднання веде до зниження його швидкості. Але питання довгострокового успіху реформи не у її швидкості, а у якісних характеристиках новоутворених адміністративно-територіальних одиниць. Не завжди громади, які об'єдналися першими, мають найкращу спроможність. Час, необхідний для узгодження інтересів усіх суб'єктів об'єднання, оцінки сильних сторін та ризиків, розробки стратегічного бачення розвитку майбутньої громади на основі використання унікального місцевого поєднання умов та ресурсів, не можна назвати витраченим даремно.

Таким чином, психологічна готовність до суспільства — це ключ до успіху реформи. Таку готовність не можна створити штучно, вона складається історично під впливом сукупності різноманітних чинників.

Завдання влади — використати момент такої готовності й актуалізувати потенціал критичної маси “друзів” реформи для якомога ширшого діалогу із суспільством з метою переконання людей, що насправді ідея реформи належить не стільки владі, скільки їм самим.

Список використаних джерел

1. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. (2012). Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. *Швейцарськоукраїнський проект “Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO”*. К.: ТОВ “Софія”. 128 с.
2. Бучинська А.Й. (2010). Законодавчі підстави функціонування місцевого самоврядування в Польщі та Україні: порівняльний аналіз. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*, 3. С. 28-33.
3. Ганущак Ю. (2013). Реформа територіальної організації влади. *Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO”*. К.: ТОВ “Софія-А”. 160 с.
4. 3 історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907–2009 роки (2009) [А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак; Ін-т громадян. суспва]. К.: Леста. 128 с.
5. Кучабський О. (2010). Політична воля як складова соціального механізму удосконалення адміністративно-територіального устрою України. Демократичне врядування. *Науковий вісник*, Вип. 5.
6. Лесечко М.Д., Чемерис А.О. (2001). Адміністративна реформа: досвід Польщі та українські реалії. *Актуальні проблеми державного управління: науковий збірник*, Вип. 4. Одеса. С. 91-105.
7. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі в Україні (2008). Міжнародний досвід та практичні пропозиції [М.В. Пітцик, Ю.І. Ганущак, Д. Шиманке, Х. Циммерманн; Асоц. міст України та громад, Нім. бюро техн. співробітництва]. Київ. 136 с.
8. Прокопенко Л.Л., Шумяляєва І.Д. (2012). Реформування територіальної організації влади в Польщі: досвід для України. *Публічне адміністрування: теорія та практика*, Вип. 2.

9. Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні (2001): збірник [упоряд.: Т. Шамайда, О. Дмитренко]. К.: Агентство “Україна”. 336 с.

10. Bafoif F. (2010). Regionalization and decentralization in a comparative perspective Eastern Europe and Poland — Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

11. Devey K. (2002). Decentralization in CEE Countries: Obstacles and Opportunities. Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe. OSI/LGI. P. 31–42.

12. Kraujutaityte L., Riekasius R., Burbulyte-Tsiskarishvili G. (2014). Territorial Decentralization in Lithuania: a Missing Continuum. *Social Research*, 1 (34). P. 53–62.

13. Kulesza M. (2002). Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in the CEE Countries: The Polish Experience. Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe. OSI/LGI. P. 189-214.

14. Otolá I. (2008). Decentralization processes of local government sector in Poland. The 16th NISPAcee Annual Conference. Public Policy and Administration: Challenges and Synergies. Bratislava. 11 p.

15. Regulski J. (2000). Samorząd III Rzeczypospolitej. Konceptcje i realizacja. Warszawa, PWN.

16. Vanags A. (2005). Development of Local Government Reforms in Latvia. *Viešoji politika ir administravimas*, 13. P. 15–24.

17. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 року № 600–р “Про визначення адміністративних центрів та затвердження території територіальних громад Київської області”.

1.2. Соціально-економічний розвиток міст: глобальні тренди, виклики та перспективи

Сучасні міста виконують функцію середовища проживання для майже половини мешканців світу. Міста — це місця, де, з одного боку, виникають проблеми, а з іншого, продукуються способи їх вирішення. Вони є благодатним ґрунтом для науки і техніки, культури та інновацій, для індивідуальної та колективної творчості, пом’якшення впливу кліматичних змін. Однак міста також є місцями, де зосереджені такі проблеми, як безробіття, сегрегація та бідність. Дивлячись на історію людства, національні держави — відносно молоді утворення. Тисячі років тому політичні та економічні сили знаходи-

лись в межах міст: Афіни та Спарти в Греції, Вавилону в Месопотамії, міста Тир у стародавньому Лівані та Риму давньоримського царства.

Промислова революція зробила виробництво та транспортування більш доступними, суспільства почали ускладнюватися, і централізована бюрократія стала керувати ними. Революції у Франції та США також допомогли створити ідеологію “національних інтересів” з єдиною мовою, культурою та ідентичністю. Здається, важко уявити світ без країн, але сучасні світові тенденції свідчать про новий зміст та значення міст. В наш час Сінгапур, Монако та Ватикан є сучасними незалежними містами-державами; тоді як Гонконг, Макао та Дубай — є автономними містами із власними урядами, які незалежно функціонують, але все ще є частиною більших країн [3].

Поява Інтернету започаткувала нову еру без кордонів та ідентичності. Глобалізація позбавила національні держави монополії на забезпечення змін. Ми живемо в світі транснаціональних корпорацій, міжнародних компанії та організації. А такі проблеми, як зміна клімату, імміграція, пандемія та міжнародна злочинність давно вже вийшли за межі й знаходяться поза можливостей вирішення національних держав. З ослабленням сили національної держави, міста набувають нового значення. Вони мають умови для процвітання в міжнародному, тісно пов'язаному світ, а також мають більшу політичну гнучкість для адаптації до глобальних викликів, ніж держави. Саме тому важливим є вивчення світових тенденцій розвитку міст, потенційних викликів а також можливостей та ролі, яку можуть відігравати міста у досягненні цілей сталого розвитку.

Економічним, соціальним та екологічним аспектам розвитку міст приділяється увага доповідях та звітах міжнародних організацій: Програма розвитку ООН [10], Організація економічного співробітництва та розвитку [8], Світовий банк [9]. “Майбутнім містам” вже сотні років присвячуються дослідження науковців в усьому світі в пошуці відповіді на питання: як міста можуть найкраще відповідати потребам своїх мешканців та країн. По всьому світу створені “Катапульти майбутніх міст” — мережа елітних центрів технологій та інновацій де міждисциплінарні команди забезпечують передові можливості для міських інновацій та містобудування [11]. Систематизація цього досвіду та напрацювань дозволяє виділити ключові тенденції розвитку міст, їх наслідки та загрози (табл. 1.2.1). Розглянемо їх більш докладно.

Таблиця 1.2.1

Ключові тенденції розвитку міст, їх наслідки та загрози

Тенденції	Наслідки	Загрози
Урбанізація	<ul style="list-style-type: none"> — концентрація в містах більших можливостей; — зміна домінуючих професій, способу життя, культури та поведінці, а отже, зміна демографічної та соціальної структур як міських, так і сільських районів; — прискорення попиту в місті на доступне житло, транспортні системи (іншу інфраструктуру), основні послуги, робочі місця; — тиск на землю та природні ресурси; — збільшення щільності населення на міських територіях 	<ul style="list-style-type: none"> — зростання неформальних поселень для бідних міських жителів, які прагнуть бути поруч із можливостями (близько 1 мільярда в світі); близько 90 % міської експансії в країнах, що розвиваються; — неформальні та незаплановані поселення, які знаходяться поблизу небезпечних районів; — міста споживають дві третини світового споживання енергії і становлять понад 70 % викидів парникових газів; — вразливість міст перед епідеміями та пандеміями
Політична автономія	<ul style="list-style-type: none"> — зростання ролі та значення міст в світі; — переважання ідентифікації мешканців з містом проживання, а не з країною; — зосередження на вирішенні локальних (іноді всупереч національним) інтересів 	<ul style="list-style-type: none"> — зростання доцентрових настроїв в великих мегаполісах; — розшарування міст за рівнем їх можливостей та економічного потенціалу; — загострення “конфлікту інтересів” між містами та центральною владою країни
Гіперлокалізація	<ul style="list-style-type: none"> — підвищення самодостатності міст; — розвиток виробничої, економічної та культурної спеціалізації міст 	<ul style="list-style-type: none"> — зростання конкуренції між містами; — втрата зв'язків із сільською місцевістю; — занепад “непривабливих” територій

Джерело: складено автором на основі [6, 7, 11]

Урбанізація — це складний соціально-економічний процес, який перетворює раніше сільські райони на міські поселення, одночасно переміщуючи просторовий розподіл населення з сільської на міську місцевість. Він включає зміни в домінуючих професіях, способі життя, культурі та поведінці, а отже, змінює демографічну та соціальну структуру як міських, так і сільських районів. Основним наслідком урбанізації є збільшення кількості, площі земельної ділянки та чисельності міських поселень, а також кількості та частки міських жителів порівняно із сільськими жителями. Зростаюча частка економічної активності та інновацій зосереджується у містах, і міста розвиваються як вузли транспортних потоків, торгівлі та інформації. Міста також стають місцями, де доступні державні та приватні послуги найвищої якості та де основні послуги є більш доступними, ніж у сільській місцевості [6].

Ступінь або рівень урбанізації, як правило, виражається як відсоток населення, що проживає в міських районах, визначений відповідно до критеріїв, які використовуються національними урядами для розмежування міських та сільських районів. На практиці урбанізація стосується як збільшення відсотка населення, що проживає в міських районах, так і пов'язаного з цим зростання кількості міських жителів, розмірів міст та загальної площі, зайнятої міськими поселеннями [6].

За останні п'ять десятиліть урбанізація швидко зростала. Згідно з доповіддю PwC, більше половини населення проживає в міських районах, і щотижня до міст переїжджає ще 1,5 мільйона людей. Більша частина цього зростання (90 %) відбувається в містах Африки та Азії, де все менше і менше робочих місць доступно в сільській місцевості. До 2050 року 70 % світового населення буде жити в містах. За оцінками ООН, до 2030 року, 70 % людей мешкатимуть у глобальних містах, центрах інновацій та економіки, які сьогодні забезпечують близько 80 % світового ВВП [9].

В усьому світі в міських районах проживає більше людей, ніж у сільських, при цьому 55 % світового населення проживало в міських районах у 2018 році. У 1950 році 30 % світового населення були міськими. Сьогодні до найбільш урбанізованих регіонів належать (рис. 1.2.1) Північна Америка (82 % її населення проживало в міських районах у 2018 році), Латинська Америка та Карибський басейн (81 %), Європа (74 %) та Океанія (68 %).

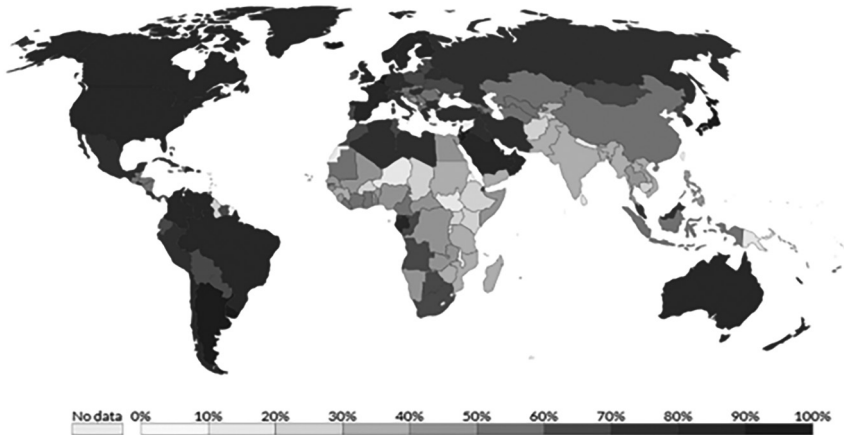


Рис. 1.2.1. Частка людей, які проживають у міських районах

Джерело: [1]

Рівень урбанізації в Азії зараз становить приблизно 50 %. Тим часом Африка залишається переважно сільською, 43 % її населення проживають у міських районах. Населення світу повільно зростає з 1950 року, і, як очікується, досягне свого піку через кілька років. Населення в усьому світі наближається до 3,4 млрд. Очікується, що воно незначно зросте, а потім зменшиться до приблизно 3,1 млрд. у 2050 р. В Африці та Азії проживає майже 90 % сільського населення у світі. Найбільше сільського населення має Індія (893 млн.), за нею йде Китай (578 млн.) [10].

Міське населення світу швидко зросло з 1950 р., збільшившись із 751 млн. до 4,2 млрд. У 2018 р. Азія, незважаючи на те, що вона менш урбанізована, ніж більшість інших регіонів сьогодні, є домом для 54 % міського населення у світі, Європа та Африка (по 13 відсотків). Зростання міського населення зумовлено загальним збільшенням чисельності населення та зміщенням вгору відсотка проживання в міських районах. За прогнозами, ці два фактори до 2050 року додадуть 2,5 мільярда міському населенню світу, причому майже 90 % цього зростання відбудеться в Азії та Африці. Очікується, що лише три країни — Індія, Китай та Нігерія — становитимуть 35 % приросту міського населення у світі в період з 2018 по 2050 рік. За прогно-

зами, Індія додасть 416 мільйонів жителів міст, Китай 255 мільйонів та Нігерія 189 мільйонів. Близько половини жителів міст у світі проживають у населених пунктах, де проживає менше 500 000 жителів, тоді як приблизно кожна восьма мешкає в 33 мегаполісах з понад 10 мільйонами жителів. Деякі міста за останні роки зазнали зменшення населення. Більшість із них розташовані в країнах Азії та Європи з низьким рівнем народжуваності, де загальна чисельність населення застійна або зменшується. Крім того, економічний спад та стихійні лиха сприяли втратам населення в деяких містах.

Кількість людей у віці 65 років і старших зростає з 15 % до 27 % від загальної чисельності населення розвинених країн світу. У країнах, що розвиваються, він зростає з 6 % до 14 %. Найвищий рівень народжуваності спостерігається у країнах, що розвиваються, у тих країнах, які найменш здатні підтримати своє існуюче населення. На відміну від цього, у багатьох розвинених країнах народжуваність падає вкрай рідко, і, отже, є менше економічно активних людей. Суспільство світового майбутнього повідомляє, що робоча сила зменшиться на 1 % на рік протягом наступних десяти років. З 2030 року прогнозується збільшення цього показника до 1,5 % річних [10].

У світі існує приблизно 400 міст, у кожному з яких проживає понад 1 мільйон жителів. У найбільшій мегаполісі Токіо проживає 28 мільйонів громадян, а в Нью-Йорку — понад 20 мільйонів. 60 % населення світу житиме в місті до 2030 року. До 2030 року, за прогнозами, у світі буде 43 мегаполіси, більшість з них у регіонах, що розвиваються Токіо — найбільше місто у світі з агломерацією 37 мільйонів жителів, за ним слідує Делі з 29 мільйонами, Шанхай з 26 мільйонами, а також Мехіко та Сан-Паулу, кожен з яких має близько 22 мільйонів жителів. Каїр, Мумбаї, Пекін та Дакка мають близько 20 мільйонів жителів (рис 2).

Як тільки місто побудовано, його фізична форма і схеми землекористування можуть бути зафіксовані поколіннями, що призведе до нестабільного розростання. Розширення споживання земель у містах випереджає приріст населення на цілих 50 %, що, як очікується, за три десятиліття додасть світові 1,2 млн. км² нової забудованої міської території. Таке розростання чинить тиск на землю та природні ресурси, що призводить до небажаних наслідків; міста споживають дві третини світового споживання енергії і становлять понад 70 % викидів парникових газів [7].

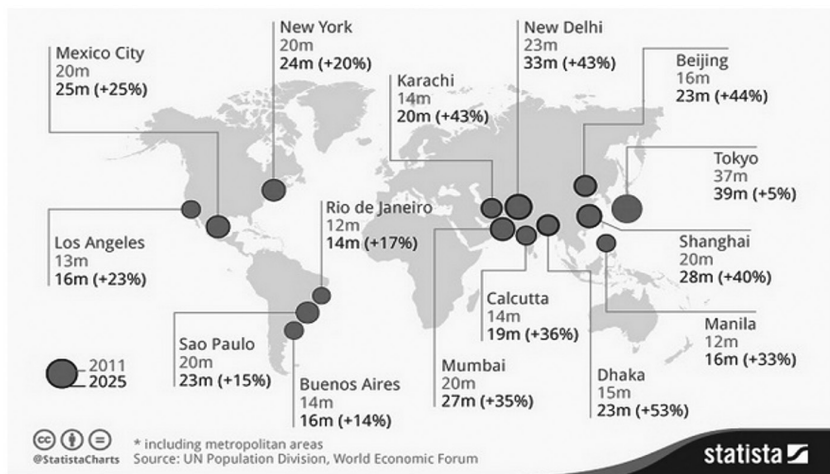


Рис. 1.2.2. Прогноз зростання населення світових мегалополісів 2011–2025, мільйон

Джерело: [2]

Міста відіграють все більшу роль у боротьбі зі зміною клімату, оскільки їх вплив на клімат та ризик катастроф зростає пропорційно розмірам. Майже півмільярда жителів міст проживають у прибережних районах, збільшуючи свою вразливість до штормових сплесків та підвищення рівня моря. У 136 найбільших прибережних містах налічується 100 мільйонів людей — або 20 % їх населення — та активи в розмірі 4,7 трильйонів доларів, що зазнали прибережних повеней. Близько 90 % міської експансії в країнах, що розвиваються, знаходиться поблизу районів, схильних до небезпеки, і будується за допомогою неформальних та незапланованих поселень [10].

Міста, через велику скупченість населення вразливі перед епідеміями та пандеміями. Наразі пандемія COVID-19 виявила проблеми з охороною здоров'я у багатьох містах світу. Так, на місто Нью-Йорк з його 3 % від загального населення Америки припадає 19 % всіх смертей, приписуваних впливу коронавірусу. Кожну четверту смерть у Франції було зафіксовано в Парижі та його передмістях [4]. Одночасно з кризою в галузі охорони здоров'я, соціальною

та економічною кризою, COVID-19 виявляє ступінь ефективності планування і управління містом та рівень його вразливості перед кризою. Заходи, вжиті для боротьби з розповсюдженням вірусу, мають величезні наслідки для міст через соціально-економічну структуру, рівень інфраструктури, систему надання послуг.

Оскільки понад 80 % світового ВВП генерується в містах, урбанізація може сприяти стійкому зростанню, якщо буде керованою. На сьогоднішній день, швидкість і масштаби урбанізації викликають труднощі, включаючи задоволення прискореного попиту на доступне житло, добре підключені транспортні системи та іншу інфраструктуру, основні послуги, а також робочі місця, особливо для майже 1 мільярда бідних міських жителів, які мешкають у неформальних поселеннях щоби бути поруч із можливостями великих міст. Конфлікти в світі зростають, в результаті чого 60 % примусово переміщених людей проживають у міських районах. Міста країн, що розвиваються, стикаються з найскладнішими викликами, оскільки протягом наступних 30 років вони побачать переважну більшість міського зростання і зазнають найбільшого ступеня змін, часто з найнижчим рівнем ресурсів та інституційних можливостей [9].

Отже, зростання міст тісно пов'язане із трьома вимірами сталого розвитку: соціальним, економічним та екологічним. Добре керована урбанізація, що базується на розумінні тенденцій в довгостроковій перспективі, може допомогти максимізувати переваги високих рівнів щільності, одночасно мінімізуючи погіршення стану навколишнього середовища та інші потенційні негативні наслідки зростаючої кількості міських жителів. Зростання міст — особливо в мегаполісах — може створити різні проблеми, включаючи дефіцит житла, забруднення повітря, затори тощо. Однак добре керований ріст може допомогти створити стійкі, придатні для життя міські громади. Все більше науковців шукають підходи до управління урбанізацією, створення компактних розумних міст, орієнтованих на людей, які пов'язані між собою комунікаціями та координуються за допомогою ефективного управління.

Очевидно, що забезпечення справедливості, сталості та придатності для безпечного життя міст, буде викликом цього століття. Оскільки світ продовжує урбанізуватися, стійкий розвиток дедалі більше залежить від успішного управління зростанням міст, особ-

ливо в країнах з низьким рівнем доходу, де найшвидша урбанізація очікується до 2050 року. Потрібна комплексна політика для поліпшення життя міських і сільських жителів, зміцнення зв'язків між міськими та сільськими районами [2].

Автономія. Розвиток міст у світі призводить до зростання їх автономії. У 2015 році міста генерували понад 80 % світового ВВП. Усі найбільші фінансові установи світу розташовані в 9 великих містах (Лондон, Сингапур, Нью-Йорк, Цюріх, Гонконг, Чикаго, Токіо, Франкфурт та Шанхай). Зростання міст спричиняє тиск на центральні уряди для створення умов щодо сталого розвитку інфраструктури, послуг, створення робочих місць та довілля. З іншого боку, міста починають більш самостійно піклуватися про інтереси своїх численних жителів. Політична нестабільність може бути однією з причин, через яку люди починають відмовлятися від загальнодержавної політики та більше ототожнюватися з містом де вони проживають. Мегаполіси, які мають міжнародний світогляд, можуть виявити, що їх інтереси суперечать решті країни та вважати-муть за краще концентруватися на внутрішніх справах.

На сьогоднішній день, Лондон є першим мегаполісом, де вимоги незалежності прозвучали вголос. Так, у 2016 році, через тиждень після того, як Великобританія проголосувала за вихід з Європейського Союзу, 50 000 людей у Лондоні підписалися на акцію протесту проти Brexit і вимагали незалежності міста. Приблизно в той самий час понад 180 000 лондонців підписали петицію з проханням до мера Лондона Садіка Хана проголосити Лондон незалежним. Лондон, маючи 9,2 млн населення та 270 національностей, є не лише найбільшим містом Великобританії, а й Європейського Союзу. У місті також проживає 33 % європейських штаб-квартир Global Fortune 500, понад 40 % світових іноземних акцій та 30 % світових валютних бірж. Лондонські аеропорти щомісяця приймають понад 100 000 рейсів. Тому не важко зрозуміти чому лондонці в переважній більшості виступали проти Brexit, 60 % проголосували за те, щоб залишитися в Європейському Союзі. Через 3 роки після референдуму, нещодавно створена партія проти Brexit закликала тих, хто підтримує, проголосувати за відокремлення Лондона від решти Великобританії. Це був перший прецедент, але немає гарантії що за ним не посліду-ють інші [3]. У США, після того, як президент Дональд Трамп заявив про намір вивести США з Паризької кліматичної угоди, понад

400 міст у всіх країнах пообіцяли прийняти, поважати та підтримувати прихильність цілям угоди [3].

У глобальному масштабі поява нових фактично незалежних міст-держав може створити як позитивні, так і негативні наслідки. Якщо автономія міст буде поширюватись, можливо, спочатку центральний уряд може спробувати утримати міста від надмірної влади. Проте це, ймовірно, виявиться неможливим, враховуючи їх значний економічний, культурний та політичний вплив. Деякі країни можуть розвинути до федерації, в якій міста виступають як незалежні держави, що мають спільний центральний уряд, який керує зовнішньою та оборонною політикою від їх імені. Найбільш значним наслідком є посилення розшарування між містами, оскільки історично склалося, що є більш заможні райони та більш депресивні. Гірші міста можуть опинитися під впливом місцевих феодалних корумпованих політиків [11].

Виникнення міст-держав, не обов'язково вплине на всі країни. Ті держави, де відмінності у розвитку між районами найбільші, міста мали б отримати найбільше від незалежності. Однак і в більш заможних районах, де окреме місто домінує в економічному житті, варіант незалежності був би високим. Одним із найбільш проблемних аспектів міст-держав буде складність створення та імплементації будь-яких міжнародних договорів. Якби кількість незалежних держав масово зростала, колективна здатність виходити із загально-визнаними нормами чи домовленостями могла б значно ускладнитися. На сьогоднішній день міста не мають адекватної інфраструктури, послуг, створення робочих місць, клімату та навколишнього середовища для боротьби з проблемною міграцією 200 000 людей на день із сільської місцевості до міста. Ця проблема лише погіршиться, якщо міста будуть ставати незалежними [3].

Гіперлокалізація. Після світової фінансової кризи в 2008 році бажання менше покладатися на багатонаціональні конгломерати підвело місцеві громади до ідеї звернути увагу на власні можливості. З одного боку, це стосується виготовлення речей самостійно. З іншого, пропагування ідеї спільного використання, участі та побудови спільноти, яка спрямована на підтримку добробуту людей та громад [11].

Оскільки міста стають густо заселеними та різноманітними, серед жителів міст починає розвиватися нова тенденція: виробляти

та споживати речі на місцевому рівні, або гіперлокалізація. Вона має як етичне, так і екологічне підґрунтя. Культура “зроби сам” у цілому — це сфера гіперлокалізації, як і саморобні меблі (ремесла, власні дизайни, надруковані 3D речі) або садівництво [3]. Зростаюча тенденція гіперлокалізації робить міста самодостатніми. Як результат, зв’язок із сусідньою сільською місцевістю може бути значно ослаблений. Нові методи сільського господарства в приміщеннях, циркулярна економіка та швидка переробка — це все технології, які роблять розумні міста можливими. Якщо ці нові технології будуть впроваджені досить широко і їх розвиток триватиме, можливо, міста майбутнього стають все більш самодостатніми, наприклад, щодо виробництва їжі, води та енергії. У цьому випадку зв’язок із сусідньою сільською місцевістю буде ослаблений.

Найбільш значним наслідком гіперлокалізації є посилення конкуренції між містами. Це може стати стимулом створити сприятливу ділову атмосферу в місті, що означатиме перегляд правил і створення більше простору для інновацій та інвестицій, а також особистого вибору. Найкраще керовані міста матимуть перевагу практичних та легких правила ведення бізнесу, які сприятимуть інноваціям та творчим ідеям.

Швидкі та креативні міста можуть пожвавити глобальну економіку, зробивши торгівлю простішою та менш залежною від політики на національному рівні. Ставши більш самодостатніми, міста могли зосередитись на тому, щоб стати центром певної культурної, інтелектуальної або виробничої галузі. Може бути багато атрибутів, за які міста прагнуть конкурувати та перевершувати їх на світовому рівні, включаючи придатність для життя, конкурентоспроможність та стійкість, між тим, головне завдання міста бути комфортним та добре функціонувати для його мешканців [5].

Світових тенденцій розвитку міст, їх наслідки та потенційні виклики знайшли певну відповідь науковців. Можна виділити ряд термінів та ідей, які складають лексику “майбутнього міста”. Вони відображають різні концепції зацікавлених сторін та груп інтересів про ідеальне місто майбутнього. Популярність окремих термінів, їх значення, з часом змінювалися серед наукових, ділових, політичних та громадських спільнот. Таблиця 2 ілюструє найбільш поширені термінології та концепції успіху міст, які широко використовується фахівцями.

Таблиця 1.2.2

Майбутні міста — концепції успіху

Екологічне	Соціальне	Економічне	Управління
Міста-сади	Міста участі	Підприємницькі міста	Керовані міста
Сталі міста	Walkable cities — міста, що проходять пішки	Конкурентоспроможні міста	Розумні міста
Еко-міста	Інтегровані міста	Продуктивні міста	Продуктивні міста
Зелені міста	Інклюзивні міста	Інноваційні міста	Ефективні міста
Компактні міста	Просто міста	Дружні до бізнесу міста	Well-run, well-led cities — добре керовані міста
Smart cities	Відкриті міста	Глобальні міста	Smart cities
Стійкі міста	Міста, придатні для життя	Стійкі міста	Міста майбутнього

Джерело: [11, с.13]

Smart Cities — розумні міста зазвичай стосуються розширених міських систем, які використовують дані та технологія для досягнення інтегрованого управління та взаємодії, але може також набувають ширших значень, щоб відображати соціальні та політичні форми розуму.

Стійкість та сталий розвиток міст зосереджується на містах, покликаних мінімізувати вплив на навколишнє середовище, і часто асоціюється з низьким рівнем споживання вуглецю.

Інтелектуальні міста — це ідея, яку іноді використовують взаємозамінно з “розумними містами”, хоча деяке її походження можна простежити від ідеї “віртуальних міст” у 1990-х. Часто “інтелектуальне місто” використовується для опису використання комунікаційної інфраструктури та цифрових просторів для зміцнення місцевих інноваційних систем, вирішення проблем та створення більш чутливих державних послуг.

“Живі міста” — це дискурс, який, як правило, зосереджується на тому, як міста ефективно управляють зростанням, щоб забезпечити відповідність умов, вартості життя та міського середовища зростаючим очікуванням громадян. Він використовується в контексті здатності протистояти зовнішнім екологічним та соціальним “потрясінням”, а також стосовно економічної пристосованості та активності регіону. Він має як сильні технічні, так і інженерні виміри, але також може стосуватися якостей, якими повинні володіти або набувати люди в місті [11]. Інші концепції, які користуються популярністю в даний час, з’явилися внаслідок нових способів сприйняття міста як низки мереж та нового розуміння міських систем. Наприклад, міський метаболізм — це ідея коли енергетичні потоки вивчаються, щоб зрозуміти трансформацію та те, як міста еволюціонують з часом. Поняття міста або міської екосистеми також пов’язане з цією ідеєю, але розглядає міські райони не як замкнену систему або мережу, а таку, яка взаємодіє з іншими навколишніми середовищами і повинна реагувати на них. Це розуміння має важливе значення для майбутнього міст. Воно може допомогти окремому місту вибрати відповідні стратегії зростання або спеціалізації. Розподілити сфери впливу та відповідальності.

Місцеве самоврядування здійснює управління окремим містом, а також координує, інтегрує послуги та інфраструктуру в більш широкі географічні регіони та міста. Національні лідери формують та управляють ширшими “системами міст” на національному рівні. Звичайно, деякі завдання та функції все одно перетинатимуться. Наприклад, обидва рівні управління відповідають за налагодження та розвиток міжнародних зв’язків [3].

Міста майбутнього — системи міст та міські системи передбачає системний підхід до міського мислення і має давню спадщину. П’ятдесят років тому Б. Дж. Беррі описав “міста як системи в рамках міських систем”. Після світової фінансової кризи масштаби інтересу до “міських систем” та “систем міст” знову посилились. Звіт Світового банку про світовий розвиток за 2009 р. мав нове значення ідеї “систем міст” [9].

Він підтвердив, що всі міста існують у взаємозалежній національній чи континентальній системі, чії розміри та взаємозв’язки визначають функції, спеціалізацію та можливості маневру кожного міста. Більші міста в даній системі часто мають більш диверсифіко-

вану та орієнтовану на послуги економіку. Вони мають більше потенціалу для інновацій, створення нових фірм та заохочення зрілих галузей та галузей з нижчою доданою вартістю в інших місцях, а також підтримки допоміжних центрів. Вони можуть бути відцентровими силами. З іншого боку, менші міста, як правило, більш спеціалізуються або на галузі, або на послугах, хоча цілком можуть виробляти або торгувати більш стандартизованими товарами. Вони можуть залишатися конкурентоспроможними, підтримуючи великі міста, або розміщуючи переселені сектори, пропонуючи функції сервісної підтримки, або розробляючи додаткові спеціалізації [11].

Також було визнано інтеграцію систем та взаємодію систем у містах та містах-регіонах. Як припускає Майк Бетті в “Новій науці про міста”, міста не можна розглядати як просто місця в просторі — вони є системами мереж і потоків. Взаємозв’язки між наборами інфраструктури, послуг та зручностей, що складають платформу експлуатації та управління будь-яким містом або міським регіоном, створюють мережі та функціональні системи. Вони, в свою чергу, взаємодіють з іншими економічними та екологічними системами. Ці взаємопов’язані мережі часто коротко описуються як “міські мережі” або “міські системи” і стають дедалі популярнішими способами мислення про міста. Посилюючи міські системи, місцеві лідери можуть активно формувати міста та керувати ними, щоб досягти позитивних результатів щодо продуктивності, життєздатності та стійкості [11].

Сталий розвиток та стале місто залишається сьогодні найпоширеніший терміном в англійській мові, мабуть, зважаючи на збільшення нагальності екологічного виклику як в країнах, що розвиваються, так і в країнах з розвинутою економікою. Однак, незважаючи на популярність цього терміна, часто незрозуміло, що саме мається на увазі, коли він використовується в різних контекстах.

Наприкінці 1990-х років, аж до світової фінансової кризи, “цифрові міста” стали другими найпопулярнішим терміном у науковому дискурсі, що збігається з оптимістичними наративами навколо світового буму технологій. Він був підсилений Програма Європейської Комісії під назвою “Європейські цифрові міста”, яка розпочалася в 1996 році. Цифрова ідея використовувалась для опису складного середовища міста та побудови платформ та мереж для підтримки та розширення можливостей місцевих громад [2].

Однак, починаючи з 2009 року, імпульс розвитку цифрових міст у значній мірі сповільнився і був замінений інтересом до “Smart cities”. Вираз “Smart cities” взяв на себе деякі цифрові виміри підключених систем та гнучких обчислень інфраструктури. Він також включає елементи стійкості та інклюзивності як відповідь на зростання нових інтерфейсів інтернет-технологій. Науковці зазначають, що розумність як термін є більш політично нейтральним, ніж стійкість. Таким чином, повторення терміна розумний (“Smart cities”, “розумне зростання”, “розумний розвиток”) є більш прийнятними в країнах, де існує велика кількість громадської думки пов’язувати стійкість і екологічність з високоліберальною або прогресивною політикою [6]. “Smart cities”, схоже, найближчим часом перевершать “стійкі міста” якнайбільше загальнозживаний термін, орієнтований на майбутнє [11].

Таким чином, оскільки сили глобалізації ставлять міста в пряму конкуренцію між собою, а гіперлокалізація її посилює, міста повинні забезпечувати процвітаючу економіку, високу якість життя, політичну стабільність, доброзичливість до бізнесу та зменшення впливу на навколишнє середовище, щоб бути конкурентоспроможними не тільки в регіональному чи національному масштабі, але в усьому світі. Подвійні тенденції урбанізації та глобалізації також представляють можливості; як для самих міст, так і для світу в цілому, який тоді міг би скористатися перевагами, які приносять міста. Зокрема, їх критична маса з точки зору чисельності та щільності населення означає, що міста можуть мати справді трансформаційні впливи на навколишнє середовище та представляти велику можливість для протидії змінам клімату.

Цілих 80 % викидів вуглецю, що генеруються людиною, надходять з міст, і тому їх можна вирішити в містах. Міста містять масштаби транспорту з низьким рівнем викидів, ефективного планування землекористування, масової модернізації, ефективності будівлі, життєздатних систем водопостачання та електроенергетики та переробки продуктів. Міста також можуть отримати доступ до світових ринків та ресурсів, а також створювати та підтримувати міжнародні потоки різноманітних товарів та послуг. Інновації, надані технологічними розробками, представляють можливості помітно поліпшити якість життя, здоров’я та багатство мешканців міста за умови, що механізми інвестування та доставки також існують.

ють. Агломерація міського населення продовжуватиме створювати умови для інновацій, створення знань та передачі ідей та рішень. Будівництво міст, які “працюють” — інклюзивних, здорових та стійких — вимагає інтенсивної координації політики та вибору інвестицій. Національним та місцевим органам влади належить відігравати важливу роль, щоб зараз вжити заходів, сформувати майбутнє свого розвитку та створити можливості для всіх.

Список використаних джерел

1. Візуалізована база даних “Глобаліс”. URL: <http://globalis.gvu.unu.edu/>.
2. Cities of the future-global competition, local leadership. *PricewaterhouseCoopers*. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/government-public-sector-research/pdf/cities-final.pdf>.
3. City States — The Wave of the Future? URL: <https://www.futuresplatform.com/blog/city-states-wave-future>.
4. COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins. Univ. URL: <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>.
5. Media Around the World (2004): An Overview of Trends & Issues. InterMedia Survey Institute, for UNICEF. Rio de Janeiro. 43 p.
6. Sir Peter Hall (2006). The World's Urban System: A European Perspective, London, Global Urban Development, Volume 2, Issue 1.
7. KÖTTER, T. (2004). Risks and Opportunities of Urbanisation and Megacities. University of Bonn, Germany. URL: www.fig.net/pub/monthly_articles/august_2004/kotter_august_2004.htm.
8. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). URL: <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/>.
9. The World Bank Group. URL: <http://www1.worldbank.org/economicpolicy/globalization/>.
10. United Nations URL: <https://www.un.org/>.
11. What are future cities? Origins, meanings and uses. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/337549/14-820-what-are-future-cities.pdf.
12. World Population to 2300 (2004). Department of Economic and Social Affairs, Population Division, United Nations, New York. 254 p.

1.3. Теоретичний контент становлення та позитивні очікування функціонування smart-міста

Життя сучасного великого міста стрімко змінюється під впливом технологічного розвитку та цифровізації, особливо в сфері інформаційних технологій. З плином часу технологічні нововведення стають все більш доступними і використовуються більш активно, що призводить до зростання функціональності й зручностей в сучасному місті. Це стає вагомим фактором збалансованого розвитку мегаполіса, де число жителів постійно збільшується. Зростання чисельності мешканців і розширення території міської забудови за умови відсутності змін, створюють у майбутньому суттєві незручності для жителів міста, знизять якість життя в ньому.

З урахуванням факту, що й надалі тенденції до урбанізації населення України посилюватимуться, зростання чисельності міського населення стає неминучий вже в недалекому майбутньому. Єдиною можливістю підтримки комфорту та безпеки проживання людей у мегаполісі, а також залучення нових жителів, які можуть забезпечити інноваційний розвиток міста, що володіє підприємницьким потенціалом (в тому числі представників креативного класу), є створення зручностей і умов нового типу, заснованих на використанні “розумних технологій”, які нівелюють проблеми високої чисельності населення в місті.

Комфортне для життя та роботи місто має втілювати почуття унікального людського підприємництва, характеризуватися економічним динамізмом й еволюціонуючим мультикультуралізмом. Звісно ж все це супроводжується неперервним технологічним прогресом, який щодня поглиблюється. В наш час, місто — це високошвидкісний центр зв'язку потужної сучасної інфраструктури та інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), що з'єднує міста по всьому світу в режимі реального часу.

Великі міста все частіше функціонують як двигуни економічного росту країни й стають “магнітом надії”, “шансом на успіх” для безлічі людей, що знаходяться в пошуку кращих засобів до існування. В повній мірі місто спроможне все це забезпечити тільки в тому випадку, коли воно має розвинену інфраструктуру та широкий спектр різноманітних послуг. Мешканці сучасного міста мають дещо вищий індекс людського розвитку і щастя у порівнянні із сільськими

жителами, але лише за умови, що їм створені безпечні й комфортні умови для життя, надано можливості безперервного навчання.

Становлення інформаційної епохи нині є потужним поштовхом у розвитку галузей комп'ютерної техніки та програмного забезпечення, які перетворюють економіки міст у нові формати — інформаційно-технологічні парки та парки знань [2, с. 249]. Цьому сприяє передусім постійне розширення сфер застосування ІКТ, падіння цін на них поряд із масштабними інвестиціями в розвиток ІТ-інфраструктури в різних країнах та глобальним поширенням електронної грамотності.

З одного боку, сучасні цифрові технології швидко та досить глибоко змінюють способи особистісного спілкування між людьми, а з іншого — сприяють подальшому поширенню “розумних цифрових пристроїв” й їх використання як в професійному житті, так і побуті. Все це призвело до феноменального зростання світових потоків інформації про економіку, суспільство, культуру, навколишнє середовище.

Всім містам України для подальшого успішного розвитку потрібно мати свою власну стратегію, яка створюється виходячи з уявлень про майбутнє і потенційних можливостей. Але, при цьому, слід орієнтуватися, по-перше, на створення високоякісного середовища проживання, а по-друге — на забезпечення сталого розвитку міста. Численні проблеми великих міст призводять до постійного пошуку нових рішень їх розв'язання. Фахівці, які працюють над цими проблемами, сходяться на думці, що ефективним способом вирішити їх є реалізація концепції “розумної” моделі розвитку міста, яка все контролює і приймає правильні рішення. В основі даної концепції лежить підвищення ефективності всіх служб міста шляхом використання ІКТ, а саме автоматизованих інтелектуальних (AI) систем управління й контролю різними сторонами життя.

Великі міста повсюдно в світі конкурують за залучення найбільш перспективних громадян, особливо за рахунок розробки й реалізації концепцій і стратегій “розумних міст” (англ. *smart city*). Наукові підходи до розуміння суті концепції “розумного міста” досі є дискусійними з точки зору вироблення жорстких критеріїв та принципів його побудови.

Поняття “розумне місто” та “розумна економіка” виникли в той час, коли з'явилися проблеми пов'язані з містами, їх плановим

та стійким розвитком, ефективним управлінням за участю громадськості. Концепція “розумного міста” побудована на поєднанні ідей щодо того, як ІКТ можуть сприяти удосконаленню функціонування міст, підвищенню їх конкурентоспроможності, пошуку нових шляхів вирішення проблем бідності, соціальних дефіцитів та поганого управління доквіллям [6]. А відтак, концепція “розумного міста” та її впровадження потенційно може сприяти практиці сталого розвитку містобудування, яке вирішує економічну, екологічну та соціальну проблеми.

“Розумне місто” — це ідеально організоване як в соціальному, так і в архітектурному плані місто, яке гармонійно поєднується з навколишнім середовищем. Глобальною метою концепції “розумного міста” є соціальний добробут жителів міста шляхом удосконалення якості міського середовища за допомогою контролю держави та підприємницької ініціативи.

Концепція “розумного міста” нині активно розробляється та просувається на теоретичному рівні, однак із практичним впровадженням його засад досить часто виникають труднощі. Яке ж воно “розумне місто” або “місто майбутнього” як його сьогодні часто називають? Відзначимо, що “розумне місто” в його класичному розумінні охоплює, перш за все, соціальне середовище, що дозволяє зробити процес взаємодії між жителями і містом найбільш сприятливим, безпечним, інтуїтивним.

Ідея “розумного міста” бере свій початок з міських інновацій, які намагаються переосмислити роль міста та прийняти його новим баченням, організувати стихійне скупчення людей, будинків, робочих місць, послуг і покращити соціальний порядок [9, с. 6]. “Розумне місто” — це місто, яке для свого зростання та покращення функціональних можливостей використовує ІКТ; це місто, орієнтоване на людину, її розвиток, реалізацію професійного потенціалу, комфортного та безпечного проживання [1]. Сучасна концепція “розумного міста” враховує найважливіші аспекти сьогодення, такі як екологія, інтенсифікація міграційних процесів, перенаселеність, необхідність опрацювання великих обсягів інформації. Використання “великих даних” (англ. *big data*) дає можливість міській владі приймати більш ефективні рішення щодо розвитку міської інфраструктури, транспортних систем, формування бюджету, боротьби з організованою злочинністю тощо.

В сучасній літературі існує чимало підходів до розуміння суті поняття “розумне місто”. Так, “розумним” називають місто, яке активно використовує технології розумних обчислень для створення міської інфраструктури, що включає адміністрацію, освіту, охорону здоров’я, громадську безпеку, нерухомість, транспорт та комунальні послуги [10]. “Розумним” є й місто, яке успішно розвивається в економіці, управлінні людьми, мобільності, навколишньому середовищі, побудоване на розумному поєднанні фондів і діяльності незалежних й креативних громадян.

Інтелектуальний інструмент “розумного міста” дозволяє захопити та інтегрувати “великі дані” в реальному світі за допомогою датчиків, лічильників, персональних пристроїв, мережі Інтернет, камер, смартфонів, імплантованих медичних пристроїв та інших подібних систем збору даних, включаючи соціальні мережі, а також означає інтеграцію цих даних у корпоративну обчислювальну платформу та передачу цієї інформації серед різних міських служб для включення до комплексної аналітики, моделювання, оптимізації та візуалізації в операційних бізнес-процесах. “Розумне місто” надихає його мешканців, створює самобутню культуру та непересічні знання, мотивує громадян творити і процвітати у власному житті; це місто, де ІКТ зміцнюють свободу слова та доступ до публічної інформації і послуг.

Поряд із розвитком технологій та цифровізацію економіки, еволюціонує й концепція “розумного міста”, доповнюючись новими можливостями та сервісами нових версій (рис. 1).

В Україні сьогодні чимало великих міст претендують на звання “розумного міста” без об’єктивних на те підтверджень. Але, по-справжньому бути таким може тільки те місто, в якому інвестиції в людський капітал та традиційну (транспорт) і сучасну (інформаційну) інфраструктури є джерелом стійкого економічного зростання й високої якості життя, мудрого управління природними ресурсами через управління на основі широкої участі.

З точки зору задоволеності місцевих жителів, а також сфер управління для міської влади, концепція “розумного міста” повинна реалізуватися в наступних сферах: транспорт, державні послуги, охорона здоров’я, моніторинг стану й охорона довкілля, залучення жителів в прийняття рішень з питань міського життя. Виходячи з цього, вважаємо, що доцільним в нинішніх умовах є розвиток ідеї “розумного міста”, перш за все, в місті Києві.

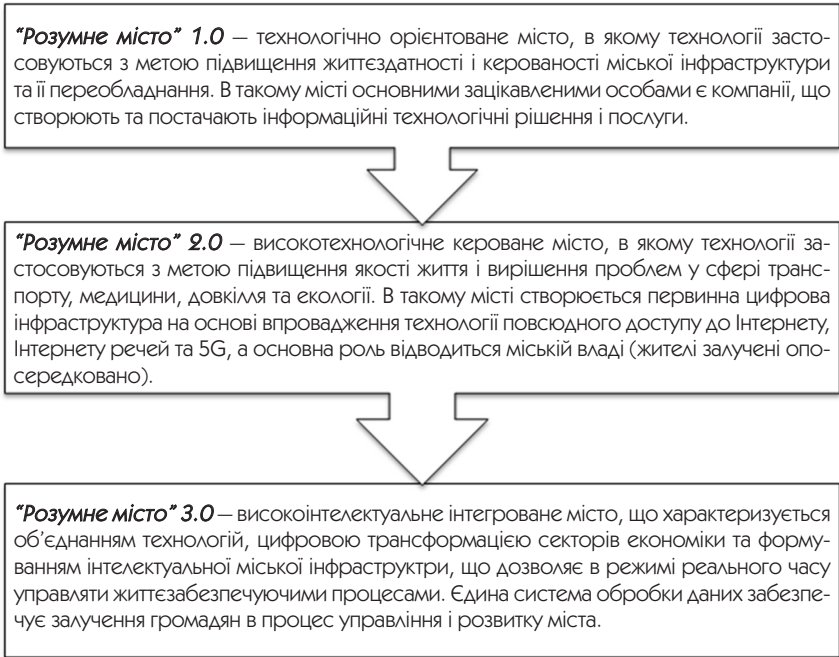


Рис. 1.3.1. Покоління розвитку концепції "розумного міста"
(узгальнено авторами на основі джерел 5, с. 17; 10)

Метою створення "розумного міста" Києва є використання ІКТ в підвищенні рівня життя киян, що допоможе міській владі взаємодіяти з інфраструктурою міста і жителями, а також стежити за розвитком міста. Наразі місто Київ інтенсивно розвивається, а завдяки сучасній техніці та інноваційним технологіям воно має швидко адаптуватися до змін і перетворитися на "розумне місто" [8, с. 116].

Впроваджуючи концепцію "розумного міста" в Києві маємо розуміти, що в даному процесі є як позитивні, так і негативні сторони. Так, технологія "великих даних" може бути використана в бізнесі для автоматизації бізнес-процесів (наприклад, подача податкових декларацій з боку підприємств, і надання допомоги зі сторони податкової інспекції), а може стати в пригоді при переписі населення [7, с. 315]. Впровадження ІКТ в життя міста істотно покращує

та спрощує проживання в ньому, але, в той же час, існують побоювання щодо втрати конфіденційності. З використанням новітніх технологій в багатьох галузях співробітники підприємств зіштовхуються з проблемою втрати робочих місць, з необхідністю постійного підвищення кваліфікації, а підприємствам доводиться замислюватися про розробку нових рекомендацій використання особистої інформації.

Модель “розумного міста” здатна допомогти Києву в досягненні таких цілей, як поліпшення якості життя, скорочення числа злочинів, підвищення ефективності використання природних ресурсів, зростання продуктивності праці, підвищення прозорості використання і стану ресурсів, створення “розумного” електронного уряду, доступність освіти, підвищення рівня зайнятості і зниження рівня забруднення повітря та навколишнього середовища в цілому. Говорячи про негативні сторони реалізації концепції “розумного міста” в Києві слід не забувати й про невизначені ефекти, які чекають в майбутньому киян, варто бути готовими до того, що характер проживання в місті кардинально зміниться, що позначиться і на культурному аспекті, і на світогляді жителів міста [6].

Перетворення Києва на “розумне місто” має базуватися на таких головних принципах, як конкретність, вимірність, досяжність, орієнтація на людину, технологічність міської інфраструктури, підвищення якості управління міськими ресурсами, комфортність, безпечність, економічна ефективність складових міського середовища. Більшість сучасних концепцій розвитку міст базується на скороченні забруднення довкілля, збереженні і примноженні природного капіталу, ефективному використанні ресурсів, запобіганні втраті екосистем і біорізноманіття навколишнього світу, зростанні доходів і зайнятості населення внаслідок сталого економічного розвитку, а тому застосування “розумного” підходу є, на наш погляд, найбільш доцільним. Не варто забувати, що місто Київ все частіше зіштовхується з викликами сучасності, які перешкоджають його розвитку (рис. 1.3.2).

Більшість питань, пов’язаних з подоланням зазначених викликів можуть бути вирішені шляхом реалізації концепції “розумне місто” в Києві, що забезпечує перехід до міста, яке управляється та контролюється. В результаті реалізації цієї концепції можуть бути досягнуті значні результати (рис. 1.3.3).

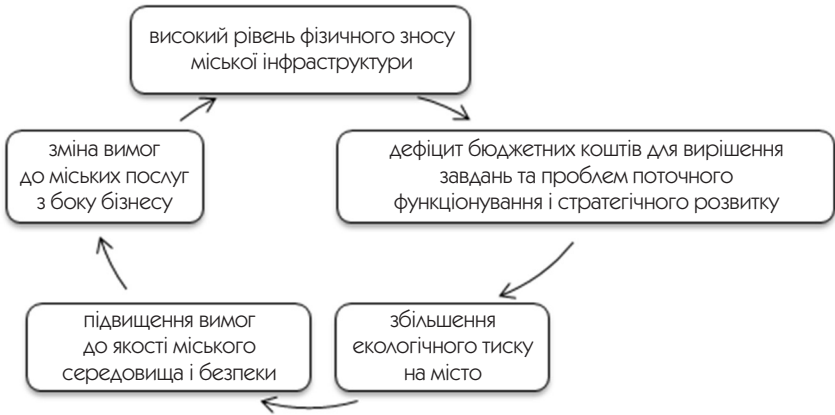


Рис. 1.3.2. Виклики сучасності на шляху перетворення Києва у “розумне місто” (розробка авторів)



Рис. 1.3.3. Результати реалізації концепції “розумне місто” у Києві (розробка авторів)

Для досягнення цих результатів слід звертати увагу на низку факторів, що сприяють розвитку “розумного міста”:

1) політична воля — задля розуміння правильного використання інформаційних систем в рамках інноваційної політики уряду країни;

2) економічний стан — основна ініціатива “розумного міста”, пов’язана з ростом його конкурентоспроможності і добробуту жителів;

3) управління — “розумне місто” інтегрує проблеми управління й організації різних проектів по його створенню і розвитку;

4) цифровізація — сукупність сучасних “розумних комп’ютерних технологій”, які використовуються в компонентах інфраструктури міста і послугах, та допомагають створити ряд потенційних можливостей, які підвищують ефективність функціонування міста;

5) людський капітал — врахування інтересів жителів міста і їх різного роду об’єднань;

6) інфраструктура — охоплює безпроводну інфраструктуру та сервісоорієнтовані інформаційні системи;

7) екологія — передбачає використання технологій для забезпечення стійкості розвитку екології міста й ефективності управління природними ресурсами [10].

Не можемо оминати увагою й “розумні технології”, що лежать в основі становлення “розумного міста” Києва. Ці технології є “серцем” життя та економіки “розумного міста” і роблять все можливе, щоб людям було зручно жити в безпосередній близькості один від одного, комфортно проживати разом, та орієнтуватися на економію масштабу виробництва і споживання.

Ці технології не лише сприяють “розумному” економічному розвитку міста, а й підтримують “чарівну суміш” міцного управління міської влади, низьких податків, високих стимулів для бізнесу, гнучкого ринку праці та хороших екологічних умов. Вирішуючи як дрібні проблеми, так і стратегічні завдання “розумні технології” здатні швидко переорієнтувати дільність ключових гравців міста, залучити інвестиції задля створення “майданчиків спілкування” для містян. Все це без сумніву перетворить стихійне місто, в якому панує хаос на “розумне місто”, де комфортно “вживаються” історія і минуле з інноваціями та майбутнім.

“Розумні технології” охоплюють: загальне екологічне управління; виробництво енергії із відновлюваних джерел; зниження обсягів шкідливих викидів в атмосферу; підвищення ефективності використання палива та енергоефективності в приміщеннях із освітлювальних приборів (рис. 1.3.4). В результаті вмілого використання “розумних технологій” можна значно покращити навколишнє сере-

довище і здоров'я людей, забезпечити збереження ресурсів, підвищити конкурентоспроможність міста. Однак, є й певні обмеження щодо впровадження новітніх технологій у життя мегаполісу, зокрема: недоліки регулювання, складність перелаштування інфраструктури, дефіцит кваліфікованих кадрів, витратність, тривалий час розробки та впровадження [8, с. 174].

Бачимо, що “розумні технології” дозволяють владі взаємодіяти з міською інфраструктурою та місцевими жителями, а також відслідковувати реальний стан справ у місті, його розвиток та способи покращення якості міського середовища, подолання комунікативних бар'єрів між людьми.

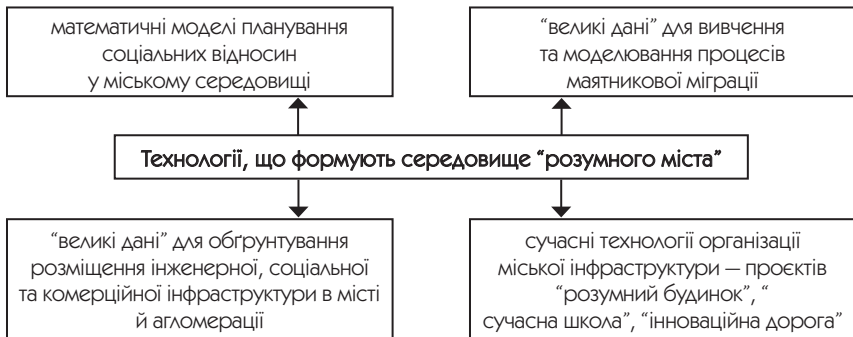


Рис. 1.3.4. Технології формування стійкого соціально-економічного середовища “розумного міста” Києва (розробка авторів)

Найважливішим завданням, пов'язаним із впровадженням концепції “розумного міста”, є формування людського капіталу. Розвиток населення, різноспрямована його підготовка до використання нових технологій, становлення інноваційно-орієнтованої людини — найважливіше завдання бізнесу, держави і суспільства в цілому [11, с. 134]. Відтак, архітектоніка “розумного міста” з позиції формування, використання й професійної реалізації людських ресурсів ділиться на шість рівнів (рис. 1.3.5).

Система ж “розумного міста” складається з кількох блоків, що пов'язані між собою (рис. 1.3.6). Без сумніву, кожен елемент має свою цінність в ході реалізації концепції “розумного міста”, однак ми стоїмо на позиції того, що в основі будови міста майбутнього — людина.

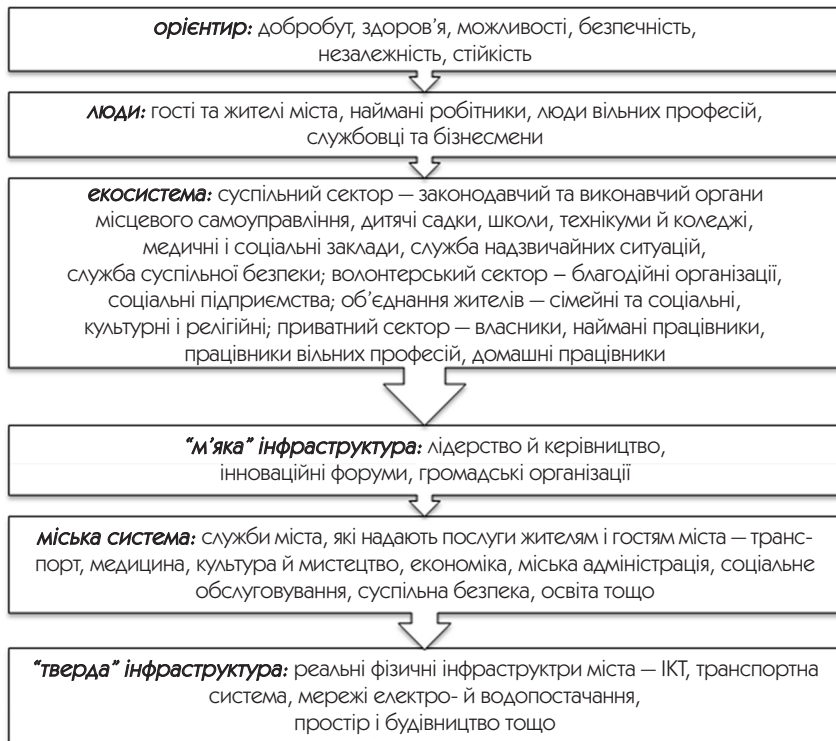


Рис. 1.3.5. Архітектура "розумного міста" в умовах цифровізації (розробка авторів)



Рис. 1.3.6. Структурні елементи системи "розумного міста" Києва (побудовано авторами на основі джерела 13)

Всі ці компоненти системи “розумного міста” базуються на принципах удосконалення і розвитку конкурентоспроможності регіонів, транспорту, економіки знань, природних ресурсів, людського капіталу, якості життя, а також участі громадян в процесі міського управління [3, с. 15].

В цьому сенсі місто може вважатися “розумним”, коли інвестиції в людський капітал, а також в інфраструктурні напрямки (транспорт, ЖКГ, будівництво, ІКТ тощо) забезпечують стале економічне зростання і високу якість життя міських жителів за умови “розумного управління” природними ресурсами. Велике значення при створенні “розумного міста” має забезпечення його комплексної безпеки.

Проблеми розвитку міста Києва все більше поглиблюються в контексті становлення інформаційної епохи, а тому виникає нагальна потреба критично використовувати всі можливі шляхи покращення міського життя разом із соціальним включенням, економічним благополуччям та екологічною безпекою. Спробуємо з’ясувати, що буде доречним для зміцнення кожного із зазначених блоків (табл. 1.3.1).

Відсутність хоча б одного із зазначених блоків системи “розумного міста” може істотно ускладнити процес створення і впровадження інтелектуальних технологій. В м. Києві також присутні проблеми в перерахованих сферах, що створює серйозні бар’єри для швидкого становлення “розумного міста” Києва. Так, в числі головних перешкод — низький пріоритет створення “розумного міста” Києва на всіх рівнях державного управління; відсутність стимулів для зниження витрат впровадження інновацій; відсутність економічної вигоди при високих початкових витратах на створення “розумного міста”; низька координація і роз’єднаність систем управління інфраструктурою; незначний попит на інновації з боку населення внаслідок низького знання можливостей технологій.

Наявність зазначених проблем зумовлює обмежене впровадження ІКТ у м. Києві, де концентрація населення з високими доходами створює достатній попит на інновації, але при цьому вирішуються тільки локальні завдання у вузьких сферах. Слабкий економічний потенціал м. Києва веде й до його відставання від іноземних міст-побратимів, зниження його конкурентоспроможності та привабливості серед інвесторів і туристів. Подоланню цих перешкод могла б частково сприяти реалізація великих комплексних проєктів з метою зміни парадигми розвитку міських систем Києва.

Таблиця 1.3.1

Характеристика структурних блоків системи “розумного міста” Києва
(загальною авторами на основі джерел 1; 2, с. 251; 3, с. 11–16; 11, с. 135–136; 12)

Блоки системи “розумного міста”	Характерні особливості та змістове наповнення структурних елементів системи “розумного міста”
<p>Блок 1 “Розумні люди”</p>	<p>“Розумні люди” переїмаються тим, чим займаються професійно та мають високий індекс людського розвитку, вони кваліфіковані користувачі ІКТ, беруть активну участь в суспільному житті, підприємливі. “Розумне місто”: інтегрує свої університети і коледжі в усі аспекти життя міста та залучає високий людський капітал; підтримує високий коефіцієнт збереження випускників на роботу, які мають високий рівень кваліфікації і знань. Мешканці “розумного міста” обирають навчання протягом всього життя та використовують моделі електронного навчання. Люди в “розумному місті” гнучкі й стійкі до змін, відзначаються творчістю та знаходять унікальні рішення складних завдань. “Розумні люди” космополітичні, відкриті і мають багатокультурний характер, ведуть здоровий спосіб життя та беруть активну участь у сталому розвитку свого міста.</p>
<p>Блок 2 “Розумна економіка міста”</p>	<p>“Розумне місто” чітко усвідомлює свій економічний ДНК, керується інноваціями та підтримується університетами, високо цінує креативність і вітає нові ідеї, розвиває підприємницьке керівництво, створює нові продукти/сервіси, активне в міжнародній співпраці та гнучке до змін. “Розумне місто” пропонує жителям різноманітні економічні можливості та знає, що вся економіка працює на місцевому рівні; готове до виклики і можливостей економічної глобалізації, експериментує, підтримує та сприяє економіці спільного використання. “Розумне місто” мислить локально, діє на регіональному рівні та конкурує в усьому світі; здійснює інвестиції у стратегічні активи; розробляє й підтримує переконливі національні бренди; наполягає на збалансованому економічному розвитку; винахідливе, використовуючи максимум своїх активів під час пошуку рішення проблеми; відзначається продуктивністю і високою гнучкістю ринку праці.</p>

Продовження табл. 1.3.1

Блоки системи “розумного міста”	Характерні особливості та змістове наповнення структурних елементів системи “розумного міста”
Блок 3 “Розумна мобільність”	<p>“Розумне місто” фокусується на мобільності людей, а не тільки на транспортних засобах; захищає пішохідні і велосипедні прогулянки; ефективно управляє автомобільним й пішохідним рухом; має збалансовану транспортну систему та масову швидку транзитну систему; володіє інтегрованою системою підвищеної мобільності, що поєднує житлові райони, робочі місця і зони відпочинку; має безперебійну мобільність для людей з різними можливостями; орієнтоване на використання екологічних видів транспорту; впроваджує розумні світлофори з адаптивним керуванням і навігаційну платформу для підземної міської інфраструктури. Створення інтегрованої транспортної системи (ІТС) в межах “розумного міста” дозволить оптимізувати рух транспорту за рахунок відстеження дорожньої ситуації, реагувати на надзвичайні ситуації та керувати транспортними потоками. Жителям міста ІТС дозволить оплачувати дорожні збори, користуватися системою інтелектуальної парковки й отримувати повну інформацію про громадський транспорт за рахунок інформаційних панелей і додатків для смартфонів.</p>
Блок 4 “Розумне середовище”	<p>“Розумне місто” цінує свою природну спадщину, унікальні природні ресурси та навколишнє середовище; зберігає екологічну систему в районі міста; ефективно управляє своєю природно-ресурсною базою; має можливість для відпочинку для людей будь-якого віку; має яскраві мікрорайони, які заохочують добросусідство і дух спільності; використовує мальовничі ресурси, не завдаючи шкоди екосистемі; гармонізує розвиток міського та навколишнього середовища. “Розумне місто” має інтегровану систему управління водними ресурсами; має ефективну систему управління лікуванням та утилізацією стічних вод; володіє інтегрованою системою управління збором, передачею, транспортуванням, обробкою, переробкою, вторинним використанням та утилізацією комунальних, лікарняних, виробничих та небезпечних твердих відходів; має ефективну систему контролю забруднення повітря та збереження чистоти повітря; має ефективну систему зменшення ризику стихійних лих, реагування, відновлення та управління ними; постійно удосконалює свою стійкість до міського впливу змни клімату; може створити низьковуглецеве середовище з акцентом на енергоефективність, поновлювані джерела енергії тощо. В “розумному місті” доречною є розробка системи виробництва, розподілу і споживання електроенергії, для яких необхідні датчики, “розумні” пристрої, підключені до “хмари”. дезагрегація споживання електроенергії.</p>

<p>Блок 5 “Розумне життя”</p>	<p>“Розумне місто” має свої цінності та права; цінує культуру і природу; має бурхливий центр міста 24/7; може забезпечити безпеку соціально незахищеним верствам населення; покращує міський спосіб життя; зберігає та розбудовує природні і культурні надбання для забезпечення високої якості життя; не тільки розуміє загальну картину міського проживання, але й звертає увагу на деталі; має відкритий та доступний громадський простір; має високоякісні суспільні послуги і зручності; є ідеальним місцем проживання, особливо для жінок, дітей та літніх громадян; організовує фестивалі, які відзначають людей, життя та природу в місті; залучає художників до вдосконалення і збагачення естетики повсякденного життя міста. “Розумне місто” передбачає створення єдиної системи безпеки життя мешканців шляхом створення спільного ситуаційного центру для взаємодії надзвичайних служб: поліції, пожежників, швидкої допомоги, енергетиків і газовиків. Наявність електронної освіти в “розумному місті” також є беззаперечною, адже створення єдиної освітньої системи дозволить всім учасникам процесу освіти користуватися електронними навчальними матеріалами, відстежувати свою успішність і отримувати необхідну інформацію щодо функціонування ЗО міста. Для “розумного життя” має бути створена й система електронної охорони здоров’я, що ґрунтується на електронній базі пацієнтів, яка дозволить медичному працівнику отримати інформацію про історію хвороби та зроблені раніше знімки; пацієнту надасть можливість електронної реєстрації на прийом до лікаря; спростить організацію відеоконференцз’язку для проведення консультацій, складних операцій.</p>
<p>Блок 6 “Розумне управління”</p>	<p>“Розумне місто” практикує відповідальність, чуйність та прозорість в управлінні; використовує “великі дані”, систему підтримки просторових рішень; вдосконалює електронне управління на благо всіх жителів; покращує здатність ефективно надавати державні послуги; має чітку стратегію та перспективи сталого розвитку міста відомі всім; використовує креативне містобудування і регіональне планування з акцентом на інтеграцію економічних, соціальних й екологічних вимірів міського розвитку; практикує електронну демократію для досягнення кращих результатів розвитку усіх; реалізує модель потрійної спіралі “влада-університет-бізнес”, в якій відбувається зміна ролей в управлінні; залучає громадян до прийняття рішень; передбачає створення житлових районів, в яких всі інженерні та інформаційні системи будуть інтегровані в єдину систему управління.</p>

Досвід розвинених країн світу свідчить, що головним замовником розвитку ідеї “розумного міста” частіше всього виступають органи влади, що забезпечують формування довгострокового бачення і комплексний підхід при впровадженні технологій. держава може бути самостійним замовником нових рішень і технологій, створювати стимули підприємництву для впровадження необхідних ІКТ. Вагомим аспектом в успішній реалізації концепції “розумного міста” є усвідомлене розуміння органами влади цілей і очікуваних результатів, в тому числі вимірюваних в економічних показниках.

З метою зниження негативного впливу вищеназваних бар’єрів саме органи влади мають формулювати довгострокову мету розвитку міста і створити відповідні умови для її досягнення. Розвиток необхідної міської інфраструктури може при цьому забезпечуватися на основі застосування різноманітних моделей державно-приватного партнерства, а фінансування ключових проектів може здійснюватися за допомогою надання преференцій, бюджетних коштів, фондів [4, с. 61]. Тобто, становлення “розумного міста” Києва повинне відбуватися із залученням всіх сторін, які зацікавлені в сталому розвитку міста (жителів, місцевих громад, некомерційних і громадських організацій, професійних об’єднань, представників малого, середнього та великого бізнесу).

Роль же органів державної влади в даному процесі має бути зосереджена на координуванні цієї взаємодії, забезпечуючи виявлення інтересів і думок усіх перерахованих сторін, а також відкриваючи доступ до процесу управління та використання даних й інфраструктури. Таким чином, становлення “розумного міста” Києва являє собою інтеграцію ІКТ для управління взаємодіючими системами на основі принципів стандартизації та відкритості.

Однак, концепцію “розумного міста” досить складно реалізувати в м. Києві в повному обсязі із-за відсутності належного фінансування для реалізації її основних складових. Впровадження концепції “розумного міста” хоча б частково, може суттєво покращити міське середовище м. Києва і підвищити його привабливість для населення. Але в кінцевому підсумку привабливість міста визначається не лише “зовнішньою оболонкою”, але й внутрішнім наповненням — місцевими жителями і відносинами, що будуються між ними. Міські жителі повинні усвідомити, що мономісто має змогу швидше

та якісніше вирішувати складні проблеми — створити громадський простір для природного спілкування, де кожен зможе працювати, відпочивати, займатися спортом, формувати своє почуття приналежності до спільноти. Завдяки цьому місто з безликої маси багатопверхівок перетворюється в самоцінне живе середовище. Наявність якісного доступного житла (рис. 1.3.7) також є складовою комфортного міського життя.

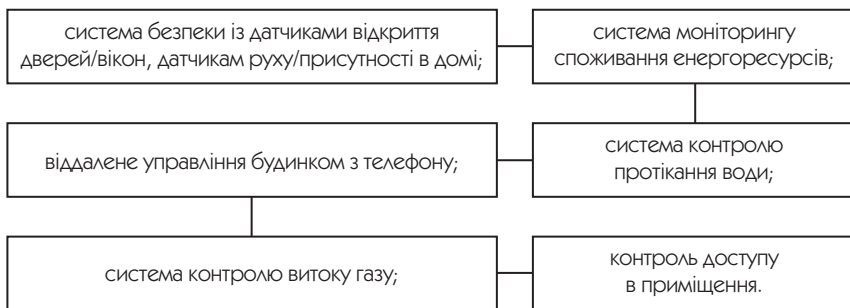


Рис. 1.3.7. Затребувані сучасні технології “розумного будинку” на ринку автоматизації (узагальнено авторами на основі джерела 14)

“Розумні будинки” все частіше використовують технології “домашньої автоматизації”, щоб надати власникам будинку “інтелектуальний” зворотній зв’язок, забезпечити безпеку, зручність і економію ресурсів, тобто по суті створити новий потік “великих даних”. “Розумні будинки” значно підвищують ефективність життєдіяльності людини, хоча мають й свої недоліки: висока вартість та занадто велика чутливість самої системи, що приводить до поломок і виходу програм з ладу.

“Розумне місто” включає в себе й “розумну вулицю” та двір задля створення повного комплексу атрибутів комфортного життя людини у великому місті (рис. 1.3.8).

Зазначені елементи “розумного міста” можуть бути об’єднані в єдиний ситуаційний центр управління міською інфраструктурою. Впровадження та інноваційне використання інтелектуальних систем “розумного міста” сприяє підвищенню якості та оперативності управління, зниженню адміністративних витрат. Разом з тим, для

найбільш ефективної роботи подібних систем при їх розробці необхідно з'ясувати думки і враховувати інтереси всіх сторін, зацікавлених у сталому розвитку міста.



Рис. 1.3.8. Елементи інфраструктури проєктів “сучасний двір” і “розумна вулиця” (узагальнено авторами на основі джерела [13])

Реалізація концепції “розумного міста” в Києві має вагоме значення у протидії корупції. Це пов’язано з тим, що серед компонентів цифрової трансформації має бути й антикорупційна система, що охоплює:

— прозору систему ЖКГ (поступовий перехід до “розумних” систем обліку і дистанційного керування мережами, за допомогою яких можна здійснювати моніторинг в режимі реального часу за рахунок надходження актуальної інформації про стан мереж; моніторинг за інфраструктурними об’єктами дозволяє виявляти аварійні місця, що знижує рівень корумпованості в даній сфері);

— розгалужену систему GPS, відеоспостереження та зчитування дорожніх номерів (ефектом від впровадження цих технологій стане контроль за діями автомобілістів, пішоходів і уповноважених органів влади);

— систему цифрового спостереження, яка окрім моніторингу корупційної діяльності, поліпшить соціально-економічний добробут городян;

— автоматизовану систему надання муніципальних послуг та здійснення державних функцій (наприклад, автоматичний збір податків), яка за рахунок впровадження цифрових технологій в рамках системи державного управління та адміністрування підвищить якість надання послуг і знизить ризик виникнення корупційних дій [7, с. 319].

За таких обставин, стає зрозумілим, що “розумне місто”, використовуючи інструменти “розумної” звітності має змогу систематично інформування громадян про адміністративні порушення і корупційні схеми. Жителі ж міста можуть повідомити про корупцію через веб-сайти, гарячі лінії або телефонні додатки [7, с. 341]. Так, полегшуючи обмін інформацією між державними установами, урядом і спільнотами, “розумне місто” сприяє підвищенню прозорості, підзвітності та інтересу громадян до участі у міському житті.

Зазначене підтверджує важливість становлення “розумної економіки” в “розумному місті”, яка має будуватися на знаннях, творчості та інноваціях; розвивати інноваційні кластери; просувати інновації через Інтернет; розвивати економіку спільного використання; покращувати співпрацю між підприємствами, науково-дослідними установами і громадянами; створювати нові робочі місця; володіти соціальною відповідальністю; розвивати зелену економіку [12]. В рамках цього вважаємо доцільним розглянути пріоритетні напрями просування “розумної економіки” в “розумному місті” Києві (табл. 1.3.2).

Таблиця 1.3.2

**Стратегічні напрями просування
“розумної економіки” в “розумному місті” Києві
(узагальнено авторами на основі джерел [3, с. 3–12; 5, с. 17–18; 13])**

Напрямы просування	Суть та зміст напрямів
<p>1. Розумна економія агломерації й інновацій</p>	<p>Сприяє стимулюванню інновацій у дизайні продукції через конкуренцію, яка може розвинути ринок нової продукції, розширити ланцюги поставок для останніх і розвивати місцеву конкурентну перевагу. Сферами розумної економії агломерації та інновацій є:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Розумна економія у міському сільському господарстві, тваринництві та садівництві: інноваційний сарай — це концепція, де міські відкриті зелені насадження використовуються для виробництва продуктів харчування, постачання свіжої їжі в “розумних містах”. 2. Розумна економія в промисловості із використанням зв’язку інфраструктури в усіх аспектах промислового дизайну та виробництва. Промислові підприємства, що зосереджуються на виробництві конкретної продукції мають використовувати перевагу спільної роботи, мережі та галузеві кластери, будувати стратегічні альянси, сприяти довірі й розширенню прав і можливостей.
<p>2. Розумна економія в торгівлі</p>	<p>“Розумні міста” глибоко проникають у діяльність електронної комерції, що передбачає: покупки в Інтернеті (B2C), коли приватні споживачі купують товари, які вони отримують поштою або кур’єром; операції між компаніями (B2B); операції між фізичними особами (C2C).</p>
<p>3. Розумна економія та енергія</p>	<p>Економія енергії базується на розумних енергосистемах, управлінні енергією та автоматизованих системах, використанні відновлюваної енергії. Інтелектуальні енергетичні сітки “розумного міста” мають включати датчики та прилади для покращення ефективності мережі, а у поєднанні з інтелектуальним вимірюванням, допомогати співставити попит та пропозицію енергії.</p>

Виникає внаслідок проектування “розумної мобільності”, орієнтованої на переміщення людей, а також промислових і комерційних товарів. Розвиток автоматизованого транспорту та логістичний Інтернет стає важливим в контексті “розумної економіки” в “розумному місті”. Розроблена та керована логістична мережа всередині “розумного міста” і за його межами, розширює сфери обслуговування товарів/послуг, які можуть принести більший дохід і вищу зайнятість підприємців.

Спільна економіка відкриває новий вимір для місцевого економічного розвитку та залучить від цифрового підключення, з одного боку, динаміка поширення цифрового зв'язку в місті визначатиме, наскільки швидко воно може створити умови для розвитку економіки спільного використання, а з іншого — створивши місто може швидше досягти своїх цілей. Беручи до уваги останні тенденції у цій сфері, можливими нині є чотири моделі економіки спільного використання:

1. Фізичні особи, які пропонують послуги за рахунок власних активів.
2. Приватні компанії, що пропонують “мікро” послуги.
3. Ринкові торгові майданчики — платформи, які надають компаніям або приватним особам можливість продавати товари іншим компаніям або фізичним особам.
4. Служби рівної праці — платформи, де потенційні працівники можуть пропонувати свою роботу силу для виконання конкретного завдання.

Інтернет та засоби відеоконференцій, доступні у “розумних містах”, можуть забезпечити економію в сфері послуг, зокрема в медичному обслуговуванні. Медичний заклад зможе ставити діагнози та лікувати засобами ІКТ у віддалених містах і населених пунктах в результаті децентралізації (телемедичина). “Розумні міста” можуть надавати телеосвіту в регіоні міста та за їх межами.

4. Розумна економіка в транспорті і логістиці

5. Економіка спільного користування

6. Розумна економія в сфері послуг

Для досягнення позитивних результатів за наведеними в таблиці 2 напрямками розвитку “розумної економіки” та формування моделі цифрового міста необхідним є просування “розумного бізнесу”. Цьому факту сприяє й ціла низка вагомих підстав (рис. 1.3.9).

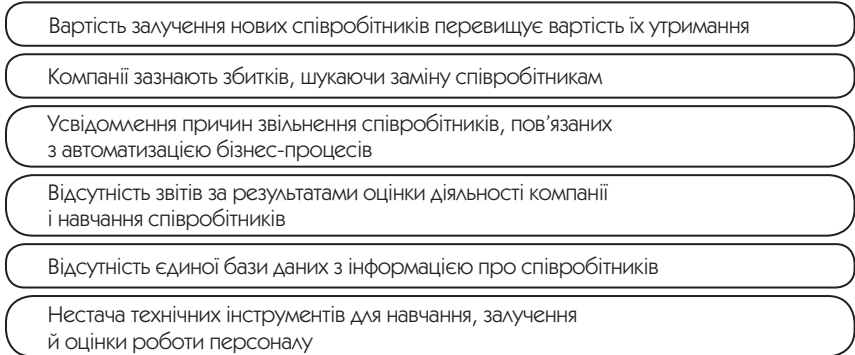


Рис. 1.3.9. Підстави організації “розумного бізнесу” у “розумному місті” Києві (розробка авторів)

Усвідомлення вище зазначених причин організації та розвитку “розумного бізнесу” дозволяє внести суттєві зміни в бізнес-процеси (рис. 1.3.10), а саме: на понад 43 % зменшити час на розміщення вільних вакансій; у 2 рази підвищити ефективність роботи рекрутерів; на 4 % скоротити відтік персоналу; у 1,5 рази зменшити час адаптації нових співробітників.

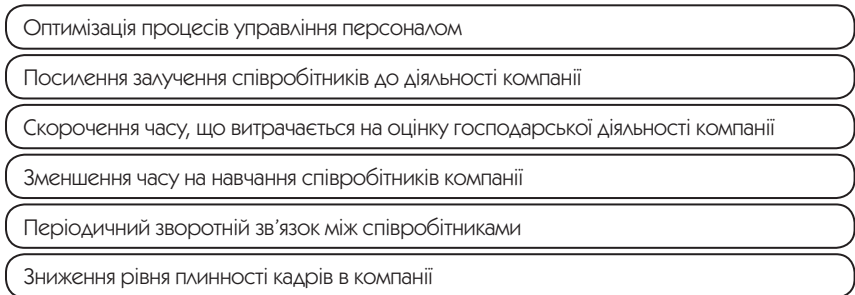


Рис. 1.3.10. Позитивні ефекти від організації “розумного бізнесу” у “розумному місті” (розробка авторів)

Сучасний зміст організації “розумного бізнесу” передбачає пошук талановитих співробітників, управління людським капіталом, навчання. При цьому, сфери застосування технологій та принципів “розумного бізнесу” досить широкі (рис. 1.3.11).



Рис. 1.3.11. Сфери застосування технологій “розумного бізнесу” (розробка авторів)

“Розумний бізнес” набуває сьогодні все більшого значення у “розумному місті” ще й тому, що містить цілу низку вагомих функціональних моделей, зокрема: рекрутинг, роботу із співробітниками, івент менеджмент, дистанційне навчання, розвиток навиків і компетенцій співробітників, гейміфікацію, оцінку співробітників та AI функціонал. Що ж дає нині автоматизація для ефективної організації “розумного бізнесу”? Перш за все, дане питання слід вирішувати в частині рекрутингу (рис. 1.3.12).

Вплив проявляється в:

- Інтеграції компанії із сайтами по працевлаштуванню для розміщення вакансій і отримання відгуків
- Управлінні вакансіями та відгуками
- Формуванні бази даних потенційних шукачів роботи
- Налаштуванні вимог до вакантних посад у компанії
- Управлінні воронкою підбору співробітників і фіксування результатів на всіх етапах
- Візуалізації результатів найму у вигляді звітів й індикаторних панелей моніторингу
- Збереженні повної історії спілкування після найму кандидата на роботу
- Маркетинговій HR-активності

Рис. 1.3.12. Вплив автоматизації бізнес-процесів на рекрутинг (розробка авторів)

Концепція “розумного бізнесу” передбачає також абсолютно новий підхід до роботи із співробітниками (рис. 1.3.13). Вагоме значення в роботі з персоналом в ході реалізації концепції “розумного бізнесу” має оцінка роботи співробітників: із використанням обраної процедури оцінки — 90, 270, 360; оцінка за ключовими показниками ефективності, компетенціями і навиками; створення форм оцінювання у відповідності з правилами та вимогами: безпосередній керівник, функціональний менеджер, ментор, колега, співробітник [4, с. 63].

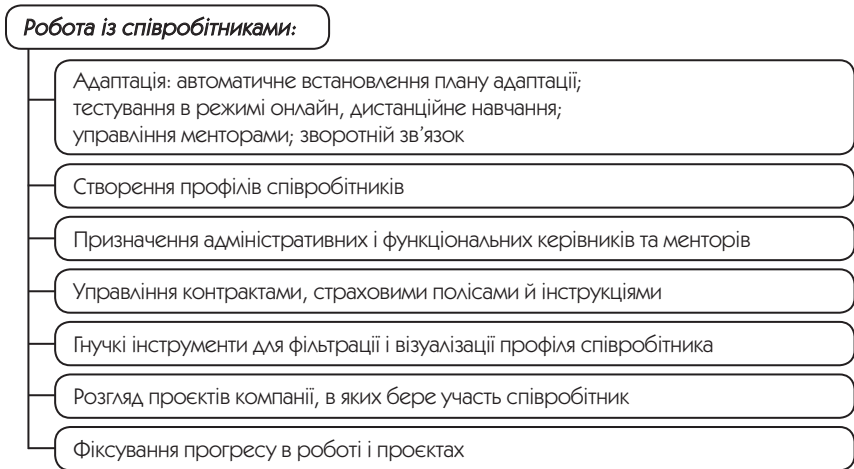


Рис. 1.3.13. Напрями роботи компаній із співробітниками в рамках реалізації моделі “розумного бізнесу” (розробка авторів)

Разом з тим, робота із персоналом компанії в межах реалізації концепції “розумного бізнесу” ставить певні вимоги до співробітників та правила організації їх роботи (рис. 1.3.14).

Для усвідомлення ефективності та доцільності використання засад “розумного бізнесу” оцінка співробітників має відбуватися за системою KPI:

визначення ключових показників → затвердження показників → контроль виконання показників → керівництво за категоріями показників → оцінка показників, розрахунок середньої продуктивності праці з урахуванням коефіцієнта значимості → ключові показники ефективності в режимі реального часу

Робота із співробітниками охоплює:

- Розробку індивідуальних планів навчання
- Використання різних форматів матеріалів: SCORM 1.2, відео, Youtube, аудіо
- Фіксування прогресу кожного співробітника і часу проходження навчання
- Облік фактичного часу, витраченого на проходження навчання
- Автоматичне назначення планів навчання
- Застосування конструктору HTML-повідомлень
- Впровадження чат-боту для дистанційного навчання

Рис. 1.3.14. Вимоги до співробітників сучасних компаній та правила організації їх роботи в межах реалізації моделі “розумного бізнесу” (розробка авторів)

AI функціонал в рамках концепції “розумного бізнесу” реалізується за трьома головними напрямми (рис. 1.3.15). Головна ж проблема управління “розумним бізнесом” полягає в орієнтації лише на фінансові результати, тоді як усвідомлення соціальної та екологічної його вагомості відходить на другий план. Однак, в умовах становлення інноваційної цифрової економіки України зростає не тільки вартість бізнесу, але й залучаються додаткові інвестиції, створюється позитивний імідж бізнес-структур.

Відтік персоналу:

- Прогнозування ризику звільнення співробітників
- Опитувальники по цінностях співробітників
- Аналіз факторів, що впливають на звільнення
- Створення профіля ідеального кандидата для кожної посади
- Розподіл співробітників за зонами ризику на базі факторів, що впливають на звільнення
- Розподіл навантаження між рекрутерами для ефективного планування кампаній з найму

Робота з чат-ботами:

- Канали: Telegram, Teams, Viber, Facebook Messenger
- Знайомий та зручний інтерфейс
- Авторизація через ID
- Доступ до інформації HCM LMS: база знань, мої задачі, мої компетенції
- Отримання повідомлень із системи: повідомлення, нагадування, масова розсилка
- Інтеграція з корпоративними системами

Розпізнавання облич:

- Легкий пошук фото співробітників по всіх корпоративних сховищах
- Ідентифікація співробітників, доданих у корпоративне сховище фото
- Публікація знайдених фото в соцмедіа в один клік з
- Можливість відслідковувати відвідування співробітниками корпоративних заходів, зустрічей, тренінгів без реєстраційних форм

Рис. 1.3.15. Пріоритетні напрямки AI функціонал в рамках концепції “розумного бізнесу” (розробка авторів)

Так як економіка “розумного міста” базується на активному використанні різноманітних ІКТ, то саме останні є домінуючим та унікальним фактором, що відрізняє “розумне місто” від решти звичайних міст. За цих умов, вагоме значення має оцінка міських індикаторів ІКТ, а саме: кількість спеціалістів з ІКТ, що беруть участь в реалізації концепції “розумного міста”; число електронних пристроїв, підключених до Інтернету; число користувачів Інтернету; інвестиції в обладнання, на продукцію та послуги з ІТ, комунікацію; частка підприємств, які мають власний веб-сайт, у загальній кількості підприємств; частка підприємств, які купують-продають через Інтернет тощо.

Умовою успішної реалізації проектів в рамках реалізації концепції “розумного міста” в Києві є дотримання наступних рекомендацій:

- місто повинне бути пристосованим для реалізації подібних проектів;

- необхідно забезпечити, щоб всі зібрані про місто дані знаходилися у вільному доступі для зацікавлених осіб, але при цьому має забезпечуватися конфіденційність;

- дані про місто повинні легко збиратися, інтегруватися та візуалізуватися [9, с. 7].

Використання комплексної системи “розумного міста” дозволяє уповільнити зростання тарифів і здешевити послуги ЖКГ, значно поліпшити якість надаваних містянам послуг, підвищити ефективність роботи всіх міських служб, а також дати позитивні результати й в інших сферах життя: вивільнити додаткові фінансові кошти; поліпшити екологічну та соціальну ситуацію; розширити можливості для самореалізації громадян; дати поштовх розвитку високотехнологічних галузей матеріального виробництва; підвищити інвестиційну привабливість та конкурентоспроможність міста.

Розробка ж концепції краудсорсінгових платформ як форми модерування міських проблем і взаємодії з громадами сприятиме системі “розумного міста”. Розробка інтерфейсу соціальної взаємодії в створюваній керованій соціальної мережі забезпечить стабільність та системність комунікацій жителів міста, влади та бізнесу в управлінні процесами модернізації міських систем. Велика увага повинна бути приділена збільшенню відсотка участі стейкхолдерів та зниженню рівня адміністративних бар’єрів завдяки спрощенню

правил і процедур залучення кращих вчених й широкого спектра інноваційних компаній.

Отже, на сучасному етапі економічного розвитку в умовах її цифрової трансформації, модернізації й інноватизації, вагому роль в Україні відіграють інформація, знання, повсюдне застосування різноманітних ІКТ, вирішення проблем раціонального використання природних ресурсів, екології, а також формування соціального середовища для оптимальної, комфортної та безпечної трудової і професійної діяльності. І допомогти в цьому може реалізація концепції “розумного міста” в столиці, що дозволить зробити Київ високо інтелектуальним містом, орієнтованим на виконання двох важливих завдань: збір і передачу даних представникам управління; налагодження зворотного зв'язку між адміністрацією та містянами. Разом з тим, це перетворить Київ на місто, що наділене такими властивостями, як мобільність, соціалізація, віртуалізація, персоніфікація, урбанізація, демократизація.

Список використаних джерел

1. 10 ознак “розумного міста”. *FUTURIO*. 2020. URL: <http://thefuture.news/smart-city/> (Дата звернення: 8.05.2020).
2. Britchenko I., Kraus N., Kraus K. University innovative hubs as points of growth of industrial parks of Ukraine. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії і практики*. 2019. № 4 (31), С. 448–456.
3. Kumar Vinod T. M. *Smart Economy in Smart City*. Singapore, Springer Nature Singapore, 2017. 1094 p.
4. Osetskiy V., Kraus N., Kraus K. New quality of financial institutions and business management. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2020. № 1, P. 59–66.
5. Башинська І. О., Філіппов В. Ю. Розумна система міського пасажирського транспорту як складова Smart City : монографія. Харків: Діса плюс, 2018. 220 с.
6. Корнієвич Л. Розумне місто. Розповідаємо, що таке “smart city” та чим воно небезпечне. *Thromadske. Суспільство*. 2019. URL: <https://hromadske.ua/posts/liho-z-rozumu-rozpovidayemo-sho-take-smart-city-ta-chim-vono-nebezpechne> (Дата звернення: 10.05.2020).
7. Краус К. М., Краус Н. М. Ретроспектива і сучасність оподаткування в Україні та за кордоном : монографія. К. : Аграр Медіа Груп, 2019. 420 с.

8. Краус Н. М. Інноваційна економіка в глобалізованому світі: інституціональний базис формування та траєкторія розвитку : монографія. К. : Аграр Медіа Груп, 2019. 492 с.

9. Краус Н. М., Краус К. М. Реалізація інноваційного проекту підприємницькою структурою в рамках дії “вітряка інновацій”. *Економіст*. 2016. № 2. С. 4–8.

10. Мазур А. Чим живуть “найрозумніші міста” нашої планети: Сантадер, Сінгапур і Сонгдо. *Сьогодні. Світові новини*. 2018. URL: <https://www.segodnya.ua/ua/world/wnews/chem-zhivut-samye-umnye-gorodanashey-planety-santader-singapur-i-songdo-1161880.html> (Дата звернення: 7.05.2020).

11. Манжура О. В., Краус Н. М., Краус К. М. Професії майбутнього у віртуальній реальності інноваційно-цифрового простору. *БІЗНЕС ІНФОРМ*. 2019. № 1. С. 132–138.

12. Манжура О. В., Краус Н. М., Краус К. М. Екосистема гіг-економіки та підприємницького університету: еволюційна синергетика “вірусу інновацій” та “цифрового стрибка”. *Ефективна економіка*. 2020. № 2. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=7642> (Дата звернення: 02.04.2020).

13. Розумне місто. *DEPS*. 2020. URL: <https://deps.ua/ua/knowegable-base/reference-information/67697.html> (Дата звернення: 13.05.2020).

14. Чому розумний дім – це майбутнє? *GROHE*. 2020. URL: https://www.grohe.ua/uk_ua/smarthome/why-the-smart-home-is-the-future/ (Дата звернення: 14.05.2020).

1.4. Формування теоретичних засад публічного управління екосистемами міст

Міста уявляють собою комплексні утворення, в яких співіснують природні формації, а також штучно створені компоненти [15, с. 40].

Життєзабезпечення міст вимагає споживання значної кількості природних ресурсів, внаслідок чого створюється велика кількість газоподібних, рідких та твердих відходів. Особлива роль відводиться системі водопостачання, що має за мету цілодобово забезпечувати населений пункт водою, яка повинна відповідати затвердженим нормативам. При цьому дані статистики свідчать, що у більшості міст України якість питної води не відповідає санітарним нормам. Основними забруднювачами атмосферного повітря в містах є об'єкти енергетики, індивідуальний сектор та транспорт.

Для великих міст характерним є формування власного мікроклімату, аеродинамічних, термічних та радіаційних характеристик, спостерігаються локальні підвищення температури повітря у порівнянні з температурою навколишнього середовища та утворюється смог. Здоров'я місцевих жителів виступає інтегральним показником стану навколишнього середовища. В результаті загазованості атмосфери міст зростає кількість захворювань на ларингіт, фарингіт, кон'юнктивіт, екзему, пневмонію, інфаркт міокарда, бронхіальну астму, алергічні та інші хвороби. Від раку легенів в містах помирає значно більше людей, ніж у передмісті та сільській місцевості. Незадовільне поводження з твердими побутовими відходами, їх стихійне накопичення і гниття зумовлюють погіршення санітарно-гігієнічних умов та нерідко призводять до виникнення інфекційних захворювань. Міський шум, особливо поблизу об'єктів інфраструктури шляхів сполучення, виступає причиною масових нервових та психічних хвороб. Неприятливі екологічні умови проживання населення послаблюють імунну систему і призводять до скорочення тривалості життя та підвищення смертності [3, с. 13].

Місто є стресовим середовищем для його жителів. Велика швидкість та кількість вражень спричиняють неспокійний спосіб життя. Зазначена проблема посилюється недостатньою кількістю місць для відпочинку. Рекреаційні аспекти всіх міських екосистем, з можливостями для гри та відпочинку, є, мабуть, найбільшою цінністю екосистемних послуг у містах. Усі екосистеми також надають місту естетичні, культурні цінності та створюють структуру ландшафту. Рослинність має важливе значення для досягнення якості життя, яку забезпечує місто, що дозволяє людям повноцінно жити у міському середовищі. Здорове міське середовище є важливим аргументом для регіонів, коли намагаються залучити висококваліфіковану робочу силу.

Зелені насадження психологічно дуже важливі. Підтвердженням цього є аналіз реакції людей, які зазнали стресу в різних умовах, в тому числі природних. Дослідження свідчать, що зелені насадження можуть покращити як фізичне, так і психологічне самопочуття міських жителів.

Міські екосистеми є індикатором стану довкілля у місті. Наприклад, лишайники не можуть рости в районах із забрудненою атмосферою і тому можуть використовуватися для визначення якості

повітря. Метою заходів щодо забезпечення сталого розвитку міст є досягнення екологічно безпечного використання *міських екосистем*. Останні створюють засади для підтримки біорізноманіття та надання екосистемних послуг. При цьому, як зазначалося вище, життєдіяльність у містах постійно спричиняє негативний вплив на міські екосистеми, що призводить до їх забруднення. Висока інтенсивність техногенного навантаження на міські екосистеми загострила проблему підтримання їх стабільності та попередження деградації [18, с. 5].

Біорізноманіття включає не тільки види живих організмів з їх унікальною еволюційною історією, але й генетичну мінливість всередині та серед популяцій видів і розподіл видів по місцевих ареалах, екосистемах, ландшафтах та цілих континентах або океанах. Розуміння того, що являє собою біорізноманіття, є важливим для керівників і політиків, які повинні намагатися включити його цінності у свої плани управління земельними та водними ресурсами. Варіанти управління біорізноманіттям неминуче обмежуються поданням біологічних та соціополітичних реалій.

Термін “біорізноманіття” вживається у багатьох значеннях. Економісти та екологи, фермери і садівники розглядають біорізноманіття з різних позицій, зокрема як “дикі місця” або “численність видів”. Однак з точки зору тих осіб, які здійснюють наукові дослідження, що пов’язані з біорізноманіттям, наприклад, у сфері біологічного захисту населення, екології, систематики, еволюції та генетики — біорізноманіття має специфічний зміст: “різноманітність та мінливість біологічних організмів”. Конвенція про охорону біологічного різноманіття визначає біорізноманіття як “різноманітність живих організмів з усіх джерел, включаючи, серед іншого, наземні, морські та інші водні екосистеми і екологічні комплекси, частиною яких вони є; це поняття включає в себе різноманітність у рамках виду, між видами і різноманіття екосистем” [13]. Ці визначення настільки широкі, що їх можна чітко зрозуміти, лише враховуючи окремі рівні біологічної організації — гени, види, спільноти, екосистеми і навіть нашу планету.

Всередині видів існує генетичне різноманіття. Якби кожен вид зводився до однієї невеликої популяції генетично схожих особин, біорізноманіття було б втрачене. Популяція складається з особин одного виду, які живуть на відповідній території і взаємодіють різ-

ними способами, включаючи схрещування. Популяції одного і того ж виду, що мешкають у різних місцях, можуть обмінюватись членами. Метапопуляції — це групи просторово розділених популяцій того ж виду, які взаємодіють на певному рівні.

Генетична мінливість серед особин конкретного виду може бути результатом рекомбінації або мутації генів, генетичного поліморфізму (наявність різних форм одного і того ж гена), ізоляції генофонду, локального селекційного тиску, складності середовища існування (довкілля), ландшафтного дизайну тощо. Специфічні генетичні комбінації в популяціях є результатом природного відбору, що діє на індивідів.

Кожен рівень вимагає різних методів аналізу, різних режимів розуміння і, зрештою, різних підходів до управління. Управлінська діяльність керівників не має зводитися лише до підрахунку видів або особин. Керівники повинні враховувати роль біорізноманіття у функціонуванні екосистем та вплив управління і використання природних ресурсів на екосистемні процеси.

Відсутність єдиного тлумачення складових поняття “біорізноманіття” утруднює формування наукових висновків та пропозицій щодо подальшого управління ним. Якщо вести мову більш конкретно, то різноманітність генів, видів чи екосистем часто плутають з цінністю відповідного компонента різноманіття. По-перше, різноманітність видів сама по собі має велику цінність, оскільки присутність у середовищі різних видів підвищує опірність екосистеми в умовах мінливого довкілля. Водночас окремий компонент цього різноманіття, такий як, наприклад, певний вид їстівних рослин, може мати цінність як біологічний ресурс. Зміни в біорізноманітті можуть бути наслідком зміни як в ньому самому, так і в його конкретному компоненті. Кожен з цих аспектів біорізноманіття заслуговує окремої уваги з боку осіб, що приймають рішення, та кожен з них часто вимагає розробки самостійних (хоча і взаємопов’язаних) цілей та політики в галузі управління.

По-друге, оскільки біорізноманіття відображає різноманітність на різних рівнях біологічної організації (гени, популяції, види та екосистеми) і може розглядатися за будь-якою географічною шкалою (місцевою, регіональною чи глобальною), важливо вказувати конкретний рівень організації або відповідну шкалу. Через множинність рівнів організації та географічних масштабів будь-який

окремий індикатор, зокрема такий як видова різноманітність, як правило, буде недостатньо вірогідним показником багатьох інших аспектів біорізноманіття, які можуть представляти інтерес для розробників політики управління ними. Вказані дві особливості допомагають правильно витлумачити значення терміна “втрата біорізноманіття” [10, с. 12].

Важливість біорізноманіття часто розглядається як внутрішня цінність та як цінність екологічних послуг. На нашу думку, біорізноманіття варто захищати незалежно від його цінності для людини. Усі види та екосистеми мають внутрішню цінність і право на існування завдяки тому, що вони вже є. З позиції послуг, біорізноманіття важливе явище, оскільки воно надає низку екологічних послуг людям. Варто відзначити, що багато небезпечних змін клімату, від підвищення рівня моря до надзвичайних погодних ситуацій, є наслідками негативного впливу на місцеві екосистеми. Удосконалення міської інфраструктури з метою надання більшої кількості екосистемних послуг та врахування наслідків зміни клімату стає все більш актуальним в аспекті розробки стратегій щодо стійкого використання міських екосистем.

Міська екосистема складається принаймні із трьох взаємопов'язаних підсистем: природної, техногенної та соціальної. Збій в роботі однієї із цих підсистем обов'язково знайде своє відображення в життєзабезпеченні урбоекосистеми. Загальноприйнятим вважається, що екологічна безпека міста охоплює питання безпеки природного середовища, безпеки людини та безпеки антропогенного середовища в процесі його розвитку і функціонування. Управління безпекою життєдіяльності міста зводиться до вироблення гармонійного співіснування зазначених підсистем міста із врахуванням концепції прийнятого ризику [6, с. 2].

Міські екосистеми необхідно розглядати як динамічні поєднання природних, штучних та соціальних особливостей, що пов'язані з міською територією. Вони найчастіше досліджуються в аспекті екології міста. При цьому поняття “екологія міста” визначають як науку про взаємозв'язки та взаємодію у часі й просторі міської (її соціальної, технічної, енергетичної, інформаційної, адміністративної підсистем) і природної систем [7].

Низка вчених розкриває поняття “екологія міста” в аспекті урбанізації. Під останньою розуміють процес формування міст та їх

розвиток, збільшення площі та інші питання, що пов'язані з залученням в міське існування живих організмів (тварин, рослин) [15, с. 40]. Окрім того, вчені акцентують увагу, що розвиток, існування і взаємодію міст з навколишнім природним середовищем вивчає особливий розділ екології — урбоекологія [15, с. 40].

Дуже слушним вважаємо визначення урбоекології як науки про взаємозв'язок та взаємодію в часі та просторі двох систем — міської та навколишнього природного середовища [15, с. 40]. Як і всі екосистеми, міські екосистеми також можна розглядати як просторові одиниці, взаємопов'язані та організовані в межах відповідної ієрархії просторових масштабів. У кожному масштабі міські екосистеми можуть класифікуватися та розподілятися за різними критеріями. Елементарною класифікаційною одиницею екосистем, яка має територіальне вираження, є екотоп. Залежно від ключового компонента, що визначає специфіку перетворення енергії в екосистемі, екотопи розподіляються на чотири типи: біотопи, гідротопи, літотопи та технотопи [5, с. 56-57].

На наш погляд, необхідно виділяти наступні групи міських екосистем, які ми називаємо природними, навіть якщо майже всі території в містах управляються людиною:

— вуличні дерева — окремі дерева, які часто оточені брукованою дорогою;

— газони / парки — зелені зони із сумішшю трави, різних дерев та кущів. Такі райони, як дитячі майданчики та поля для гольфу, так само включаються до цієї групи;

— міські ліси — менш керовані ділянки з більш густим деревином, ніж парки;

— оброблювана земля та сади — використовуються для вирощування різних харчових продуктів;

— водно-болотні угіддя — складаються з різних видів водоймищ та боліт;

— моря — природні відкриті акваторії.

Інші території міста, такі як сміттєзвалища та занедбані подвір'я, також можуть містити значну популяцію рослин і тварин.

Концепція міських екосистем досліджується в контексті багатьох наукових напрямів, включаючи екологію ландшафту, здоров'я екосистем, збереження біорізноманіття тощо. Все частіше міські екосистеми стають об'єктом дослідження у контексті наук про ар-

хітектуру, інженерію, міський дизайн та містобудування. Науковці, як правило, вирішують проблему щодо екологічно безпечного стану міських екосистем з погляду галузевих наукових особливостей. Огляд основоположних поглядів та концепцій може допомогти визначити ключовий внесок у кожній галузі науки, а також забезпечити більш повне розуміння міських екосистем та управління ними.

Ключовою складовою досліджуваної тематики є екологічний аспект. Саме тому, варто приділити увагу походженню та аналізу терміна “екологія”.

Варто відзначити, що термін “екологія” вперше з’явився в 1866 р. в роботі Е. Геккеля “Загальна морфологія організмів”. *Oikos* (дав.-гр.) — дім (житло, місце проживання). Відповідно, дослівно екологія — це наука про дім. У програмній промові 1869 р. Е. Геккель пояснив: “Під екологією ми розуміємо науку про економію, домашній побут живих організмів. Вона досліджує загальне відношення тварин як до їх неорганічного, так і до органічного середовища, їх дружні та ворожі стосунки з іншими тваринами та рослинами, з якими вони вступають у прямі та непрямі контакти...”.

Успішне визначення екосистеми у межах міських територій може забезпечити ефективну основу для управління збереженням біорізноманіття.

Сформульовані на сьогодні визначення поняття “екосистема” суттєво відрізняються, а визначення поняття “міська екосистема” породжують теоретичну плутанину. На підставі проведеного аналізу нормативно-правових та науково-теоретичних джерел систематизовано нижчевикладені визначення поняття “екосистема”. Відповідно до Конвенції про охорону біологічного різноманіття екосистема означає динамічний комплекс угруповань рослин, тварин і мікроорганізмів, а також їх неживого навколишнього середовища, взаємодіючих як єдине функціональне ціле [13]. Іншими словами, це ділянка геопростору, яку населяють його живі організми, які не здатні існувати окремо один від одного [9].

Екологічна система, або екосистема — біологічна система, що складається зі спільноти живих організмів, середовища їх існування, системи зв’язків, що здійснюють обмін речовиною та енергією між ними. Отже, екосистема — це сукупність живих організмів, які пристосувалися до спільного проживання в певному середовищі існування, утворюючи з ним єдине ціле [17, с. 198].

Екосистема — комплекс, в якому між біотичними і абіотичними компонентами відбувається обмін речовиною, енергією, інформацією [8].

Загалом, поняття “екосистема” формулюється в міському та сільському контексті двома способами:

1) як метафора для повідомлення стану екосистеми;

2) як оперативна концепція визначення показників для вимірювання стану екосистеми та результатів управлінських рішень. Необхідно зосередити увагу на кількісній оцінці та моделюванні властивостей екосистеми, що стосуються структури (організації), функції (енергійності) та стійкості до стресу в часі у природних умовах.

Переходячи до викладу визначень поняття “міська екосистема”, варто зауважити його сутнісні особливості, що обумовлені специфічним характером об’єктної складової. У науковій сфері зазначене поняття сформульовано вченими як функціональна система, яка не має чіткого просторового розмежування, що містить і зв’язує компоненти, які мають різну територіальну протяжність [14]; реально існуюча, підтримувана діяльністю людини спільнота з певним видовим складом організмів та своєрідністю зв’язків їх компонентів, що залежать від комплексу фізико-географічних і соціально-економічних умов території [19]. Слід відзначити, що міська екосистема являє собою поліструктурну систему, що складається із комплексу взаємопов’язаних природних компонентів: атмосферне повітря, водні ресурси, ґрунтовий покрив, а також чинників, які на неї впливають: економіка, населення й наслідки їх діяльності. Тобто, екосистема безпосередньо взаємозалежить і взаємодіє з антропогенним середовищем, яке фактично є його складовою. Екосистема визначає містобудівні рішення при створенні антропогенної складової міського середовища, а антропогенне міське середовище у формі архітектурно-планувальної структури впливає на природне середовище. В.В. Владіміров серед особливостей міської екосистеми зазначає наступні [4]:

— поліморфність — полягає у неможливості вписати екосистему в жодну з природних і техногенних підсистем міста. Екосистема міста поширюється в матеріальні структури міста;

— залежність міської екосистеми полягає в тому, що якщо всі екосистеми — відкриті утворення, то місто — надвідкрите. Сучасне місто не може існувати без залучення речовини за рахунок інших екосистем;

— нерівноважність міської екосистеми — полягає в тому, що розвиток контролюється не законами природи, а діяльністю людини. В період допромислового розвитку поблизу міст з певним розвитком господарської спеціалізації навколишні природні території були спроможні підтримувати екологічну рівновагу. Сучасні промислові міста надзвичайно чутливі до порушення рівноваги, так збій в роботі інфраструктури забезпечення життєдіяльності міста може призвести до локальної екологічної кризи [16].

Екологічні дослідження, як правило, зосереджуються на конкретних функціях або особливостях міської екосистеми, часто не охоплюють аналіз ширшої концепції екосистем. Міська екосистема містить як індивідуальні, так і вкладені системи з трьох сфер:

- а) природного середовища;
- б) штучно створеного середовища;
- в) соціально-економічного середовища.

Отже, міські території мають однаково рівний біологічний, соціальний, штучно створений та геофізичний характер. Це означає, що в міській екосистемі людина впливає на екологічні фактори (рослини, повітря, ґрунт, тварини), а на рішення людини (де і як будувати будинки, парки, автодороги, школи, дитячі садки, спортивні майданчики) впливають екологічні фактори.

З урахуванням викладеного, об'єктом підходу до дослідження екології міських територій повинно бути місто як фізичний факт, а не як абстрактна система. Зазначене ґрунтується на двох основних аспектах: по-перше, місто — екосистема, що розуміється як однорідна та глобальна сутність; по-друге, різноманітні та неоднорідні міські екосистеми, що складають екологічні ландшафти комплексу, також вважаються складовими частинами середовища проживання.

Застосування такого підходу до планування та управління вимагає покладання екологічних принципів в основу функціонування міста. Теоретична сутність екологічного принципу полягає у нормалізації екологічної обстановки, здійсненні ефективних заходів щодо захисту навколишнього природного середовища та раціонального природокористування. Господарство міста може бути збалансовано за більшістю параметрів, але якщо при цьому виникає екологічна напруга, то воно не може вважатися ефективним [11]. Своєю чергою, функціонування міста має ґрунтуватися на наступних принципах:

— принцип формування, збереження та раціонального, невиснажливого використання екологічної мережі. Відповідно до ст. 3 Закону України “Про екологічну мережу України” екомережа — єдина територіальна система, яка утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об’єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і відповідно до законів та міжнародних зобов’язань України підлягають особливій охороні. Варто зауважити міркування В.І. Андрейцева, який вказує на те, що визначивши принципи, об’єкт, склад екомережі, особливості управління та регулювання у сфері формування, збереження й використання, деякі механізми забезпечення дотримання її правового режиму Закон України “Про екологічну мережу України” не деталізує особливості конкретизації правового режиму територій та об’єктів, включених до екомережі [1, с. 262]. Керуючись викладеною проблематикою, зазначимо про нагальну необхідність у пошуку шляхів удосконалення законодавства про екологічну мережу;

— принцип системності. Природа складається із систем, які вкладені в інші системи. Кожна окрема система є інтегрованим цілим і, водночас, частиною більших систем. Зміни в системі можуть впливати на стійкість систем, які вкладені в неї, а також на більші системи, в яких вона існує;

— принцип циклічності. Циклічність — фундаментальна властивість функціонування та розвитку природних систем; принцип еволюції природи і суспільства. Циклічність властива всім нині відомим рівням організації матеріального світу: від молекулярно-генетичного, популяційно-біогеноценотичного, біосферного до космічного. Пізнання закономірностей циклічності в динаміці природних систем створює основу для прогнозування їх функціонування і розвитку в просторі і в часі [2];

— принцип взаємопов’язаності. Екосистеми — це взаємопов’язані системи, де матерія та енергія течуть і обмінюються, коли організми живляться, перетравлюються та мігрують. Кожен організм

потребує постійного потоку енергії, щоб залишатися живим. Екосистеми підтримують себе за допомогою кругообігу енергії та поживних речовин, отриманих із зовнішніх джерел. Постійний потік енергії від Сонця до Землі підтримує життя та рухає більшість екологічних циклів;

— принцип екологічної рівноваги передбачає баланс стійкості видового складу живих організмів, їх чисельності, продуктивності, просторового розміщення, сезонних змін, біотичного кругообігу речовин, інших біологічних процесів в природних або змінених людиною екологічних системах. Принципу екологічної рівноваги повинні підкорятися інші переваги, які реалізуються за рахунок різних варіантів розміщення продуктивних сил [11];

— принцип стійкості. Майже усі екосистеми здатні подолати негативний на них вплив і повернутися до стабільного стану функціонування. Кількість негативних впливів, які екосистема може витримати без зміни самоорганізованих процесів та структур (визначених як альтернативні стабільні стани), визначена як стійкість. Концепція узгоджується з уявленням про те, що екосистеми — це складні, динамічні та адаптивні системи, які рідко перебувають у рівновазі; вони постійно змінюються непередбачуваними способами у відповідь на мінливе середовище. Екологічна стійкість базується на простому принципі: все, чого ми потребуємо для виживання і добробуту, залежить і прямо, і побічно від оточуючого нас середовища. Екологічна стійкість створює і підтримує умови, в яких людина і природа можуть гармонійно існувати, що відповідає соціальним, економічним і іншим вимогам сьогодення та майбутніх поколінь [12].

Міські типи екосистем включають відносно однорідні ділянки з аналогічними властивостями або функціями екосистеми і можуть використовуватися як інструмент для полегшення застосування стратегій управління. Типології екосистеми та пов'язані з ними карти використовуються як інструмент управління природними ресурсами майже півстоліття. Основним першочерговим кроком у створенні типології є проведення характеристик екосистеми для відповідної місцевості. Типи екосистем можуть бути будь-яких розмірів, форми чи масштабу, а межі зазвичай окреслюються, щоб відповісти на певне питання. Отже, характеристика типології може включати оцінку властивостей екосистеми, що відповідають цілям

управління, які потім класифікуються на відносно однорідні підрозділи управління.

Необхідно зауважити, що міські екосистеми є невіддільною частиною міської стійкості та загальнодержавної стійкості в цілому. Як і управління охороною та безпекою навколишнього середовища, стійкість стала інституціоналізованою у багатьох містах. Забезпечення сталого розвитку часто включає міждисциплінарні зусилля сфери енергетики, транспорту, водопостачання, стічних вод, озеленення тощо. Належне фінансування зазначених сфер та відповідних проектних ситуацій може збільшити ймовірність ефективного впровадження стратегій управління міською екосистемою більшою мірою, ніж окремі зусилля з боку науковців або екологічно зорієнтованих неурядових організацій. Заохочення синергії управлінських рішень та подальших дій публічних інституцій також може призвести до більш ефективної реалізації управління міською екосистемою.

Важливо, що наслідки змін клімату є чинниками створення міських проектів, спрямованих на стійкість, призводять до прямого впливу на місцеві екосистеми. Прикладом зазначеного є реагування суб'єктами управління на зміну структури опадів, що впливає на рослинність, а також спричиняє потребу у коригуванні управління дощовими водами. Реакція поведінки людини на мінливий клімат призводить до зміни міської екосистеми. Комплексні міські екосистеми можуть бути використані для оптимізації цих складних змін шляхом поліпшення "стійкості" міста до впливів (здатність до відновлення), "стійкості" до ударів (здатності поглинати удари) або здатності "реагувати" на удари (адаптуватися до змін). Інтеграція концепцій "стійкості" до планування міста лише починається, і роль міських екосистем у вирішенні глибоких та довгострокових небезпек зміни клімату є ключовим напрямком, що розвивається.

Викладені основні екологічні концепції можуть бути застосовані для удосконалення планування та управління містами, а також можуть створити підґрунтя для більш широких перетворень, що направлені на забезпечення стійкої урбанізації за трьома принципами:

- 1) екосистемне розуміння та управління містом;
- 2) біорегіональне управління;
- 3) екологічно збалансоване планування.

Важливо відзначити, що загальне сприйняття міської екології переважно здійснюється з точки зору містобудування. При цьому більшість професійних робіт, пов'язаних з міською екологією, виконують спеціалісти з містобудування, інженери та дизайнери в контексті управління безпекою довкілля, охороною та створенням ландшафтних зон. Зазначені управлінські об'єкти сильно інституціоналізовані у сучасних структурах управління містами. Поряд з цим, увага вчених на сьогодні у переважній більшості прикута до таких нових тем в галузі міської екології як здоров'я екосистеми та послуги міської екосистеми. На наш погляд, виникла об'єктивна потреба в узагальненні теоретико-правових засад зазначених інститутів.

Здоров'я екосистеми можна визначити декількома змістовними формулюваннями:

— ефективне управління екосистемами часто визначається як бажаний стан екосистеми та встановлення пов'язаних цілей та планів управління. Показники і системи оцінювання стану є важливим інструментом підтвердження “здоров'я екосистеми”;

— здоров'я екосистеми – переважний стан екосистем, які є економічно життєздатними та підтримують людські спільноти. Здоров'я екосистеми підкреслює важливість осіб, які приймають рішення щодо його формування, а також необхідність суттєвих суджень та залучення громадськості до розробки стратегій управління або цілей охорони здоров'я. Виходячи з цієї точки зору, здорові екосистеми можуть бути по суті будь-якими формами, штучними чи природними, якщо вони забезпечують оптимальний рівень сприйнятих переваг екосистемних послуг [21]. Створені нові екосистеми та ландшафти в міському контексті можна визначати як такі, що здатні бути “здоровими” [20].

Визначаючи зміст екосистемних послуг, варто наголосити, що вони являють собою першочергово вигоди, які отримують люди від екосистем. Їх, як правило, класифікують на чотири категорії:

- 1) надання послуг: продукти, якими користуються люди з екосистем, наприклад, такими як деревина та вода;
- 2) регулювання послуг: екологічні функції, такі як підтримка якості повітря та ґрунту;
- 3) підтримка послуг: зокрема збереження біорізноманіття або форми рельєфу, які забезпечують основні функції екосистеми;

4) надання культурних послуг: створення засад для відпочинку або освітніх можливостей.

Інтеграція екосистемних послуг у містобудівне планування, проектування, інженерію та управління проходить досить повільно. Щоб прискорити зазначену інтеграцію необхідно залучати якомога ширше коло спеціалістів із різних сфер, зокрема з суспільствознавства, містобудування, дизайну та інженерних досліджень, які формують землекористування, інфраструктуру та політику; а також власників земель, які часто управляють значною кількістю площ, доступних для покращення екосистемних послуг у містах. Забезпечення надання екосистемних послуг для планування та дизайну сталого розвитку міст покладається на нову теорію містобудування та дизайну, а також на нові знання в галузі проектування та інженерії. Трансдисциплінарність, що передбачає спільне виробництво знань вченими, фахівцями з планування та мешканцями міст, є ключем до усвідомлення потенціалу цього підходу. Зв'язок між міськими екосистемами та міськими екосистемними послугами є складним. Здорові екосистеми покращують надання екосистемних послуг.

Міські екосистемні послуги спільно виробляються людьми та екосистемами. Це означає, що багато, якщо не більшість міських екосистемних послуг утворюються ландшафтами з природними функціями екосистеми або штучно сформованими людьми. Тому уявлення та цінності людей, які приймають управлінські рішення, є поряд із природними фізичними властивостями землі ключовими рисами міських екосистем та послуг. Багато з цих рішень мають за мету надання “культурних екосистемних послуг”, переважно шляхом створення ландшафтів, що мають естетичну чи рекреаційну цінність, або шляхом дотримання екологічних чи будівельних норм у містах. Роль культури у формуванні міських екосистем не може бути занижена.

Екосистемні послуги є важливою концепцією всебічного управління міською екосистемою і можуть бути стрижнем для управління вигодами, які міські екосистеми надають людям. Однак, зважаючи на характер попиту людини на екосистемні послуги, одна їх концепція не може забезпечити повне вирішення питань щодо комплексного управління міською екосистемою, зокрема пов'язаних з: 1) міським біорізноманіттям, природними особливостями,

коли встановлюється користь для об'єктів природи заради природи; 2) негативним впливом на навколишнє природне середовище, яким повністю не можна керувати лише стратегіями екосистемних послуг; або 3) комплексним управлінням екологічними небезпеками, такими як лісові пожежі, повені і паводки, зсуви, які часто включають в себе інженерно-технічні рішення.

Науковці виділяють сімнадцять основних категорій екосистемних послуг. Їх низка в повній мірі не використовується людиною безпосередньо, а необхідна для підтримки самих екосистем. Такі опосередковані послуги передбачають запилення рослин та кругообіг поживних речовин. Іншим аспектом екосистемних послуг є те, що вони мають різний просторовий характер. Послуги можуть бути доступними в локальному чи глобальному масштабі відповідно до величини проблеми, з якою вони пов'язані, та можливості передачі послуги з місця, де вона виробляється, до місця, де люди отримують від неї користь. З сімнадцяти основних категорій екосистемних послуг шість мають велике значення в міських районах: фільтрація повітря, регулювання мікроклімату, зниження шуму, відведення дощової води, очищення стічних вод та рекреаційні / культурні цінності.

Виробляти екосистемні послуги на місцях є вигідним не тільки з причини ефективності, але і з етичних та освітніх міркувань. Зрозуміло також, що міські екосистемні послуги сприяють якості міського життя, навіть якщо містяни все ще залежать від глобальних екосистемних послуг для свого проживання. Якість життя міських жителів покращується за допомогою послуг, що виробляються на місцях, наприклад, стан повітря та рівень шуму неможливо регулювати за допомогою віддалених екосистем. Однак слід пам'ятати, що при цьому зменшуються лише наслідки проблем, а не їх причина. Оскільки у найближчі десятиліття очікується швидке зростання міст, важливо, щоб значення екосистемних послуг у міських районах та екосистемах зрозуміли та оцінили містобудівники і політичні керівники.

Для того, щоб скористатися екосистемними послугами, необхідно створити до них легкий і комфортний доступ. Тому надання екосистемних послуг дуже залежить від конкретного поєднання зелених насаджень (парки або рослинні смуги) та створеної інфраструктури. Просторове розташування цих елементів є важливим

параметром, який може бути використаний для оцінки стану екосистеми в міських районах. Варто зауважити, що Стратегія ЄС щодо біорізноманіття до 2020 року вимагає від держав-членів скласти карту та оцінити стан екосистем та їх послуги на їхній національній території.

Сфера ландшафтної екології здійснила значний внесок в управління міською екосистемою з акцентом на прикладні дослідження та людські виміри. Ландшафтна екологія є міждисциплінарною сферою, яка орієнтована на розуміння соціально-екологічних закономірностей та процесів у різних спеціальних масштабах. Вона має міцний зв'язок із містобудівним та ландшафтним плануванням, політикою, архітектурою та дизайном, охороною довкілля. Поняття ландшафту та його взаємозв'язок з екосистемами є невіддільною частиною аналізу міських екосистем. Галузь ландшафтної екології надає поняття та інструменти для розуміння, моделювання і управління частотою, величиною та ступенем динаміки міської екосистеми.

Історично характерною рисою ландшафтів, що відрізняла їх від екосистем, був результат взаємодії природних та людських процесів. Однак останнім часом багато публікацій, що стосуються міської екології, поглинули поняття ландшафту шляхом визначення людських процесів та сприйняття ключових детермінантів характеру міського ландшафту як складових міських екосистемних процесів. При цьому екологи ландшафтів зазначають, що наповнення екологічної науки про ландшафт вирішило важливі прогалини щодо встановлення розмірів людських процесів, а також ролі конфігурації та структури ландшафту у функціонуванні міської екосистеми. Визнання екології ландшафту як окремої сфери для розуміння міських екосистем, зокрема їх моделей та того, що їх формує, важливо для їх ширшої інтеграції та застосування; тим більше, що ця сфера тісно узгоджується з містобудуванням, дизайном та ландшафтною архітектурою, що мають домінуюче значення у формуванні міського середовища.

“Метод ландшафтної екосистеми” включає добре розроблені методи для характеристики природних екосистем, які широко застосовуються в управлінні лісами та ландшафтами. Цей метод є основою екологічної системи класифікації земельних ресурсів багатьох країн світу.

Виходячи із викладеного, необхідно визначити наступні ключові об'єкти управління міськими екосистемами: біорізноманіття та природні особливості, екосистемні послуги, екологічні небезпеки та забруднення.

Основними теоретичними засадами публічного управління екосистемами у містах є:

— міські екосистеми — динамічні, тривимірні поєднання природних, соціальних та штучних особливостей, що пов'язані з міською територією;

— функціонування міської екосистеми — результат закономірностей, структури та/або процесів міських екосистем (тобто властивостей екосистеми). Функціонування відбувається в усій міській місцевості, але часто зосереджується в межах міських ландшафтів, на які впливає штучний, соціокультурний та природний контекст;

— міські екосистемні послуги — користь для людини від властивостей міської екосистеми та пов'язаних з ними функцій;

— здоров'я міської екосистеми — міра біорізноманіття, екосистемних послуг, забруднення та небезпеки, що пов'язані з міськими екосистемами з точки зору вигоди або впливу на людину та природу;

— міські типи екосистем — міські екосистемні одиниці з відносно однорідними поєднаннями властивостей або функцій екосистеми, які можуть бути класифіковані, розподілені та відображені у чинній ієрархії спеціальних масштабів у межах міської території.

Список використаних джерел

1. Андрейцев В.И. (2012). Современные проблемы кодификации экологического законодательства. *Право Украины*, 7–8. С. 250–267.
2. Белецкий Е.Н. (2019). Цикличность — фундаментальное свойство развития и функционирования природных систем. URL: https://agromage.com/stat_id.php?id=588.
3. Бойчук Т.М., Мислицький В. Ф., Масікевич Ю. Г. (2016). Екологічний стан і здоров'я жителів міських екосистем. *Горбуновські читання: тези доповідей*. Чернівці: "Місто". С. 13–14.
4. Владимиров В.В. (1999). *Урбоэкология*. М.: МНЭПУ. 204 с.
5. Дідух Я.П., Альошкіна У.М. (2018). Класифікація екотопів міста Києва. *Наукові записки*, Т. 54. Біологія та екологія. С. 50–57.

6. Екологічний стан і здоров'я жителів міських екосистем (2016). *Горбунівські читання: тези доповідей*. За ред. Ю. Г. Масікевича. Чернівці: "Місто". 208 с.

7. *Енциклопедія сучасної України* (2019). URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=18711.

8. *Екологія: справочник* (2010). URL: <https://ru-ecology.info/term/18962/>.

9. *Екосистема: определение понятия, структура, виды* (2015). URL: <https://cleanbin.ru/terms/ecosystem>.

10. *Экосистемы и благосостояние человека* (2012). *Биоразнообразие: доклад международной программы "Оценка экосистем на пороге тысячелетия" (ОЭ)*. URL: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.786.aspx.pdf>.

11. Зандер Е.В., Лобкова Е.В., Смирнова Т.А. (2014). *Региональное управление и территориальное планирование: учеб. пособие*. Красноярск: Сиб. федер. ун-т. 282 с.

12. Ковлер К. (2014). Три дилеммы применения экологически чистых строительных материалов и технологий. *Вестник ТГАСУ*, 6. С. 92–108.

13. *Конвенція про охорону біологічного різноманіття від 1992 р.* (1992). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_030.

14. Мазинг В.В. (1984). *Экосистема города, ее особенности и возможности оптимизации. Экологические аспекты городских систем*. Минск. С. 181–191.

15. Марьева Е.А., Попова О.В. (2018). *Экология и экологическая безопасность города: учеб. пособ.* Ростов-на-Дону; Таганрог. Изд-во Южного федерального ун-та. 107 с.

16. Обиход Г.О., Омельченко А.А., Бойко В.В. (2015). Теоретичні аспекти функціонування екосистеми міста з позицій гарантування екологічної безпеки. *Ефективна економіка*, 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2015_9_16.

17. Суєтнов Є.П. (2016). Деякі аспекти міжнародно-правового регулювання екосистемного підходу. *Теоретичні та практичні аспекти реалізації екологічного, земельного, аграрного права в умовах сталого розвитку України: матеріали "круглого столу"* (Харків, 2 груд. 2016 р.). С. 198–200.

18. Шеховцева О.Г. (2016). *Еколого-біологічна оцінка едафотопів урбоекосистем міста Маріуполя: дис...канд.біолог.наук: 03.00.16*. Мелітополь. 224 с.

19. Atkins Peter J. (2012). *Animal Cities: Beastly Urban Histories*. 279 pp.

20. Costanza R. (2012). Ecosystem health and ecological engineering. *Ecological Engineering*, 45. pp. 24–29.

21. Muñoz-Erickson T.A., Aguilar-González B., Sisk T. (2007). Linking Ecosystem Health Indicators and Collaborative Management: ystematic Framework to Evaluate Ecological and Social Outcomes. *Ecology and Society*, 2(12). p. 6.

1.5. Науково-методичні підходи до формування “профілю просторових ризиків” населених пунктів

Забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку міст не можливо без врахування і протекції соціальних ризиків. Постановка проблеми щодо змісту соціальних ризиків у сучасному — постмодерному суспільстві здійснена у роботах таких видатних соціологів як, зокрема У. Бека (*U. Beck*) [2], З. Баумана (*Z. Bauman*) [1], М. Кастельса (*M. Castells*) [5], Н. Лумана (*N. Luhman*) [6] та ін.. З іншого боку, дослідження просторової організації економіки, які є теоретико-методологічно Ф. Перру (*F. Perrou*) [10], Р. Капелло (*R. Capello*) [7], Дж. Фрідмана (*J. Friedmann*) [8], Т. Хегерстранда (*T. Hagerstrand*) [9] та ряду інших дослідників.

При дослідженні соціальних ризиків на нашу думку доцільно зважати на просторово детерміновані ризики, зокрема для людського розвитку. Так для вивчення ризиків людського розвитку в просторовому аспекті автором було запропоновано концепт «простору людського розвитку» як життєвого простору, де відбувається відтворення і розвиток населення (він розгорнуто репрезентований в роботі [4]). Більш розгорнуто, простір людського розвитку — це простір, що забезпечує задоволення основних потреб і стимулює всебічний розвиток особистості та орієнтований, таким чином, на реалізацію цілей сталого людського розвитку, і являє собою сукупність природного ландшафту і розміщених на території місць прикладання праці, інженерних мереж, об'єктів соціальної інфраструктури, які в процесі функціонування створюють певний простір можливостей, що дозволяє населенню, що проживає на даній території, задовольнити свої соціально-економічні та культурні потреби [4, с. 142].

Дослідження людського розвитку у просторовому аспекті зосереджує увагу на таких просторово локалізованих процесах та об'єктах як: території як географічному базисі (на її характеристиці та особливостях), стані навколишнього природного середовища, стані штучного середовища. Відповідно у якості основних просторових характеристик розглядаються щільність, протяжність, структурність та пов'язаність простору людського розвитку, які виходячи із специфіки відповідної території просторово де-

термінують її розвиток. Просторові детермінанти людського розвитку можуть бути представлені такими чотирма групами факторів — характерні особливості фізичного простору, економічного та соціального середовища, а також умовами повсякденного життя населення. Вони несуть в собі як можливості для людського розвитку, так і певні загрози, які за певних умов трансформуються у безпосередньо ризики людського розвитку і антиризики як фактори стійкості і протидії ризикам.

На нашу думку просторово детермінований ризик людському розвитку є об'єктивно існуючою вірогідністю соціального відторгнення, порушення здоров'я певної тяжкості або позбавлення життя для населення певної території (або окремих індивідів), що пов'язаний з дією просторово локалізованих загроз спричинених нерівністю в доходах та у доступі до соціальних благ, нерівномірністю розміщення, віддаленістю та важко доступністю місць проживання, прикладання праці, інфраструктури, зокрема соціальної та транспортної.

Ґрунтуючись на викладених вище основних тезах розглянемо більш докладно зміст поняття “просторово детермінований ризик людському розвитку” і підходи до його практичного використання.

Ризик просторового людського розвитку як певного територіального ризику формують такі його компоненти (рис. 1.5.1): *суб'єктами* такого виду ризику виступають населення (вразливі групи, окремі індивіди), публічної влади, представники бізнесу; *об'єкт* ризику — людський розвиток населення; *подія* — стан затримки розвитку, неможливість реалізувати право на людський розвиток; *результат* — соціальне відторгнення, порушення здоров'я певної тяжкості або позбавлення життя для населення певної території (або окремих індивідів).

Суб'єкти в процесі соціальної взаємодії вступають у певні відносини — економічні (зокрема, трудові), правові, адміністративно-правові, соціальні, політичні тощо, що дозволяє їм забезпечувати як пересічну життєдіяльність, так і здійснювати трудову діяльність, економічні операції, взаємодіяти з владою і громадськістю. Специфіка такої соціальної взаємодії щодо просторового людського розвитку полягає в тому, що такого роду взаємовідносини опосередковуються в межах процесу відтворення і присвоєння територіально локалізованих соціальних благ.

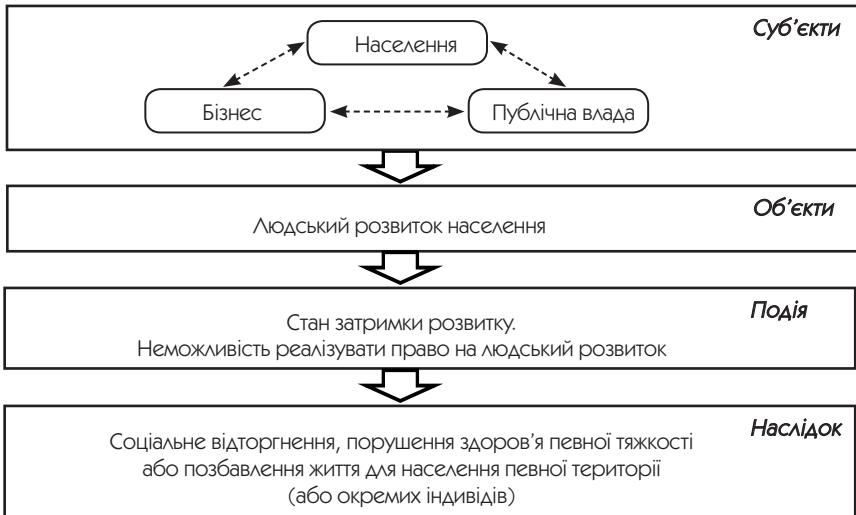


Рис. 1.5.1. Логічна структура ризику просторового людського розвитку*

В якості структурної моделі об'єкта дослідження скористаємося моделлю “дерева ризиків”. А якісним та кількісним чином ризику просторового людського розвитку оцінимо, спираючись на експертні методи оцінювання. Процедура ранжування ризиків — це сортування ризиків за їх ступенем важливості. При *якісному оцінюванні* за для встановлення величини ризику R користуються матрицею, яку утворюють комбінації градацій значень для величин вірогідності настання події, що несе певну загрозу (ризик) — P та тяжкості наслідків реалізації відповідної загрози (ризик) — S . Зупинимося на варіанті виділення п'яти градацій ризику — “дуже низький”, “низький”, “середній”, “високий”, “дуже високий”, а також п'яти градацій — “дуже низький”, “низький”, “середній”, “високий”, “дуже високий” для оцінки вірогідності і наслідків загрози (“дуже незначні”, “незначні”, “середні”, “значні”, “дуже значні”). Щодо *кількісної оцінки*, то вона традиційно вважається більш зручною для подальшої роботи з управління ризиками. На відміну від якісного оцінювання

* Складено автором, скориставшись схемою, запропонованою в роботі [3, с. 49].

в цьому випадку для величин вірогідності та наслідків ризику розроблюються відповідні шкали бальних оцінок.

Будь-яка методика ранжування ризиків має включати два елемента: 1) вірогідність настання події, що несе певну загрозу (ризик) — P , 2) оцінку наслідків реалізації відповідної загрози (ризик) — S , що в кінцевому підсумку дозволяє оцінити величини ризику R за формулою (1):

$$R = P \times S \quad (1)$$

Для кількісної оцінки ризику, спираючись на бальну оцінку, найбільш поширеними є 5-ти або 10-ти бальні шкали, в даному випадку було обрано 5-ти бальну шкалу (табл. 1.5.1). При цьому вибір розмірності шкали не є принциповим питанням, а радше залежить від індивідуальних переваг дослідників і звичної практики. Важливим є питання інтерпретації значень обраної шкали за компонентами ризику (табл. 1.5.2).

Таблиця 1.5.1

**Кількісна оцінка
просторово детермінованих ризиків
людського розвитку в балах***

Вірогідність (P)	Тяжкість наслідків (S)	Ризик ($P \times S$)	Характеристики ризику				
			Дуже низький	Низький	Середній	Високий	Дуже високий
1–5	1–5	1–25	1–5	6–10	11–15	16–20	21–25

Для ранжування ризиків за вірогідністю їх настання необхідно визначитися з їх класифікаційною шкалою. Пропонується скористатися п'яти ступеневою шкалою, за якою вірогідність ризику можна класифікувати як дуже низьку, низьку, середню, високу або дуже високу і пов'язати її з проявленням відповідної загрози у часі. Тяж-

* Розроблено автором.

кість наслідків проявлення загрози соціального відторгнення розглядається як градація обмеження доступу до відповідних благ або свобод.

Таблиця 1.5.2

**Інтерпретація значень шкали кількісної оцінки
за компонентами ризику***

Шкала якісної оцінки (за 5-ти бальною шкалою)	Тяжкість наслідків	Вірогідність	Шкала кількісної оцінки (за 5-ти бальною шкалою)
Дуже низька	Негативні прояви відсутні	Дуже рідко	1
		Подія може відбутися в середньому рідше, ніж 1 разу у 5 років	
Низька	Негативні прояви незначні	Рідко	2
		Подія може відбутися в середньому частіше 1 разу у 5-2 роки	
Середня	Відбувається певне обмеження доступу до благ або свобод	Можливо	3
		Подія може відбутися в середньому не частіше 1 разу на 1 рік	
Висока	Значне обмеження доступу до благ або свобод	Часто	4
		Подія може відбутися в середньому декілька разів за 1 рік — частіше, а ніж 1 раз на рік, але рідше ніж 1 раз на місяць	
Дуже висока	Критичне обмеження доступу до благ або свобод	Дуже часто	5
		Подія може відбутися в середньому декілька разів за 1 місяць	

* Розроблено автором.

Безпосередньо перелік ризиків, що підлягають оцінюванню сформовано у вигляді деревовидної структури (за браком місця граф не наводиться цілком). Виділимо сім основних “гілок” на: Дереві просторово детермінованих ризиків соціального відторгнення”, а саме: 1) ризики географічного середовища; 2) ризики через стан довкілля; 3) ризики через стан штучного середовища; 4) ризики просторово-часової доступності; 5) ризики через стан економічного середовища; 6) ризики через стан соціального середовища; 7) ризики через умови повсякденного життя. Загалом розгалуження дерева дозволило сформуванню структури, у складі якої виділено 168 просторово детермінованих ризиків соціального відторгнення низинного рівня (табл. 1.5.3).

Запропонована вище методика оцінки ризиків просторового людського розвитку дозволяє сформуванню “Профілі ризику” для конкретних населених пунктів. Підсумковий бал визначається на основі розрахунку середньо зваженого значення експертних оцінок. В додатку а наведено фрагмент анкети для експертного опитування, в якій кожному низинному елементу класифікації просторово детермінованих ризиків соціального відторгнення мають бути надані три оцінки:

— актуальність (A_{ij}), тобто наявність для даної територіальної локалізації j вірогідності маніфестації певної загрози i , яка оцінюється як значення бінарної змінної, тобто 0 або 1 (оскільки сформоване дерево ризиків має на меті запропонувати якомога повний перелік просторо детермінованих ризиків, то для умов місцевості, яка піддається оцінюванню певні позиції в переліку ризиків можуть бути зовсім неактуальними, наприклад відсутні сміттєзвалища або річки у безпосередній близькості до них, то i оцінювати ризик відповідної екологічної небезпеки або i відсутності мосту стає не потрібним і неактуальним);

— тяжкість наслідків (S_{ij}) за шкалою від 1 до 5 балів;

— вірогідність відчути себе соціально відторгнутою, особою, що проживає на даній території (P_{ij}^{ind}), за шкалою від 1 до 5 балів.

Отримані експертні оцінки дозволяють оцінити індивідуальний просторово детермінований ризик для умов конкретного населеного пункту:

$$R_j^{ind} = \sum_{i=1}^k A_{ij} \cdot S_{ij} \cdot P_{ij}^{ind} \quad (2)$$

де R_j^{ind} — оцінка індивідуального просторово детермінованого ризику для j — того населеного пункту;

A_{ij} — актуальна наявність для j — того населеного пункту маніфестації i -тої загрози, $i=1 \dots k=1 \dots 168$; S_{ij} — тяжкість наслідків реалізації i -тої загрози;

P_{ij}^{ind} — вірогідність відчутти себе соціально відторгнутою, особою, що проживає на даній території, у випадку реалізації i -тої загрози.

Таблиця 1.5.3

**Дерево просторово детермінованих ризиків
соціального відторгнення ***

Елементи класифікації ризиків		
1. Ризики географічного середовища	1.1. Наявність природних перешкод	1.1.1 ... 1.1.4
2. Ризики через стан довкілля	2.1. Екологічно загрозливий стан сміттєзвалищ	
3. Ризики через стан штучного середовища	3.1. Відсутність необхідних інфраструктурних об'єктів у населеному пункті або в радіусі часової доступності	3.1.1. ... 3.1.22
	3.2. Зношеність необхідних інфраструктурних об'єктів у населеному пункті або в радіусі часової доступності	3.2.1 ... 3.2.16
	3.3. Необлаштованість території населених пунктів	3.3.1 ... 3.3.15
	3.4. Необлаштованість території населених пунктів для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями	3.4.1 ... 3.4.4
	3.5. Диференціація в забезпеченні житлом та інфраструктурними об'єктами між населеними пунктами різного таксонометричного рівня	3.5.1 ... 3.5.12
	3.6. Неврахування актуальних потреб населення території при створенні / модернізації, організації діяльності транспортної інфраструктури	3.6.1 ... 3.6.5

* Розроблено автором.

Елементи класифікації ризиків		
4. Ризики просторово-часової доступності	4.1. Нерівномірність розселення	4.1.1 ... 4.1.36
	4.2. Проживання у адміністративній одиниці певного типу розселення	4.2.1 ... 4.2.13
5. Ризики через стан економічного середовища	5.1. Крайні негативні прояви центр-периферійних відносин	
	5.2. Відсутність місць роботи, що відповідають критеріям гідної зайнятості	5.2.1 ... 5.2.4
	5.3. Неприятливий бізнес-клімат у населеному пункті	
6. Ризики через стан соціального середовища	6.1. Стан бідності (низький рівень доходів)	6.1.1 ... 6.1.3
	6.2. Стан матеріальної деравації	6.2.1 ... 6.2.9
	6.3. Соціальна нерівність	6.3.1 ... 6.3.4
7. Ризики через умови повсякденного життя	7.1. Низька комфортність житла	7.1.1 ... 7.1.11
	7.2 Неприятливе оточення (фізичне і соціальне середовище)	7.2.1 ... 7.2.4

Загальний ризик проживання

$$R_j^0 = \frac{\sum_{i=1}^k A_{ij} \cdot S_{ij} \cdot P_{ij}^{ind} \cdot N_{ij}}{N_j} \quad (3)$$

де R_j^0 — оцінка загального просторово детермінованого ризику для j — того населеного пункту;

A_{ij} — актуальна наявність для j — того населеного пункту маніфестації i -тої загрози, $i=1 \dots k=1 \dots 168$; S_{ij} — тяжкість наслідків реалізації i -тої загрози;

P_{ij}^{ind} — вірогідність відчути себе соціально відторгнутою, особою, що проживає на даній території, у випадку реалізації i -тої загрози;

N_{ij} — кількість жителів j — того населеного пункту, які можуть підпасти під дію i -тої загрози;

N_j — загальна чисельність населення, що проживає у j — тому населеному пункті.

При цьому

$$N_j = N_x + \sum_i^n N_{ij} \quad (4)$$

де N_x — кількість жителів j — того населеного пункту, які не зазнають ніякої загрози;

N_{ij} — кількість жителів j — того населеного пункту, які можуть підпасти під дію i -тої загрози.

Так в дослідженні було сформовано профіль просторових ризиків соціального відторгнення для міста Києва. Для реалізації алгоритму експертного оцінювання на прикладі міста Києва було опитано 10 експертів, які мають науковий і практичний досвід роботи в сфері соціального захисту, соціальної політики і людського розвитку. Опитування експертів дозволило виділити най більш серйозні ризики, які загрожують соціальним відторгненням мешканцям міста Києва. Оскільки експерти здійснювали вибір актуальних для міста Києва ризиків з досить широко загального переліку просторово детермінованих загроз, то конкретний перелік ризиків для міста Києва є різним у кожного з опитаних.

Серед ризиків географічного середовища 4 з 10 експертів виділили як загрозу соціального відторгнення пункт стосовно проживання на березі широкої річки за відсутності мосту в одно годинній доступності або регулярного транспортного водного сполучення з протилежним берегом. Середня оцінка цього ризику складає 6,2 бали, тобто йдеться про низький ризик соціального відторгнення.

Не зостався поза увагою експертів єдиний екологічний ризик, що розглядався, а саме — екологічно загрозливий стан сміттєзвалищ, на цьому аспекті для міста Києва наголосили 6 з 10 експертів. Середня оцінка цього ризику складає 6,1 бали, тобто йдеться про низький ризик соціального відторгнення.

Оцінюючи ризики щодо стану штучного середовища експерти досить однотайно (6 з 10) наголосили на такому ризику як відсутність (нестача місць) дошкільних дитячих закладів. Середня оцінка цього ризику складає 7,4 бали, тобто йдеться про низький ризик.

Також деякі з експертів (2 з 10) вказують на певні ризики в сфері забезпечення шкільною освітою. Зокрема це ризики «3.1.2. Відсутність початкової школи» і «3.1.3. Відсутність середньої загальноосвітньої школи», який в середньому оцінено 1,2 і 0,8 бали відповідно, що відповідає дуже низькому ризику соціального відторгнення.

По 1 експерту вказують на ризик в сфері охорони здоров'я і виділяє пункт щодо відсутності медичних закладів і установ, а також на нестачу для такого великого мегаполіса центрів надання адміністративних послуг. В загальному підсумку оцінка цих ризиків складає 0,6 бала і відповідає дуже низькому рівню ризику соціального відторгнення.

2 експерта наголосили на проблемі відсутності спортивних споруд у достатній кількості, загальна оцінка цього ризику складає 1,2 бала і відповідає дуже низькому рівню ризику. Проте 5 експертів також виділили як ризик незадовільний технічний і санітарний стан цих об'єктів у місті Києві, в цьому випадку оцінка відповідного ризику склала 5,6 балів (низький ризик).

Значно більше турбує експертів (6 з 10) “невідповідність стану будівлі дитячого дошкільного закладу санітарним і технічним вимогам”, цей ризик в загальному підсумку оцінено як низький (7,2 бала). 5 з 10 експертів відзначили як ризик невідповідність стану будівель закладів освіти — як початкових та і середніх загальноосвітніх шкіл, так і закладів профтех освіти, ВНЗ I-II рівнів акредитації, загалом такі ризики було оцінено як дуже низькі (у 4,8; 4,5; 4,7; 4,3 балів відповідно).

На ризику невідповідності стану будівлі медичних закладів санітарним і технічним вимогам наголосили 7 з 10 експертів, оцінивши його як низький (9,5 балів). Також 2 експерта зазначили щодо ризику через незадовільний стан аптек (загалом 0,6 балів).

6 з 10 експертів вважають ризиком неналежний стан будівель установ соціального захисту (6,5 балів, низький рівень ризику). 2 експерта зазначили на неналежному стані будівель центрів надання адміністративних послуг, цей ризик в загальному підсумку може бути оцінений як дуже низький. 3 та 2 експерта відповідно наголошують на ризику соціального відторгнення через неналежний стан будівель відділень поліції та пожежної охорони, проте цей ризик також слід віднести до дуже низького.

Оцінюючи стан будівель культурного призначення 5 з 10 експертів відзначили їх незадовільний стан як ризик, який можна оцінити як низький стосовно проблеми соціального відторгнення.

Загалом утруднений доступ до інфраструктурних об'єктів в обласних центрах вважають актуальним для міста Києва 4 експерта з 10 і оцінюють його як дуже низький (3,6 бала).

1 експерт вказав на проблему відсутності централізованої каналізації. Від себе додамо, що ця позиція є дійсно актуальною для приватного сектору міста Києва, де проблема каналізації стоків часто вирішуються за рахунок незаконної “врізки” до централізованої або зливної каналізації або стоки можуть текти безпосередньо по вулиці. Загалом при оцінці ризику соціально відторгнення ця загроза оцінена як дуже низька (0,3 бали в загальному підсумку). Також 1 експерт вказав на існування ризику через відсутність централізованого газопостачання (дуже низький ризик, оцінка 1,0 бал). Але значно більше експертів турбує зношеність систем життєзабезпечення, що функціонують у місті. Так зношеність системи централізованого водопостачання та невідповідність санітарним і технічним вимогам як ризик соціального відторгнення виокремили 10 з 10 експертів, оцінивши цей ризик як високий (16 балів). Таку ж однотайність експерти виявили стосовно питання щодо зношеності централізованої каналізації та невідповідності її стану санітарним і технічним вимогам, оцінено цей ризик як середній (15 балів). Також турбує експертів зношеність мереж газопостачання (7 з 10) і електромережі (8 з 10) відповідні ризики оцінено як низький (10,3 бала) і середній (12,0 балів).

Як ризик експерти виділили стан доріг у місті Києві, так 7 експертів вважають загрозою незадовільний стан доріг з твердим покриттям (низький ризик, 7,6 бала), але всі опитані експерти зазначили щодо неналежного стану між домових проїздів (відсутність твердого покриття, ями, вибоїни) — середній ризик, 12,9 балів.

4 експерта відзначили необлаштований стан зупинок громадського транспорту, цей ризик отримав оцінку дуже низький. По 1 експерту зазначають щодо низького благоустрою вулиць, відсутність освітлення в темний час, ці ризики оцінено як дуже низькі стосовно проблеми соціального відторгнення.

Всі експерти наголосили на ризику щодо необлаштованості адміністративних установ, а також установ соціального захисту населення для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями. Цей ризик оцінено як середній. Загалом проблема облаштування безбар'єрного середовища для людей з інвалідністю та фізичними обмеженнями відзначена експертами як найбільш актуальна і ризикогенна стосовно соціального відторгнення жителів міста Києва. Практично одноголосну підтримку (9 з 10 експертів) отримали всі

позиції стосовно доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями до освітніх закладів, медичних установ, цей ризик оцінено як середній (12,6 і 41 балів відповідно). Ризик же щодо загальної необлаштованості території населених пунктів для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями — пандусами, з'їздами, широкими дверними пройомами, світлофорами для осіб з вадами зору експертами оцінено як високий (17,5 балів).

8 з 10 експертів вважають актуальним для Києва ризиком низьку забезпеченість житлом, цей ризик оцінено як низький (8,3 бала).

Серед “ризиків просторово-часової доступності”, що є актуальними для міста Києва 8 з 10 експертів виділили високу щільність населення. Цей ризик оцінено як середній (10,4 бала). Серед “ризиків через стан економічного середовища” 7 з 10 експертів наголосили на проблемі щодо нерівномірності локалізації робочих місць (низький ризик, 8,3 бала). Загалом блок ризиків, пов'язаних зі станом ринку праці отримав певну увагу експертів, так вони зазначили на ризику стосовно низького рівня оплати праці та важких умов праці, актуальними для Києва ці ризики вважають 3 і 2 експерта відповідно, загалом оцінено ці ризики як дуже низькі (4 і 3,8 бала відповідно). Щодо місць роботи з нелегальною зайнятістю як ризику соціального відторгнення висловили свою думку 7 з 10 експертів, оцінив для Києва цей ризик як низький (8,8 балів). Як значно більшу загрозу експерти визначають практику, коли роботодавці здійснюють офіційне оформлення працівника на мінімальну заробітну плату з виплатою решти заробітної плати в “конверті”. 8 з 10 експертів відзначили цей ризик як актуальний і оцінили як середній (11 балів).

Несприятливий бізнес-клімат у населеному пункті як актуальний ризик для міста Києва відзначили 3 з 10 експертів, його оцінка 3,3 бала — дуже низька.

Серед ризиків через стан соціального середовища, актуальними для Києва, 5 з 10 експертів назвали низький рівень доходів, зокрема наявність у особи доходів у місяць (середньодушових еквівалентних загальних доходів), які є нижчими середнього рівня загальних доходів; а також які є нижчими прожиткового мінімуму (законодавчо встановленого); а також які є нижчими фактичного прожиткового мінімуму, загальна оцінка цих ризиків склала 7,5; 7,9; 8,6 балів відповідно і це можна вважати низьким ризиком.

Щодо наявності різного роду матеріальних депривацій, то ризиком соціального відторгнення 7 з 10 експертів вважають стан, коли у домогосподарстві недостатньо коштів для споживання м'ясних блюд, курятини, риби (або їх вегетаріанського еквіваленту) через день, а також ризик, коли у домогосподарстві недостатньо коштів для підтримки достатнього теплового режиму у домі (оплата опалення), а також у домогосподарстві недостатньо коштів для фінансування сімейного відпочинку поза домівкою, а також не з родичами у їх помешканні, хоча б одну неділю на рік, а також у домогосподарстві відсутня можливість дозволити собі непередбачені витрати за рахунок власних коштів.

В загальному підсумку ці ризики оцінено як низькі (у 9,1; 7,8; 5,8; 5,8 балів відповідно). Як ризик соціального відторгнення середнього рівня (з оцінкою 11,3 бала) 7 з 10 експертів визначили стан, коли у домогосподарстві недостатньо коштів для своєчасної і у повному обсязі оплати житлово-комунальних послуг, орендних та іпотечних виплат, інших кредитів. В якості дуже низького рівня ризику соціального відторгнення експертами відзначено стан, коли домогосподарство неспроможне дозволити собі мати пральну машину, або кольоровий телевізор, або телефон, у т.ч. мобільний, або комп'ютер (ноутбук).

До групи актуальних для Києва ризиків потрапили також позиції стосовно дискримінація щодо доступу:

- до освіти окремих громадян або представників певних соціальних груп (4 з 10 експертів, 3,0 бала, дуже низький ризик);
- до робочих місць окремих громадян або представників певних соціальних груп (4 з 10 експертів, 4,9 бала, дуже низький ризик);
- до певних місць проживання окремих громадян або представників певних соціальних груп (3 з 10 експертів, 2,1 бала, дуже низький ризик).

Ризик стосовно наявності соціального оточення, що консервує маргінальний стан індивіда або стан перебування у важких життєвих обставинах як актуальний для Києва виокремили 6 з 10 експертів, його оцінка є низькою (9,3 бала).

Серед соціетальних ризиків або ризиків через умови повсякденного життя 6 з 10 експертів назвали невідповідність стану житла встановленим санітарним нормам — старезне, сире, заражене грибокком, холодне житло тощо, а також неналежний технічний стан

житла — дах, що протікає, неналежний стан стін, підлоги або фундаменту, а також 9 експертів — загалом проживання у районі з переважанням старої забудови. Ці ризики оцінено як низькі щодо соціального відторгнення.

До групи середніх ризиків за оцінкою експертів потрапляють “проживання у скупченості — з перевищенням санітарних норм заселеності жилих приміщень (5 кв.м. на людину)” (7 з 10 експертів, 12,3 бала); наявність зайвого шуму — “Галасливі сусіди або шум з вулиці (транспорт — автомобільний трафік, залізниця, аеропорт; робота підприємств)” (9 з 10 експертів, 12,6 балів); а також проживання у районі з підвищеною криміногенною небезпекою (9 з 10 експертів, 11,7 бала).

Як високий ризик експерти (8 з 10) оцінили “Смог, забруднення повітря, вихлопні гази з вулиці, які потрапляють до помешкання” (15,8 балів).

В цій групі ризиків експерти виділяють також декілька ризиків, стосовно яких вони не так однакові, що дозволило оцінити ці ризики лише як дуже низькі. Так 3 з 10 експертів вважали, відсутність гарячого водопостачання до помешкання або електричного водонагрівача (загальна оцінка 2,4 бала).

2 з 10 експертів наголосили на відсутності центрального опалення у помешканні як соціальному ризику соціального відторгнення (загальна оцінка 1,2 бала), або відсутність у домі душової або ванної кімнати можуть провокувати соціальне відторгнення (загальна оцінка 1,5 бала), або відсутність каналізації у помешканні (загальна оцінка 1,4 бала). По 1 з 10 експертів вважали, що відсутність централізованого електропостачання до помешкання (загальна оцінка 1,5 бала), або відсутність водопроводу у помешканні (холодної води) (загальна оцінка 1,0 бала), або відсутність у домі туалету зі змивом у середині помешкання (загальна оцінка 1,2 бала), відсутність централізованого газопостачання або постачання скрапленого газу до помешкання (загальна оцінка 1,2 бала) провокує ризик соціального відторгнення.

Узагальнимо отримані результати, зосередивши основну увагу на середніх, високих і дуже високих ризиках. Аналізуючи отримані оцінки можна відзначити, що профіль ризику міста Києва не містить просторово детермінованих ризиків соціального відторгнення, яких потрібно віднести до категорії дуже високих ризиків (табл. 1.5.4).

Таблиця 1.5.4

Профіль просторово детермінованих ризиків міста Києва*

Структурний елемент просторово детермінованого ризику	Характеристики ризику			Дуже високий
	Середній	Високий		
Ризики географічного середовища	-	-		-
Ризики через стан довкілля	-	-		-
Ризики через стан штучного середовища	Зношеність централізованої каналізації та невідповідність санітарним і технічним вимогам; зношеність централізованої електромережі та невідповідність технічним вимогам; неналежний стан між домових проїздів (відсутність твердого покриття, ями, выбоїни) в середині обласних центрів і великих міст; необлаштованість адміністративних установ, а також установ соціального захисту населення для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями; необлаштованість, освітніх закладів для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями; необлаштованість медичних закладів і установ для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями;	Зношеність системи централізованого водопостачання та невідповідність санітарним і технічним вимогам; загальна необлаштованість території населених пунктів для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями — пандусами, з'їздами, широкими дверними пройомами, світлофорами для осіб з вадами зору;		-

Ризики просторово-часової доступності	Висока щільність населення в обласних центрах та інших великих містах;	-	-
Ризики через стан економічного середовища	Найвні міста роботи пропонують офіційне оформлення на мінімальну заробітну плату з виплатою решти заробітної плати в "конверті";	-	-
Ризики через стан соціального середовища	У домогосподарстві недостатньо коштів для своєчасної і у повному обсязі оплати житлово-комунальних послуг, орендних та іпотечних виплат, інших кредитів;	-	-
Ризики через умови повсякденного життя	Проживання у скученості — з перевищенням санітарних норм заселеності жилих приміщень (5 кв.м. на людину); Галасливі сусіди або шум з вулиці (транс-порт — автомобільний трафік, залізниця, аеропорт; робота підприємств).	смог; забруднення повітря, вихлопні гази з вулиці, які приносять до помешкання.	-

* Складено автором.

Проте серед ризиків, які можна оцінити як високі з погляду проблеми соціального відторгнення експерти відзначили:

— зношеність системи централізованого водопостачання та невідповідність санітарним і технічним вимогам;

— загальна необлаштованість території населених пунктів для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями — пандусами, з'їздами, широкими дверними пройомами, світлофорами для осіб з вадами зору; смог, забруднення повітря, вихлопні гази з вулиці, які приникають до помешкання.

Таким чином, можна дійти висновку, що в Києві — столиці нашої держави і безумовно найбільш розвинутому місті, найбільшими ризиками людського розвитку є зношеність систем життєзабезпечення і необлаштованість території населених пунктів для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями — пандусами, з'їздами, широкими дверними пройомами, світлофорами для осіб з вадами зору, також мешканцям Києва загрожують екологічні негаразди, зокрема забруднене, загазоване повітря.

Проведення аналогічних досліджень, бажано із залученням широкого кола експертів або проведенням опитуванням населення, дозволить сформувати “Профілі просторово детермінованих ризиків” для конкретних населених пунктів як інструмент оцінювання і моніторингу ризиків людського розвитку, а також інструмент управління територіальним розвитком.

Таким чином, в роботі просторовий ризик людського розвитку розглядається як комплексний ризик, який поєднує в собі родові риси соціального, економічного і територіального ризику. В дослідженні сформовано методичні підходи до оцінювання просторово детермінованих ризиків людського розвитку, зокрема використано “дерево ризиків” як структурну модель об’єкта оцінювання, низинні елементи якого оцінювалися за двокомпонентною моделлю ризику, тобто як добуток оцінок тяжкості наслідків реалізації загрози на вірогідність цього ризику.

Для якісного та кількісного оцінювання ризиків просторого людського розвитку, були використані експертні методи оцінювання. Для цього використана методика бальної оцінки ризиків та розроблена анкета експертного оцінювання, яка включає в себе якомога широкий перелік ризиків, проте може бути адаптованою для оцінки умов проживання на конкретній території через ви-

користання бінарного коефіцієнта актуальності для конкретної місцевості.

Зокрема при побудові “Дерева просторово детермінованих ризиків соціального відторгнення” виділено сім основних “гілок”, а саме: ризики географічного середовища; ризики через стан доквілля; ризики через стан штучного середовища; ризики просторово-часової доступності; ризики через стан економічного середовища; ризики через стан соціального середовища; ризики через умови повсякденного життя. Загалом розгалуження дерева дозволило сформулювати структуру, у складі якої виділено 168 просторово детермінованих ризиків соціального відторгнення низинного рівня, що і були внесені як об’єкти оцінювання ризику в анкету для експертного опитування.

Дослідження просторових ризиків людського розвитку дозволяє розглянути явище міжпоселенської диференціації під новим кутом (рис. 1.5.2).

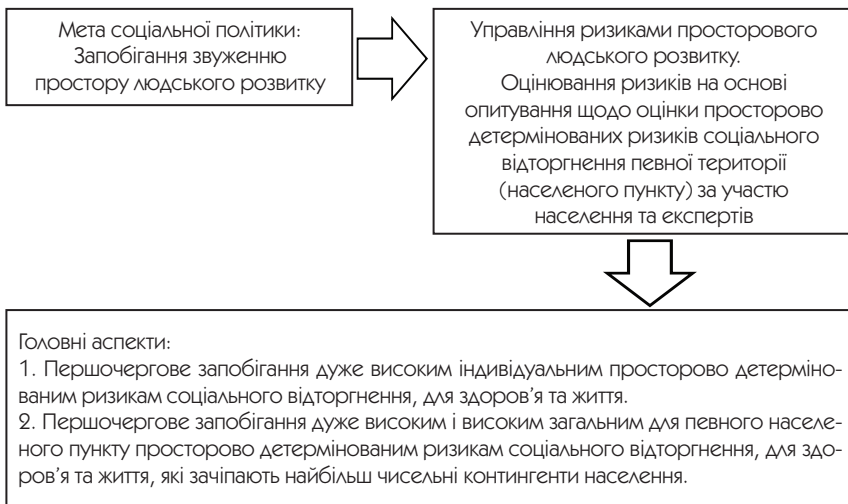


Рис. 1.5.2. Управління ризиками просторового людського розвитку*

* Складено автором.

По-перше, загальна теза про негативний характер між поселенської диференціації як такої в цьому випадку дозволяє наголосити на конкретних загрозах населенню і його розвитку — соціальному відторгненню, загрозах здоров'ю та життю. По-друге, дозволяє ранжувати ризики і сформуванати більш докладно напрямки політики щодо протидії ризикам просторового розвитку і відповідно політики щодо нейтралізації негативних явищ міжпоселенської диференціації.

На нашу думку просторово детерміновані ризики, які оцінено як дуже високим і високі мають стати об'єктом пильної уваги органів влади. Загалом після оцінювання ризиків, спираючись на запропоновані вище науково-методичні підходи, пропонується:

— в першу чергу, запобігати дуже високим індивідуальним просторово детермінованим ризикам соціального відторгнення, для здоров'я та життя;

— по-друге, запобігати дуже високим і високим загальним для певного населеного пункту просторово детермінованим ризикам соціального відторгнення, для здоров'я та життя, які зачіпають найбільш чисельні контингенти населення.

Тобто робота по запобіганню просторово детермінованим ризикам потребує не тільки оцінювання безпосередньо ризиків, але і чисельності контингентів населення, які можуть підпадати під дію цих загроз.

Ґрунтуючись на результатах такого аналізу, можна більш обґрунтовано підійти до формування конкретних тактичних і стратегічних напрямків політики щодо нейтралізації негативних явищ міжпоселенської диференціації.

Запропонована вище методика оцінки ризиків просторового людського розвитку дозволяє сформуванати “Профілі ризику” для конкретних населених пунктів. І спираючись на інформацію щодо просторових ризиків більш обґрунтовано підійти до формування заходів соціальної політики як на рівні територіальних громад, так і вищих щаблів управління. Зокрема у цієї статті заборонована її апробація на прикладі м. Києва. Проведене дослідження висвітлює, що найбільшими ризиками людського розвитку в контексті соціального відторгнення у Києві є зношеність систем життєзабезпечення і необлаштованість території населених пунктів для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями — пандусами, з'їзда-

ми, широкими дверними пройомами, світлофорами для осіб з вадами зору, також мешканцям Києва загрожують екологічні негаразди, зокрема забруднене, загазоване повітря.

Додаток А

**Анкета для експертного опитування
щодо оцінки просторово детермінованих ризиків
соціального відторгнення**

Анкета № _____

Експерт _____

Назва населеного пункту, що оцінюється _____

Таблиця А.1

**Інтерпретація значень шкали кількісної оцінки
за компонентами ризику***

Шкала якісної оцінки (за 5-ти бальної шкалою)	Тяжкість наслідків	Вірогідність	Шкала кількісної оцінки (за 5-ти бальної шкалою)
Дуже низька	Негативні про- яви відсутні	Дуже рідко	1
		Подія може відбутися в се- редньому рідше, ніж 1 разу у 5 років	
Низька	Негативні про- яви незначні	Рідко	2
		Подія може відбутися в се- редньому частіше 1 разу у 5–2 роки	

* Складено автором.

Продовження табл. А.1

Шкала якійсної оцінки (за 5-ти бальної шкалою)	Тяжкість наслідків	Вірогідність	Шкала кількісної оцінки (за 5-ти бальної шкалою)
Середня	Відбувається певне обмеження доступу до благ або свобод	Можливо	3
		Подія може відбутися в середньому не частіше 1 разу на 1 рік	
Висока	Значне обмеження доступу до благ або свобод	Часто	4
		Подія може відбутися в середньому декілька разів за 1 рік — частіше, а ніж 1 раз на рік, але рідше ніж 1 раз на місяць	
Дуже висока	Критичне обмеження доступу до благ або свобод	Дуже часто	5
		Подія може відбутися в середньому декілька разів за 1 місяць	

Таблиця А.2

**Інтерпретація значень оцінки змінної “актуальність”
за компонентами ризику***

Шкала оцінки бінарної змінної “Актуальність”	Характеристики ризику	
	Прояв даного виду небезпеки неактуальний (неможливий) для території, що оцінюється	Прояв даного виду небезпеки є актуальним (можливим) для території, що оцінюється
0 або 1	0	1

* Складено автором.

Таблиця А.3

**Фрагмент листа опитування
“Просторово детерміновані ризики соціального відторгнення”***

Види ризиків	Актуальність	Тяжкість наслідків	Вірогідність відчутти себе соціально відторгненою, особою, що проживає на даній території
1.1.1. Проживання на березі водосховища за відсутності мосту в одно годинній доступності або регулярного транспортного водного сполучення з протилежним берегом			
1.1.2. Проживання на березі широкої річки за відсутності мосту в одно годинній доступності або регулярного транспортного водного сполучення з протилежним берегом			
1.1.3. Проживання на березі річки за відсутності мосту в одно годинній доступності			
1.1.4. Проживання поруч з великим яром або каньйоном за відсутності мосту в одно годинній доступності			
1.1.5. Проживання високо в горах за відсутності регулярного транспортного сполучення			
1.2. Екологічно загрозливий стан сміттєзвалищ			

* Складено автором.

Список використаних джерел

1. Бауман З. (2008). *Текущая современность*. СПб: Питер. 240 с.
2. Бек У. (2000). *Общество риска. На пути к другому модерну*. М.: Прогресс-Традиция. 384 с.
3. Васильева Е.Е. (2015). Кредитный риск: актуальные проблемы моделирования. *Финансы и кредит*, 7(631). С. 45–53.
4. Калашнікова Т.М. (2019). Зміст просторового аспекту процесів людського розвитку. *Демографія та соціальна економіка*, 3(37). С. 133–148; doi: <https://doi.org/10.15407/dse2019.03.133>.
5. Кастельс М. (2000). *Информационная эпоха: экономика, общество, культура*. М.: ГУ ВШЭ. 608 с.
6. Луман Н. (1994). Понятие риска. *Thesis*. Вып. 5. С. 135-160.
7. Capello R., Caragliu A., Nijkamp P. (2011). Territorial capital and regional growth: increasing returns in knowledge use. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 102. Iss. 4. P. 385–405.
8. Friedmann J. (1966). *Regional Development Policy: a Case Study of Venezuela*. Cambridge (Mass.). 317 p.
9. Hagerstrand T. (1966). Aspects of the Spatial Structure of Social Communication and the Diffusion of Information. *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, vol. 16. pp. 27–42.
10. Perroux F.A (1983). *New concept of development*. Basic tenets. London, Canberra. 212 p.

1.6. Наукові основи становлення та розвитку інвестиційної діяльності: секторальний аспект

Однією з найгостріших проблем агропромислового виробництва є те, що сільське господарство, забезпечуючи значний внесок у розвиток держави, несе непропорційну частку витрат, які пов'язані з цим розвитком. Причинами виникнення циклічних криз в розвитку національної економіки країни полягає перш за все в надвиробництві товарів і неможливостей їх реалізації, що спричиняє спад виробництва, зростання армії безробітних, погіршення життєвого рівня населення тощо. Відокремлення окремих етапів виробництва ставить підприємства у все більшу залежність один від

одного. На сучасному етапі значна частина машин, устаткування, обладнання і технологій, необхідних для виробництва надходячи у вітчизняну аграрну економіку з промислово розвинутих країн, причому забезпечується здебільшого зовнішнім фінансуванням.

Фінансування сільського господарства в сучасних умовах здійснюється у формі нееквівалентного міжгалузевого обміну. Аграрії, як правило, часто демонструють власні неспроможність відстоювати свої соціальні та економічні інтереси, особливо порівняно з вдалою діяльністю представників бізнесово-посередницьких структур.

Найважливіша невирішена проблема, яка стримує розвиток агропромислового виробництва, є нееквівалентність обміну ресурсами, що входять і виходять із системи агропромислового виробництва та не відпрацьованість взаємодії між взаємопов'язаними і взаємообумовленими структурними елементами агропродовольчої сфери. Саме це призвело до зниження ефективності галузі та до значного спаду агропромислового виробництва [16, с. 5]. Структурні пропорції, що склалися, не дають можливості забезпечити відновлення макроекономічної стабільності, не сприяють підвищенню конкурентоспроможності вітчизняного виробника.

Світовий досвід доводить, що інтенсивність інвестиційної діяльності суттєво впливає на рівень економічного розвитку галузей країн світу.

Питання розвитку інвестиційної діяльності агропромислового виробництва висловлюють: Л.В. Боровік [2]; С.О. Гуткевич [3]; Т.В.Калашнікова, А.О. Калашников [6]; В.Я. Плаксієнко [9]; Ю.О. Лупенко, В.Я. Месель-Веселяк [10]; О.В. Ульяновченко [18]; та інші вчені-економісти.

Незважаючи на глибину дослідження наукових основ становлення та розвитку інвестиційного потенціалу, інвестиційної привабливості аграрного виробництва, визначення міжгалузевих виробничих зв'язків, особливо в сільському господарстві в період ринкового реформування, поза увагою залишаються питання наукових основ становлення та розвитку інвестиційної діяльності агропромислового виробництва.

Домінантами інституційного забезпечення сталого розвитку визначаються такі позиції: формування певних соціальних умов щодо реалізації концепту сталого розвитку; оновлення відносин між суб'єктами господарської діяльності, заснованих на рівноправ-

ному партнерстві; використання механізмів забезпечення гармонізації інтересів суб'єктів господарювання при досягненні соціальних, економічних та екологічних орієнтирів сталого розвитку [8, с. 49].

За критеріями привабливості і пріоритетності галузей економіки України виділяють такі:

— стратегічні галузі, які забезпечують життєдіяльність держави: енергетика, транспорт, машинобудування, наука;

— пріоритетні галузі економіки, які забезпечують продовольчу безпеку держави: сільське господарство, харчова промисловість, торгівля;

— галузі інфраструктури: виробнича та соціальна інфраструктури [3].

До методологічних принципів міжгалузевих економічних відносин в агропромисловому виробництві доцільно віднести: посилення маркетингової орієнтації, інтеграційні процеси на підприємствах; поглиблення спеціалізації виробництва; поширення нових видів сільськогосподарської продукції; інвестиційну привабливість; територіальну наближеність до європейських продовольчих ринків; наявність кваліфікованої робочої сили [15, с. 9].

Інвестиційне забезпечення розвитку сільськогосподарських підприємств слід трактувати як сукупність різноманітних умов, ресурсів, економічних механізмів, важелів і заходів, які забезпечують заданий перебіг інвестиційних процесів та у довготривалій перспективі приводять до зміни кількісних і структурних характеристик підприємства, його переходу у новий якісний стан та здатності протидіяти негативному впливу зовнішнього середовища [6].

Світовий досвід показує, що інвестиції є могутньою рушійною силою подальшого розвитку національної економіки та життєвого рівня населення.

Обсяг прямих іноземних інвестицій (акціонерний капітал) за видами економічної діяльності в економіці України за 2019 рік склав: галузь сільського, лісового та рибного господарства — 451,9 млн дол. США, що визначає 62,3 %, в порівнянні до 2012 року; промисловість — 10823,4 млн дол. США, відповідно — 6,25 %; будівництво — 983,5 млн дол. США, відповідно — 83,6 % до показників 2012 року [4].

Державне регулювання інвестиційним, інноваційно-технологічним розвитком України є основним механізмом реалізації виходу

країни з кризової фази розвитку в період пандемії. За допомогою структурної політики держави здійснюється державне регулювання структурними зрушеннями в економіці. Задоволення потреб споживача та зниження витрат на виробництво продукції є однією основних функцій галузей економіки. Важливе місце займає державне регулювання факторами виробництва та рухом матеріальних і грошових потоків між його учасниками.

Отже, важливим регулятором розвитку будь-якої галузі та сфер агропромислового виробництва є державне регулювання руху матеріальних і грошових потоків серед основних учасників економічної системи та регулювання цінової політики щодо доходів та обсягів виробництва.

Перевага у визначенні напрямів державного інвестування повинна віддаватися виробництвам, що формують “точки зростання”, а також галузям, які забезпечують створення інфраструктури, наукоємним і високотехнологічним виробництвам. Державні інвестиції слід використовувати як засіб створення первинних умов для залучення приватних та іноземних інвестицій у розвиток пріоритетних галузей, зокрема у вітчизняне сільське господарство [18].

Залежно від ступеня розвитку суспільного поділу праці та усунювання виробництва економіка — це система сфер: економіка сфери матеріального виробництва; економіка сфери нематеріального виробництва; економіка окремих галузей; економіка промисловості; економіка сільського господарства; економіка транспорту і галузей виробництва.

До галузей національної економіки відносять: сільське господарство, промисловість, торгівлю, будівництво, управління та інші, які діляться на підгалузі та види виробництва.

За часів незалежності в Україні відбулися суттєві структурні зміни в багатьох галузях економіки, не винятком є і сільське господарство та окремі його галузі. На сьогодні для України сільське господарство — ключова галузь, яка має потужний інвестиційний потенціал. У скрутній економічній ситуації яку переживало багато країн, у тому числі і Україна, зовнішні фінансові ресурси дуже часто є найважливішим засобом розвитку сучасного сільського господарства. Фінансування сільського господарства в сучасних умовах здійснюється у формі нееквівалентного міжгалузевого обміну. Представники аграрного сектора, як правило, демонструють свою не-

спроможність відстоювати свої соціальні та економічні інтереси, як це вдало роблять представники бізнесово-посередницьких структур. За останні роки спеціалістами аграрної сфери доведено, що сільському господарству не потрібна якась особлива державна підтримка.

Сільське господарство здатне ефективно функціонувати при умові відпрацьованості економічного механізму регулювання, при якому всі галузі економіки мали б однакові стартові умови господарювання. Інвестиції, що спрямовуються лише в основні фонди, слід називати капіталовкладеннями. Умови інвестиційної привабливості підприємства відіграють не останню роль у залученні іноземних інвестицій, тому що для цього замало лише наявності привабливого інвестиційного клімату держави. Саме організаційно-економічні умови всередині підприємства визначають, чи буде воно вибране з-поміж інших підприємств цієї галузі для реалізації інвестиційного проєкту.

При залученні інвестицій потребують узгодження обсяги виділених ресурсів і терміни реалізації запланованих проєктів. В той же час необхідно враховувати критерії досягнення максимальної доходності і мінімізацію періоду окупності капітальних вкладень і ризику [12, с. 114]. Інвестиції іноземні — інвестиції різних зарубіжних інвесторів в економічну систему країни з метою привласнення більших прибутків, встановлення контролю над економікою загалом або окремими галузями, підприємствами. Їх поділяють на прямі та портфельні іноземні інвестиції. Розрізняють недержавні (приватні і колективні) й державні іноземні інвестиції [11, с. 141]. З 2010 по 2019 рр. прямих іноземних інвестицій в Україну найбільше надійшло у 2014 р. — \$ 53704,0 млн. дол., а з України — \$ 6702,9 млн. дол. (рис. 1.6.1). Обсяг капітальних інвестицій у розрахунку на 1 особу в Україні склали — 14907,0 грн [4].

Інвестиційний процес — це складна економічна категорія, яка характеризує соціально-економічний стан держави та дозволяє моделювати її майбутнє. Суб'єкт державних інвестицій — держава. Суб'єкти інвестиційного процесу вступають у різні суспільні відносини, які мають також і міжгалузевий характер. Такі інвестиції спрямовують здебільшого у базові, малоприбуткові сфери й галузі, а також на розвиток освіти, охорони здоров'я та інше. Наддержавні інвестиції здійснюють міжнародні економічні організації та наднаціональні органи.

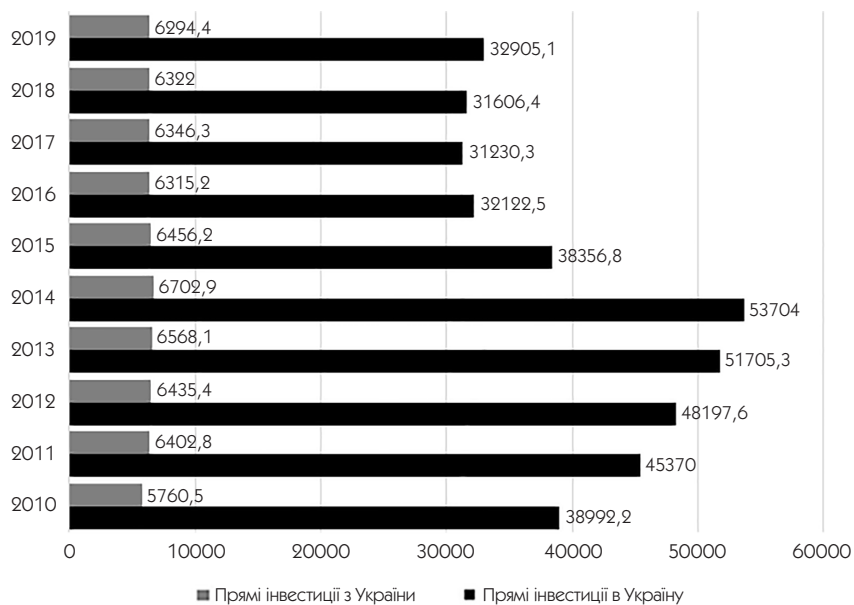


Рис. 1.6.1. Прямі іноземні інвестиції в Україні за 2010–2019 рр. (на початок року, млн. дол. США)*

Надходження прямих іноземних інвестицій з країн світу за 2012–2019 рр. нами представлена в *табл. 1.6.1*.

В галузі іноземного інвестування країни ЄС, Америки та Азії займають значну позицію. Аналізуючи надходження іноземних інвестицій (за 2019 рік) в економіку України з країн Європейського Союзу, Америки та Азії найбільше надійшло прямих іноземних в економіку України: з Кіпру— 9544,5 млн дол. США та Нідерландів — 7118,7 млн дол. США, а найменше — з Бельгії (104,7 млн дол. США) та Італії (242,4 млн дол. США) (*табл. 1.6.1*).

У сфері інвестиційної діяльності особливе місце займають фінансові інвестиції. Інвестування вільних коштів у фінансові інструменти (корпоративні права, цінні папери, деривативи тощо) ставить за мету одержання в майбутньому прибутку, установлення контролю над підприємством та інші цілі.

* Складено авторами на основі [4].

Таблиця 1.6.1

Прямі іноземні інвестиції (акціонерний капітал) в економіці України
з країн світу за 2012–2019 рр., млн. дол. США*

Назва країни	Обсяги прямих інвестицій, роки										2019 у % до 2010 рр.
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019	2019	
Кіпр	12700,8	15907,7	17725,6	11971,6	9 894,8	8785,5	8932,7	9544,5			76,3
Нідерланди	9323,8	8727,6	9007,5	6887,3	6090,3	6028,4	6395,0	7118,7			у 1,3 р.б.
Німеччина	5329,8	4496,3	2908,4	2110,6	1604,9	1564,2	1682,9	1701,4			31,9
Швейцарія	939,3	1097,6	1351,0	1391,7	1391,0	1436,9	1515,9	1552,1			у 1,6 р.б.
Швеція	1141,9	1084,4	439,3	363,7	334,0	328,8	351,2	344,9			30,2
Віргінські острови (Брит.)	1580,2	1888,2	2275,9	1988,3	1715,0	1682,3	1358,4	1040,2			65,8
Російська Федерація	2876,1	3040,5	3525,9	1620,5	343,8	813,6	797,2	597,8			20,8
Австрія	2317,5	2476,9	2314,0	1351,5	1152,6	1099,9	1038,8	1150,0			49,6
Франція	1993,1	1510,3	1520,5	1 341,9	1 299,1	615,6	723,4	744,4			37,3
Польща	834,3	897,2	819,8	708,0	679,4	509,1	571,3	631,7			75,7
Люксембург	488,9	559,5	555,8	398,8	363,9	660,1	515,8	484,9			99,2
Угорщина	678,5	684,3	685,9	466,4	333,7	498,1	511,1	565,1			83,3
США	966,6	976,5	934,7	789,1	717,2	585,2	517,4	542,5			56,1
Бельгія	84,2	72,2	66,0	104,2	96,8	99,3	103,9	104,7			у 1,3 р.б.
Італія	349,2	401,7	584,6	207,8	216,4	196,7	201,6	242,4			69,4
Туреччина	164,0	186,9	212,1	199,3	192,7	280,6	319,0	315,3			у 1,9 р.б.

* Розраховано авторами на основі [4].

Фінансові інвестиції можуть здійснюватися за такими напрямками:

— інвестиційна діяльність по вкладенню коштів у фінансові інструменти і зокрема в цінні папери. В сучасних умовах розвитку економіки проявляється тенденція активізації інвестиційних операцій на ринку цінних паперів, сукупність інструментів якого становить близько 90 % від загального обсягу фінансових інвестицій підприємств;

— придбання деривативів (похідних цінних паперів) передбачає купівлю цих фінансових інструментів з метою хеджування операцій на ринку “спот” або отримання спекулятивного доходу;

— здійснення депозитарних операцій, що є формою короткострокового вкладення тимчасово вільних коштів з метою генерування інвестиційного прибутку;

— внесення паїв у спільні підприємства [13, с. 113–114].

Фінансові інвестиції є активною формою вкладення, що забезпечує ефективне використання вільного капіталу. Його характерні особливості полягають у наступному:

— капітал вкладається у процесі діяльності підприємства, коли вирішені потреби в реальних інвестиціях;

— забезпечує механізм здійснення зовнішнього інвестування;

— відноситься до належного виду фінансово-господарської діяльності підприємств;

— дає можливість підприємству досягти поставлених задач по окремих стратегічних напрямках з меншими витратами за короткий період.

— потребує мінімум часу для прийняття управлінських рішень;

— пов'язані з активним моніторингом, оперативністю прийняття рішень [12, с. 109–110].

При управлінні оборотним капіталом велике значення має визначення джерел фінансування його приросту. Додаткова потреба у власних і привієняних до них коштах (приріст нормативу) визначається шляхом порівняння сукупного нормативу на плановий рік із сукупним нормативом минулого року. Коли у плановому році потреба підприємства у власних оборотних коштах зменшується, утворюється надлишок оборотних коштів, який може бути використаний як джерело нових інвестицій [7]. Така форма фінансового інвестування менш капіталомістка, проте більш оперативна. Вона

дає змогу встановлення контролю за господарською діяльністю підприємства [5, с. 137].

Як відомо, лізинг (як вид інвестиційної діяльності) може давати потужний поштовх в оптимізації використання наявного машинного парку, є гнучким економічним важелем, який здатний залучати інвестиції, сприяти підйому вітчизняного виробника, залучити капітал в життєвоважливі галузі економіки країни, забезпечити реальну підтримку малого бізнесу і створювати нові виробництва.

Впровадження лізингового кредитування не лише виступає засобом стимулювання реалізації нової техніки і прискорення оновлення основних фондів, а й може стати поштовхом до розвитку національної економіки в цілому, підвищення її якісного рівня [14, с. 2472].

В тому випадку, коли рух грошових коштів у результаті інвестиційної і фінансової діяльності має позитивне значення, а в результаті операційної — від’ємне, якість управління підприємством можна охарактеризувати як “кризову”. Тобто підприємство фінансує витрати операційної діяльності за рахунок надходжень від інвестиційної та фінансової. Аналізуючи джерела фінансування капіталовкладень очевидно, головним з них (до 95 %) є власні кошти самих інвесторів — у вигляді реінвестованих прибутків та амортизаційних відрахувань.

Процес покращення інвестиційного клімату та нарощування інвестицій стримує ряд чинників, найважливішими серед яких є:

- непослідовна і недосконала інвестиційна політика держави в аграрній сфері, в якій переважають принципи залишкового виділення бюджетних коштів;

- недосконалі механізми та схеми їх використання;

- нерозвиненість інноваційної інфраструктури, надмірний знос і відсутність умов не лише простого, а й розширеного відтворення основних засобів;

- несприятливі умови для розвитку малого бізнесу на селі;

- низька ліквідність інвестицій; невирішеність проблеми іпотеки;

- недостатнє фінансування заходів щодо розвитку шляхової мережі на селі;

- недосконалий механізм економічних відносин між галузями, що призводить до низької рентабельності капіталу та недостатньої інвестиційної привабливості агропромислового виробництва [10, с. 76].

У агропромисловому виробництві країни інвестування здійснюються за такими напрямками:

- заміна зношених або застарілих машин і устаткування;
- розширення виробництва сільськогосподарської продукції;
- розвиток нових виробництв;
- впровадження нової техніки і технології.

Ефективне функціонування Єдиного фонду державного соціального страхування працівників аграрних підприємств, через декілька років, має сприяти акумуляції вільних коштів, які доречно буде розміщувати на депозитних рахунках та інвестувати у різні проекти гарантовані державою [1, с. 76].

На інвестиційну діяльність аграрних підприємств активно впливає держава через проведення кредитної та амортизаційної політики, надання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій і субвенцій, податкової політики. Іноземні інвестиції використовуються тоді, коли вітчизняне сільське господарство не в змозі забезпечити належного рівня виробництва товарів власними коштами. Певну роль у зниженні інвестиційної привабливості сільськогосподарської галузі відіграв мораторій на ринковий оборот сільськогосподарських угідь. Фактична величина інвестицій аграрних підприємств залежить від його інвестиційного потенціалу. Особливістю капіталовкладень сучасного аграрного виробництва є те, що структура капітальних вкладень залежить від спеціалізації господарства.

Формування інституційно-економічних основ стратегічного державного управлінського впливу на розвиток сільського господарства є конче необхідним. В даний час зміцнення міжгалузевих економічних відносин сільського господарства і агропромислового виробництва наштовхується на наявність стагнаційних та кризових явищ в економіці країни і аграрній сфері, практична відсутність досить дієвого міжгалузевого економічного механізму господарювання в агропромисловому виробництві та взаємодії останнього з галузями національного виробництва.

Перехід від державної підтримки через податкові пільги до бюджетного фінансування галузі повинен бути поступовим, поетапним, базуватися на реальних показниках доходної бази бюджету, враховувати параметри формування інвестиційного забезпечення аграрного сектору, достатні для досягнення стратегічних цілей його розвитку [6, с.174].

Державне регулювання економіки покликане забезпечувати її рівновагу і сталий розвиток. Конкретні напрями, форми та масштаби державного регулювання економіки визначаються характером і гостротою економічних, соціальних, екологічних та інших проблем у будь-якій країні певного періоду. Державне регулювання економіки в умовах ринкового господарства являє собою систему типових заходів законодавчого, виконавчого та контролюючого характеру, які здійснюють правомочні державні установи та суспільні організації з метою стабілізації та адаптації існуючої соціально-економічної системи до умов, що змінилися.

В системі структурного державного коригування національної економіки не задіяні економічні інструменти щодо прогнозування міжгалузевих переливань капіталу доданої вартості та інвестиційних ресурсів [17, с. 51]. Стан та рівень розвитку сільського господарства визначає продовольчу безпеку, суттєво впливає на сталість економіки та вагомість ролі регіону в Україні, виступає суттєвим фактором забезпечення екологічності життя населення регіону [11, с. 141].

Обсяг прямих іноземних інвестицій (акціонерний капітал) за видами економічної діяльності в економіці Полтавської області за 2019 рік склав: галузь сільського, лісового та рибного господарства — 13633,4 тис дол. США, що у 1,1 р.б., в порівнянні до 2012 року; промисловість — 785934,7 тис дол. США, відповідно — в 2,4 р.б.; будівництво — 785934,7 тис дол. США, відповідно у 3,3 р.б. до показників 2012 року [4]. В економіку Полтавської області з 2012 по 2019 рр. найбільше вкладено інвестицій Швейцарією — 808227,8 тис. дол. США (табл. 1.6.2).

Основним шляхом досягнення майбутнього образу сільського господарства Полтавської області є розробка та реалізація Комплексної регіональної програми реформ та розвитку сільського господарства. Прямих іноземних інвестицій у регіональній програмі реформ та розвитку сільського господарства. Основою інвестиційної політики у Полтавському регіоні та в країні в цілому має стати максимальний розвиток підприємницької ініціативи суб'єктів економічної діяльності. У Полтавській області проводиться активна політика щодо залучення іноземних інвестицій. На нашу думку, до основних напрямків підвищення якості продукції в Полтавському регіоні можна віднести:

Таблиця 1.6.2

**Прямі інвестиції (акціонерний капітал) з країн світу
в економіці Полтавської області за 2012–2019 рр., тис. дол. США***

Країни	Обсяги прямих інвестицій, роки										2019 р. у % до 2012 р.
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019		
Естонія	856,5	856,3	716,4	313,4	1072,1	1040,6	1035,4	1038,8	1038,8	121,4	
Іспанія	651,4	651,1	720,5	386,8	220,9	195,0	194,4	198,7	198,7	3,0	
Італія	439,6	449,1	465,5	403,6	358,1	150,7	170,6	164,0	164,0	37,3	
Нідерланди	55175,8	112658,9	123566,9	83670,3	68225,4	69576,6	70148,6	69877,4	69877,4	126,6	
Німеччина	2376,0	3399,3	3643,8	3724,9	3183,9	2846,4	2880,6	2865,2	2865,2	120,1	
Польща	1019,3	1093,6	993,6	850,8	800,3	789,5	804,1	594,4	594,4	58,3	
Російська Федерація	24165,8	46791,8	51311,3	46556,6	37945,1	38298,5	35890,0	35427,9	35427,9	146,6	
Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії	62149,9	57756,6	59586,8	56374,2	56598,6	54644,4	59354,4	56970,8	56970,8	91,7	
Чехія	659,1	660,2	659,9	399,1	268,6	238,7	89,9	89,7	89,7	1,4	
Швейцарія	396890,9	521659,6	641667,2	715820,5	728535,7	746243,6	791303,9	808227,8	808227,8	203,6	
Азербайджан	8913,4	9661,8	10762,5	3930,6	3121,4	3094,3	2070,6	961,8	961,8	10,1	
Ізраїль	286,1	284,3	216,3	111,8	70,6	62,3	59,9	60,7	60,7	21,2	
Кіпр	104553,8	146532,7	131289,8	92839,1	71493,9	62078,8	28283,5	30434,5	30434,5	29,1	
Туреччина	520,7	520,6	520,7	449,0	436,0	385,9	10,2	0,8	0,8	0,1	
Британські Віргінські Острови	12307,2	7689,2	4426,1	2157,4	1273,2	573,4	559,1	1566,8	1566,8	12,7	
США	10441,3	8269,1	7779,7	6863,8	6536,3	6466,3	614,7	622,0	622,0	6,0	

* Розраховано авторами на основі [4].

- удосконалення стандартів і технічних умов;
- закріплення прав і обов'язків юридичних і фізичних осіб у сфері виробництва сільськогосподарської продукції;
- вибір найбільш оптимальних і стратегічних напрямків розвитку галузей аграрної сфери економіки;
- впровадження новітніх інтенсивних технологій виробництва сільськогосподарської продукції;
- матеріальне заохочення стабільності виробництва сільськогосподарської продукції високої якості.

Прямі інвестиції з країн світу в економіці Полтавської області за період з 2012 по 2019 рр. нами наведено в *табл. 1.6.2*.

Станом на 1.01.2019 року обсяг капітальних інвестицій у розрахунку на одного мешканця Полтавської області припадало понад 592 дол. США (16599,2 грн).

Основою покращення інвестиційної привабливості у Полтавському регіоні має стати формування та розвиток підприємницької ініціативи суб'єктів економічної діяльності, комплексної стратегії з мобілізації інвестицій у агропромислове виробництво, з метою сталого економічного розвитку та макроекономічної політики.

З огляду на зазначене, до основних завдань які сьогодні стоять перед агропромисловим виробництвом Полтавської області можна назвати наступні:

- а) для сільського господарства регіону:
 - покращення умов матеріально-технічної бази сільськогосподарської галузі (щорічне збільшення сільськогосподарської техніки за рахунок інвестиційних програм);
 - покращення роботи сервісних підприємств по ремонту техніки;
 - залучення місцевого населення, випускників професійно-технічних та вищих навчальних закладів до сільськогосподарського виробництва;
 - покращення умов праці та розв'язання соціальних проблем для молодих сімей;
- б) для підприємств харчової промисловості:
 - створення системи ціноутворення через організацію прогнозного агропромислового ринку;
 - створення умов для здорової конкуренції;
 - впровадження нових технологій при виробництві продукції;

— створення умов для зацікавленості, як іноземних так і вітчизняних інвесторів; залучення різноманітних форм кредитування малого і середнього бізнесу;

— застосування санітарних норм якості харчових продуктів;

— освоєння нових каналів збуту продукції агропромислового виробництва;

— створення нових виробничих фондів;

— підвищення якості виробленої готової продукції.

На *рис. 1.6.2* представлено структуру надходження прямих іноземних інвестицій в Полтавську область з 2012 по 2019 рр..

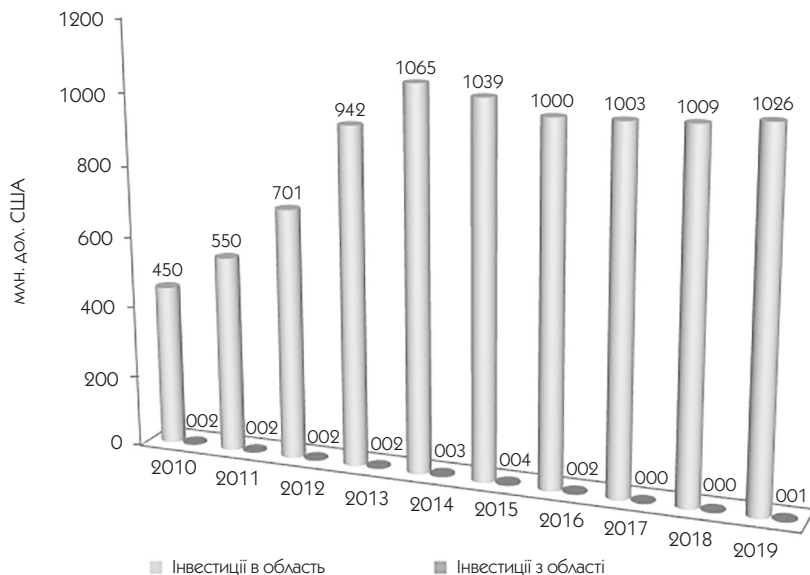


Рис. 1.6.2. Прямі іноземні інвестиції в Полтавській області з 2012 по 2019 рр. (на початок року, млн. дол. США)*

Крім згаданих джерел фінансування інвестицій, підприємства можуть використовувати благодійні внески, пожертвування інших юридичних і фізичних осіб. Фактична величина інвестицій під-

* Розраховано авторами на основі [4].

приємства залежить від його інвестиційного потенціалу. Він визначається підсумовуванням чистого прибутку, амортизаційних відрахувань, позичкових і залучених коштів. Чистий прибуток, разом з амортизаційними відрахуваннями, називають грошовим потоком підприємства. Диверсифікація агропромислового виробництва дасть змогу підприємствам ефективно впливати на ринок, сформулювати чітку стратегію розвитку, а відтак отримати активи, уникнути можливого ризику.

На нашу думку, до основних методологічних принципів господарського механізму доцільно віднести:

- рівноправність і різноманітність форм власності;
- державне регулювання агропромислового виробництва;
- самостійність господарських суб'єктів;
- економічну відповідальність, зацікавленість, ризик;
- соціальну захищеність сільських працівників.

Покращання економічної ситуації в нашій державі можливе за умови не лише відновлення повноцінного аграрного інвестиційного процесу, а й забезпечення рівня інвестиційної активності, яка б дала змогу компенсувати нестачу інвестування минулого десятиліття та покрити сучасні обсяги потреб в інвестиційних ресурсах [9, с. 203].

Перспективним напрямом удосконалення формування інвестиційної привабливості є створення оптимальної моделі, яка поєднає систему економіки та агропромислового виробництва.

Пріоритетні напрями інвестиційно-інноваційної діяльності України:

- наукова та науково-технічна діяльність;
- сільське господарство;
- промислове виробництво;
- переробна та харчова промисловість;
- мале підприємництво;
- туризм та курортно-рекреаційні заклади.

Потребують подальшого дослідження питання, які спрямовані на пошук методологічних підходів до дослідження питання розвитку інвестиційної діяльності агропромислового виробництва, подальшого розвитку наукової дискусії щодо проблем формування інвестиційної привабливості аграрного сектора економіки та усунення не еквівалентності міжгалузевих економічних відносин, від-

сутність еквівалентності обігу в різних сферах агропромислового виробництва.

Таким чином, необхідно на підставі наукових досліджень, зробити пропозиції щодо розвитку сільського господарства, відповідно до світових вимог в інтересах держави, суспільства та селянства. Насамперед, держава повинна спрямувати зусилля на відтворення та модернізацію виробничо-ресурсного потенціалу агропромислового виробництва Полтавського регіону, сприяти активізації зовнішньоекономічної діяльності аграрної сфери, забезпечити платоспроможний попит на аграрну продукцію. Виконання поставлених завдань дасть змогу досягти найвищих фінансових результатів у роботі агропромислового виробництва та підприємств харчової промисловості Полтавської області. Перехід національної економіки України на інноваційно-інвестиційний шлях розвитку забезпечить сталий економічний розвиток в період ринкового реформування.

Список використаних джерел

1. Безкровний О.В. (2010). Удосконалення фінансового забезпечення соціального страхування в сільській місцевості. Вісник Харківського Національного технічного університету сільського господарства: Економічні науки, Вип. 105. С. 39–47.
2. Боровік Л.В. (2019). Регіональна інвестиційна політика розвитку сільського господарства: автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.05. К.: Одеська національна академія харчових технологій. 40 с.
3. Гуткевич С.О. (2004). Формування інвестиційної привабливості аграрного сектора економіки: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук: спец. 08.07.02 “Економіка сільського господарства і АПК”. Київ. 28 с.
4. Офіційний сайт Державного комітету статистики України. URL: www.ukrstat.gov.ua.
5. Дорогань В.К., Томілін О.О., Гаврилова О.А. (2008). *Основи фінансової діяльності підприємства*: підручник. К.: Вид-во Європ. ун-ту. 259 с. URL: <http://dspace.pdaa.edu.ua:8080/handle/123456789/1628>.
6. Калашнікова Т.В., Калашніков А.О. (2016). Інвестиційне забезпечення розвитку аграрного сектору України: стан та перспективи. *Глобальні та національні проблеми економіки*, 14. С. 171–175.

7. Краснікова О.М., Діденко А.О. (2011). Управління оборотними активами і оборотним капіталом як взаємозалежні складові фінансового менеджменту аграрних підприємств. *Наукові праці Полтавської державної аграрної академії. Економічні науки*, Вип. 3. Т. 2. С. 129–133.
8. *Національна парадигма сталого розвитку України* (2012). За заг. ред. академіка НАН України, д.т.н., проф., Б.Є. Патона. К.: Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАНУ. 72 с.
9. Плаксієнко В.Я. (2011). Формування інвестиційного клімату в підприємствах аграрного сектору України. *Вісник Полтавської держ. аграрної академії. Серія: Економічні науки*, Вип. 2. Т. 2. С. 202–206.
10. *Стратегічні напрями розвитку сільського господарства України на період до 2020 року* (2012). За ред. Ю.О. Лупенка, В.Я. Месель-Веселяка. К.: ННЦ “ІАЕ”. 182 с.
11. Томілін О.О. (2012). Вплив інвестиційної діяльності на формування міжгалузевих відносин Полтавської області. *Економічний простір*, 65. С. 138–146. URL: <http://dspace.pdaa.edu.ua:8080/handle/123456789/1663>.
12. Томілін О.О. (2009). *Організація господарської діяльності підприємства*: монографія. Полтава: “Оріяна”. 176 с. URL: <http://dspace.pdaa.edu.ua:8080/handle/123456789/1567>.
13. Томілін О.О. (2014). *Регулювання міжгалузевих відносин у сільському господарстві*: монографія. Київ: ННЦ “ІАЕ”. 320 с. URL: <http://dspace.pdaa.edu.ua:8080/handle/123456789/1621>.
14. Томілін О.О. (2010). Стан лізингового кредиту в Україні. *Економіка: проблеми теорії та практики*, Вип. 265. Т. VII. С. 2468–2472. URL: <http://dspace.pdaa.edu.ua:8080/handle/123456789/1536>.
15. Томілін О.О. (2015). *Формування міжгалузевих зв'язків агропромислового виробництва та їх вплив на структурну політику бурякоцукрового підкомплексу*: автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.03. К.: Нац. акад. агр. наук України, Нац. наук. цент “Ін-т аграр. Економіки”. 39 с.
16. Томілін О.О., Галич О.А. (2016). *Економічні аспекти розвитку міжгалузевих відносин в аграрній сфері*: монографія. Полтава: ПДАА. 176 с. URL: <http://dspace.pdaa.edu.ua:8080/handle/123456789/1618>.
17. Tomilin O., Galych O., Kalinichenko O. (2016). *Economic aspects of development of interbranch relations in the agrarian sector*: monograph. Opole: University of Opole, Poland. 171 p. URL: <http://dspace.pdaa.edu.ua:8080/handle/123456789/1568> (дата звернення — 11.05.20).
18. Ульяновченко О.В. (2010). Інвестиційний процес і його складові елементи. *Ефективна економіка*, 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2010_11_3.



ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Реформа децентралізації через призму трендів соціально-демографічного та технологічного розвитку міст

Реформа децентралізації останні півстоліття була і лишається стійким трендом у розвитку міст та мегаполісів. Традиційно, міста є потужними бізнес-осередками з високою концентрацією зайнятості та виробництва, що сприяє оптимізації низки змінних витрат та швидкому обміну інформацією. Тому децентралізація влади відкриває все більші можливості для забезпечення соціально-економічного розвитку міст.

Процес децентралізації в нашій країні розпочався у 2014 році з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, законів України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та змін до Бюджетного і Податкового кодексів — щодо фінансової децентралізації.

Відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні створено потужний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні — об'єднані територіальні громади (ОТГ). Нині площа утворених ОТГ становить майже 47 % від загальної площі України, а в ОТГ та містах обласного значення проживає понад 70 % населення України [11]. Соціально-економічні наслідки добровільного об'єднання територіальних громад та послідовна трансформація адміністративно-територіального устрою регіонів України створюють сприятливий клімат для децентралізації зайнятості, нарощення економічної потужності міст та посиленню їх ролі у розвитку регіонів та країни загалом.

В межах процесу децентралізації обласні центри та міста обласного значення, які прирівнюються за статусом до ОТГ, завдяки найвищій концентрації інтелектуального, фінансово-економічного та трудового потенціалу продовжують відігравати провідну роль у соціально-економічному розвитку регіонів України. Відповідно до прийнятої Кабінетом Міністрів України методики формування ОТГ, в першу чергу об'єднані громади мають формуватися навколо обласних центрів та міст обласного значення, як своєрідних центрів тяжіння, які є певними «точками росту». Саме від ефективності процесу адміністративно-фінансової децентралізації у найбільших містах кожного із регіонів України, значною мірою, залежить її загальна ефективність в масштабі всієї країни [3, с. 43].

Однак при цьому варто розуміти соціально-економічний потенціал міст та умови, що його визначають. Демографічні драйвери є базовими у аналізі соціально-економічних явищ та процесів. Серед основних демографічних драйверів варто назвати показники народжуваності, смертності населення, природного та механічного приросту, тривалості життя тощо. Ці показники мають двійстий вплив на будь-які трансформації у суспільно-економічному житті. Наприклад, «демографічний вибух» другої половини ХХ століття, коли населення планети зросло в 2,5 рази, сприяв не тільки зростанню людських ресурсів, а й нарощенню якісних характеристик робочої сили, збільшенню попиту на товари та послуги, і як наслідок, рекордному за всю історію людства середньорічному приросту ВВП (за період 1990-2008 рр. — 3,5 %) [13]. Водночас він посилив соціальну напругу на ринку праці, загострив проблеми зайнятості, міграції населення та міжнародні конфлікти.

У сучасних реаліях «демографічні вибухи» українським містам не загрожують. Однак варто зважати на такі стійкі тренди як зростання тривалості життя, старіння населення, скорочення частки молоді та пришвидшення урбанізації. І хоча ці чинники впливають на розвиток міст повільніше, ніж соціально-економічні чи технологічні, їх варто враховувати в перспективних оцінках зміни структури та характеру зайнятості.

Нині абсолютно очевидним є факт, що демографічний потенціал росту України вичерпаний. Через затяжну депопуляцію наша країна зазнала як кількісних втрат населення, так і суттєвої де-

формації його соціально-демографічної структури. Рівень старіння населення характеризує нашу країну як одну з найбільш «старих», де частка населення віком 60 років і старше перевищує 20 % (рис. 2.1.1).

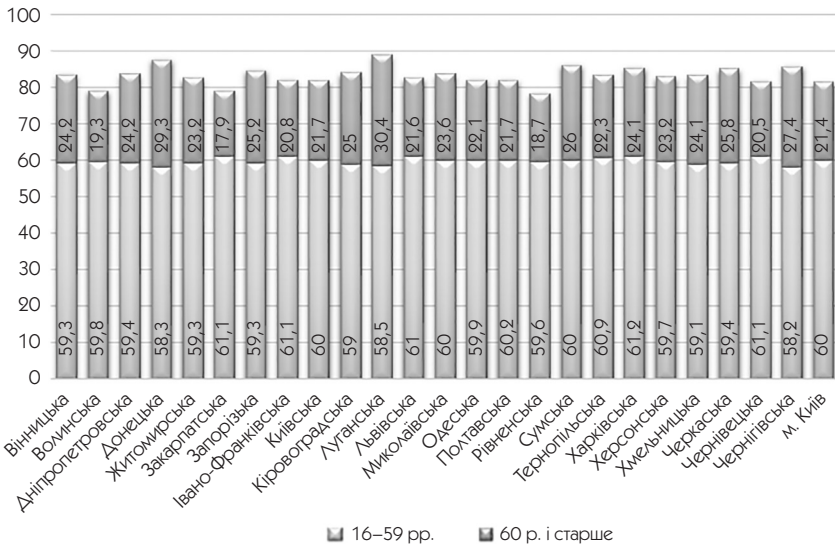


Рис. 2.1.1. Пітома вага населення різних вікових груп у загальній структурі населення України на 1 січня 2020 року

Джерело: Державна служба статистики України [10]

Така ситуація властива багатьом країнам світу. Якщо брати до уваги прогнози ООН, про зростання приросту населення планети до 2050 року на 2,5 млрд. осіб, то варто розуміти, що цей приріст відбудеться за рахунок літніх людей. Очікується, що кількість людей старших 60 років зросте до 1 млрд. осіб [14]. Одним із найнебезпечніших наслідків такої ситуації є поступове звуження відтворювальної бази людських ресурсів.

Варто враховувати, що літні люди мають викривлену структуру споживання та високий рівень позбавлення у важливих благах, які характеризують умови життя, що прямо впливає на якість життя переважної більшості з них. Літнє населення розміщено по тери-

торії нашої країни вкрай нерівномірно і міграційні настрої літніх осіб принципово відрізняються від молоді. Тому регіони з високою часткою літніх осіб у структурі населення мають враховувати як використати потенціал літніх людей в економіці міст.

Виробничі процеси на підприємствах вимагатимуть змін окремих технологічних операцій та пристосування машин та обладнання до потреб літніх осіб. Запитам осіб старших вікових категорій мають відповідати не лише робочі місця, а й сфера послуг. Тому старіння населення буде відображатися на рівнях та структурі споживання в містах, і поступово вимагатиме переорієнтації сфери послуг, у тому числі освіти на запити літніх людей.

Таким чином, зростання тривалості людського життя розширює фізичні межі трудової активності, які можна і варто інтегрувати та залучати в економіку міст. Тому українському суспільству слід навчитися використовувати потенціал літніх людей і очікувати збільшення економічної активності після виходу на пенсію.

Зростання частки осіб літнього віку у структурі населення об'єктивно зумовлює скорочення частки молоді (рис. 2.1.2).

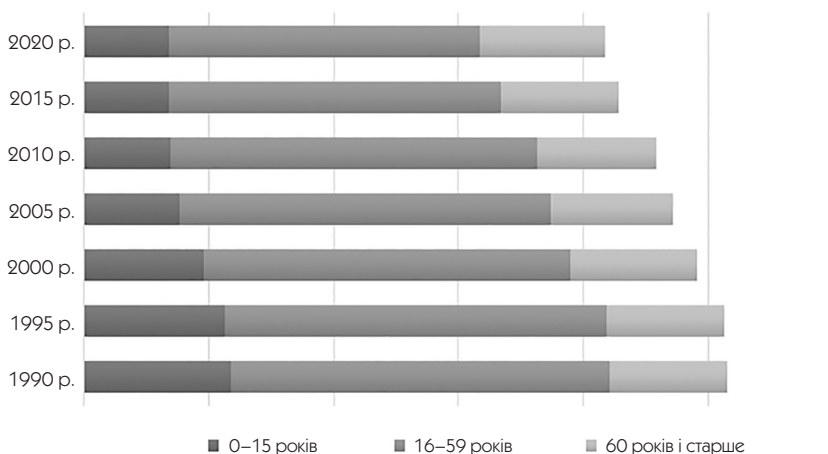


Рис. 2.1.2. Динаміка скорочення чисельності населення України за віковими групами у період 1990–2020 рр.

Джерело: Державна служба статистики України [10]

Лише за останні десять років частка осіб віком 15–24 рр. у загальній структурі населення стрімко скорочується (з 16,7 % у 2013 р. до 13,2 % у 2018 р.). За прогнозами експертів, вже у найближчі п'ятнадцять років абсолютна і відносна чисельність перспективних з позиції формування людських ресурсів контингентів населення (осіб допрацездатного і працездатного віку) значно скоротиться [10]. Прискорення цього процесу відбулося у 2015–2020 роках унаслідок виходу в цей період за межі працездатного віку найбільш численних поколінь. Нині в Україні проживає понад 11,5 млн. осіб віком 14–35 рр. (27 % населення країни). Проте, у пошуках роботи та кращого життя багато молодих й кваліфікованих спеціалістів часто виїжджають з громад, з країни і ці негативні процеси тривають. Україна була і лишається найбільшою країною – постачальником робочої сили в Європі. За даними Міністерства соціальної політики України станом на 2020 р. близько 3,2 мільйона українців працювали за кордоном на постійній основі, а в окремі періоди ця кількість збільшується — від 7 до 9 млн осіб [1]. Українці працюють і у західноєвропейських країнах, країнах-членах Євросоюзу, СНД, і навіть за океаном.

Однією з причин відтоку кваліфікованих кадрів за кордон є відсутність достатньої кількості високопродуктивних місць, які б задовольняли потреби фахівців та професіоналів. Мова йде не лише про умови та оплату праці, а й про можливості розвитку та професійного зростання. Внаслідок зовнішньої міграції молодих кваліфікованих спеціалістів в країні спостерігаються значні розриви у доступі до освіти, медицини та інших соціальних послуг. Безперечно, будівництво, ремонт чи реконструкція шкіл, лікарень, доріг у громадах мають пріоритетне значення, але втілення в життя цих інфраструктурних проектів має базуватись навколо центральної мети — для кого вони призначені і хто їх розвиватиме. У світлі останніх подій, зокрема затяжної економічної кризи, пандемії та військового конфлікту на Донбасі, сподіватися на повернення трудових мігрантів у найближчому майбутньому не доводиться. Саме тому важливо, щоб місцеві громади уже зараз, на етапі об'єднання, визначали систему стимулів, які б допомогли стримати витік мізків за кордон та утримання талантів.

Феноменом сучасних міст, як і країни в цілому є невідповідність кваліфікацій потребам локальних ринків праці, що посилює напру-

гу на ринку праці. Оскільки невідповідність кваліфікацій може бути як кількісною, так і якісною, то мова насамперед йде про випадки, коли людина не відповідає вимогам вакансії та коли існує дефіцит (надлишок) кадрів за окремими кваліфікаціями.

Надлишкова освіченість та невідповідність кваліфікацій працівників гальмуватиме соціально-економічний розвиток міст. Нині лише кожен шостий найманий працівник серед молоді працює на робочому місці, яке відповідає його рівню освіти, а кожен четвертий вважає себе добре або недостатньо освіченими для робочого місця, яке він займає. Загалом 27,6 % молодих працівників вважають себе надлишково освіченими для роботи, яку вони виконують, і 23,5 % — недостатньо освіченими [12, с. 27]. Така ситуація зумовлена здебільшого тим, що переважна частина української молоді цілеспрямована на отримання вищої освіти.

Рівень охоплення населення вищою освітою в Україні є одним з найвищих у Європі. Частка осіб віком 30–35 рр. сягає 63 %, тоді як середній показник для ЄС становить 40 %. Такі високі показники охоплення населення вищою освітою викликають занепокоєння не лише щодо стійкості та якості системи національної освіти, а й щодо перспектив працевлаштування випускників та роботи за фахом.

Статистичний аналіз даних щодо відповідності кваліфікації найманих працівників робочим місцям, на яких вони зайняті, підтверджує на практиці тезу про визначальну роль досвіду, адаптивності та ініціативності в сучасних умовах використання соціального потенціалу зайнятих.

Відповідність кваліфікації та професії характерна лише для кожного другого серед зайнятої молоді. Фактично навички, яких вимагає зростаючий сектор економіки міст відрізняються від тих, що забезпечуються системою освіти. Найвищий рівень відповідності кваліфікації вимогам робочих місць у розрізі професійних груп спостерігається серед професіоналів (96 %), фахівців (66 %) та кваліфікованих робітників з інструментом (51 %). Тобто необхідний базовий соціальний потенціал зайняті в цих професіях отримують на рівні професійного навчання. Тому потреби та здібності для реалізації інновацій серед представників цих професій варто формувати саме на рівні професійної підготовки [8].

Феномен надлишкової освіченості має місце, коли спостерігається недостатня кількість робочих місць, що відповідають певному рівню освіти. У такій ситуації працівники з вищою освітою працюють за професіями, для яких вона не вимагається, зокрема це технічні службовці, працівники сфери торгівлі та послуг, кваліфіковані робітники сільського та лісового господарств, риборозведення та рибальства, кваліфіковані робітники з інструментом, робітники з обслуговування, експлуатації та контролювання за роботою технологічного устаткування, складання устаткування та машин, найпростіші професії. Подібна невідповідність попиту та пропозиції змушує молодих людей із високою освітою погоджуватися на роботу з нижчими кваліфікаційними вимогами. З одного боку, молоді працівники з надлишковою освітою, швидше за все, заробляють менше, ніж могли б, та не мають можливості нарощувати свій трудовий потенціал. З іншого боку, відбувається витіснення молоді, яка представляє нижню частину освітньої піраміди, тобто менш освічені молоді люди опиняються в кінці черги навіть на ті робочі місця, для яких вони краще підходять.

Оцінювання надлишкової освіченості цікаве з позиції вивчення балансу між попитом та пропозицією праці і може стати обґрунтуванням управлінських рішень щодо формування вимог до компетенцій робочої сили. Скажімо, за складнощів під час пошуку робочої сили, коли існує об'єктивна потреба перегляду вимог роботодавців щодо зниження освітнього рівня робочої сили, а у зворотному випадку — навпаки. Надлишкова освіченість одночасно є свідченням як перевищення пропозиції робочої сили з високою кваліфікацією, так і дефіциту попиту на неї.

З рис. 2.1.3 бачимо, що найвищі показники надлишкової освіченості характерні для вікових категорій 15–24 рр. та 25–29 рр. (36,99 % і 27,19 % відповідно). Це пов'язано з тим, що особи переважно цих вікових груп характеризуються вищим освітнім рівнем, ніж повна середня освіта (професійно-технічна, вища та післядипломна), а початковий рівень освіти мають лише 0,1 %.

Для України нині типовою є ситуація, коли випускники закладів професійної та вищої освіти працюють не за фахом і на робочих місцях, які вимагають нижчої кваліфікації, а тому володіють надлишковою для певного робочого місця формальною кваліфікацією.

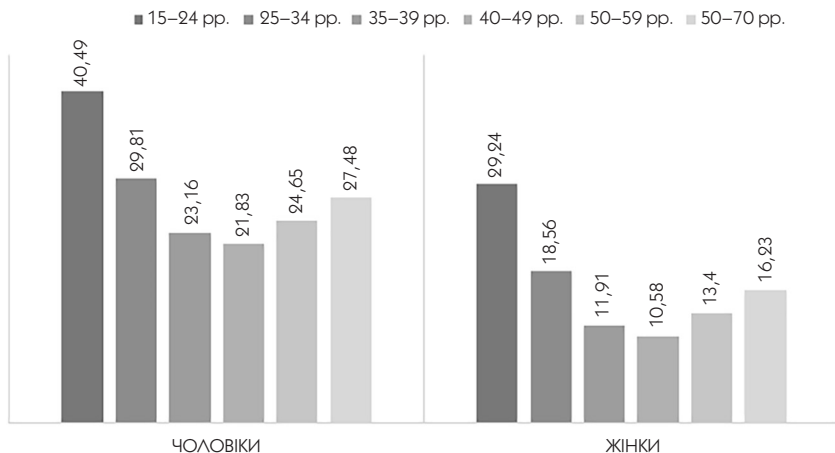


Рис. 2.1.3. Надлишкова освіченість зайнятих осіб у містах віком 15–70 pp. за статтю (%)

Джерело: власні розрахунки автора.

Нерідко молодший спеціаліст працює на посаді робітника, бакалавр виконує функції, характерні для молодшого спеціаліста, а магістр або спеціаліст працюють там, де було б достатньо бакалавра, що дозволяє компенсувати брак виробничих навичок за рахунок вищого рівня соціальної адаптації. Таким чином, високі показники надлишкової освіченості молоді у містах свідчать про наявність значного потенціалу високоосвіченої молоді, яка не може бути працевлаштована через брак робочих місць, що відповідають їхньому рівню освіти та кваліфікації.

За статтю українки, що проживають у містах мають менші показники надлишкової освіченості порівняно з чоловіками. Ця ситуація пояснюється тим, що українські чоловіки традиційно є годувальниками родин і тому, навіть маючи вищу освіту, швидше погоджуються на роботу, яка вимагає нижчого рівня кваліфікації.

У професійному розрізі надлишкова освіченість молоді найбільше проявляється серед технічних службовців (61 %), що зумовлено необхідністю високого рівня адаптивності у процесі професійної діяльності за цими спеціальностями. Це явище досить неоднозначне. З одного боку, високий показник надлишково освіченої робочої

сили серед технічних службовців вказує на невисокі вимоги на робочих місцях за цими професіями, а з іншого боку — свідчить про значний кадровий потенціал, який може бути використаний в умовах інформатизації та інтелектуалізації праці, що сприятиме швидшому сприйняттю та поширенню інновацій на всі сфери суспільного життя.

Особливо високі показники надлишкової кваліфікованості молоді спостерігаються серед зайнятих найпростішими професіями (49 %), працівників сфери торгівлі та послуг (39 %), робітників з обслуговування, експлуатації та контролювання за роботою технологічного устаткування (35,3 %), кваліфікованих робітників сільського господарства (27 %), фахівців (26 %) та кваліфікованих робітників з інструментом (24 %).

Отже, для української молоді високий показник надлишкової освіченості є свідченням одночасно невідповідності траєкторії розвитку економіки запитам молоді, недостатньої ефективності механізмів її професійної орієнтації та функціонування системи професійної освіти (як технічної, так і вищої). Наукові дослідження у напрямі вивчення проблем переходу молоді від навчання до ринку праці переконливо доводять, що у сучасній молоді сформовані мотиваційні настанови переважно щодо вищої освіти, а не професійно-технічної [12]. Таким чином, висока пропозиція молоді з вищою освітою призводить до зниження вартості кваліфікованої праці, а також до завищених вимог з боку роботодавців.

Своєю чергою роботодавці, як засвідчили результати цього ж опитування [12], схиляються до думки, що високоосвічені молоді претенденти на робочі місця будуть демонструвати, відповідно, вищі креативні, культурні та соціальні компетенції навіть незважаючи на обмеженість їх застосування на робочому місці та порівняно невисоку оплату праці. Негативним наслідком такого ставлення до висококваліфікованої робочої сили є виштовхування її на роботи нижчих кваліфікаційних щаблів працівників та стимулювання еміграції.

Недостатня кваліфікованість зайнятих у містах характеризує невідповідність між професією та освітнім напрямом (рис. 2.1.4). Оцінки недостатньої кваліфікованості дозволяють зрозуміти наскільки робоча сила відповідає потребам робочих місць за напрямками підготовки системи професійної освіти. Цей показник також харак-

теризує як нестачу пропозиції робочої сили з певною кваліфікацією, так і надлишок попиту на неї. Недостатня кваліфікованість є свідченням незбалансованості системи оплати праці за секторами економіки та непрямим показником неефективності системи професійного навчання.

Більш масштабною недостатня кваліфікованість проявляється в наймолодших вікових групах і до 29 р. поступово скорочується незалежно від статі та місця проживання, що пояснюється продовженням здобуття освіти серед молоді. Однак у віковій групі 30–34 рр. показники недостатньої кваліфікованості зростають для обох статей, що є свідченням девальвації набутих раніше навичок та потреби перенавчання або підвищення кваліфікації.

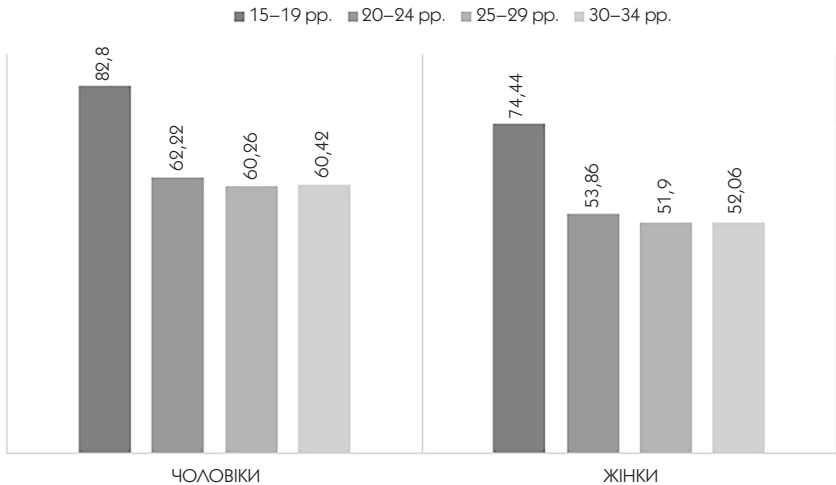


Рис. 2.1.4. Недостатня кваліфікованість зайнятих осіб у містах віком 15–34 рр. за статтю (%)

Джерело: власні розрахунки автора.

Варто сказати, що цей процес об'єктивно зумовлений зміною технологічних циклів і процесом зникнення окремих професій. В епіцентрі найвищого ризику перебувають професії, які потребують низькокваліфікованої робочої сили. Отже, потреба оновлення знань упродовж кожних п'яти років є об'єктивною та необхідною

умовою для посилення відповідності набутих навичок вимогам ринку праці.

Недостатня кваліфікованість характерна для молоді, що працює на робочих місцях законодавців, вищих державних службовців, керівників, менеджерів (96,8 %). Ураховуючи специфіку роботи за цими професійними групами, можна припустити, що для першої з названих необхідною передумовою є підприємництво, креативність, ініціативність та вміння гуртувати колектив навколо виробничих завдань у поєднанні з досвідом роботи, тоді, як для другої найбільш вагомим є професійний досвід. Тому для обох професійних груп резервом підвищення кваліфікованості є набуття практичного досвіду, можливості реалізації якого забезпечуються рівнем ініціативності [12].

Проблеми нестачі кваліфікацій відчутні і на рівні органів місцевого самоврядування. Реформа децентралізації влади зробила цю проблему більш зримою для суспільства. Громадам нині жорстко бракує кадрів, здатних мислити нестандартно, стратегічно, глобально, креативно та навіть прагнення діяти на випередження. Фактично громади отримали більше повноважень, але відчули гостру нестачу людських ресурсів з управлінськими навичками, які б могли працювати у відділах секторальних політик.

Цю тезу підтверджують і результати опитування, проведеного в рамках дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України. Практично всі учасники дослідження однакові в тому, що посадові особи місцевого самоврядування потребують постійного вдосконалення свого фахового рівня в залежності від зміни законодавства, суспільного розвитку в цілому, розвитку інноваційних методів і технологій. Існує пряма залежність між ефективністю діяльності органів місцевого самоврядування та компетентністю посадових осіб. Трохи більше половини респондентів телефонного інтерв'ю (50,3 %) допускають, що проблеми в діяльності органу самоврядування спричиняються недостатнім рівнем знань працівників, але з них повністю переконані в цьому — 16,1 % [4].

Однією з причин недостатнього рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування є літній вік більшості керівників у об'єднаних територіальних громадах та брак молодих фахівців. Особливої уваги потребує аналіз вмотивованості містян працювати в органах місцевого самоврядування.

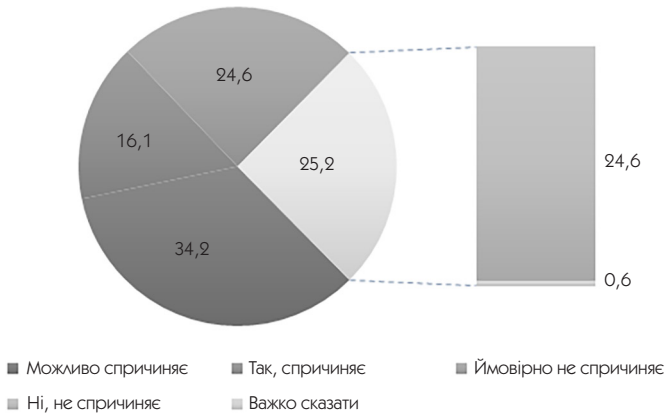


Рис. 2.1.5. Вплив недостатнього рівня знань працівників на проблеми в діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ (% серед усіх респондентів)

Джерело: побудовано за даними опитування [4].

За результатами Всеукраїнського соціологічного дослідження «Молодь України — 2017», проведеного на замовлення Міністерства молоді та спорту 52 % молодих людей готові особисто долучитися до ініціатив у громаді. І це вагомий показник, що молодь хоче змінювати своє життя та життя своїх громад [9].

Опитування голів об'єднаних територіальних громад свідчить, що нині заробітна плата є основним мотиваційним чинником. Саме збільшення заробітної плати сприяє притоку до міських рад нових людей, зокрема і для молоді. Водночас рівень заробітної плати має відповідати рівню професійної підготовки та компетентностям здобувача. Іншим важливим фактором, що сприяє притоку молоді до органів місцевого самоуправління є можливість просування по службі. Для працівника органу місцевого самоврядування важливо мати впевненість у можливості кар'єрного зростання та можливостях для особистого розвитку.

Як правило, молодь, прийшовши працювати в місцеве самоврядування, прагне набути певних компетентностей, а далі спробувати себе в інших секторах. З одного боку це зумовлює постійну плінність кадрів, однак з іншого нема нічого поганого, що розвинувши

власний фаховий рівень молодь йде працювати в інші сектори, і теж приносить користь міській громаді.

Варто також пам'ятати, що проблема невідповідності кваліфікацій в містах поглиблюється існуванням в окремих випадках невикористаних заввищених вимог до претендентів на робочі місця, що спонукає їх постійно підвищувати свій освітній рівень, а в суспільстві тим часом зростає дефіцит на вакансії, для заповнення яких вища освіта не потрібна.

У підсумку варто сказати, що перевищення темпів формування кваліфікацій над темпами зростання попиту неминує веде до надлишку висококваліфікованих працівників, що негативно позначається на процесах працевлаштування, нерідко призводить до поширення безробіття та гальмує соціально-економічний розвиток міст.

Занадто освічена робоча сила приносить економіці такий самий негативний ефект, як і недостатньо освічена у першому випадку надлишкова освіченість людських ресурсів не даватиме їм змоги повністю реалізувати власний потенціал, у другому підприємства не зможуть досягти бажаного рівня результативності через використання менш продуктивної робочої сили.

У найближчому майбутньому зайнятість у містах зазнає значних структурних трансформацій, які визначатимуться не лише соціально-демографічними чи економічними драйверами, а й переважно технологічними. До 2030 року вплив технологічних чинників на локальні ринки праці значно посиляться. Мова йде про штучний інтелект, робототехніку, автономний транспорт, сучасні матеріали, біотехнології, 3D друк тощо. Вплив цих чинників буде супроводжуватися поступовим вимиванням з виробництва некваліфікованої та рутинної праці, старінням множини звичних професій, підвищенням продуктивності праці, посиленням інноваційної складової виробництва, перерозподілом людських ресурсів з малопродуктивних секторів економіки до високопродуктивних, у яких будуть створені більш комфортні умови праці.

Професійно-кваліфікаційна структура попиту на працю у містах трансформуватиметься в бік залучення до виробництва висококваліфікованої робочої сили, що володіє високим рівнем інтелектуального потенціалу і об'єднує знання кількох професій, розширюючи профіль представників синтетичних спеціальностей. Важливою

рисую нової моделі зайнятості стане поєднання основної професії (менеджера, економіста, інженера, дизайнера, викладача, медика тощо) з інформаційною роботою. Специфіка роботи таких фахівців буде полягати в цілеспрямованій діяльності по перетворенню інформаційних та інтелектуальних ресурсів в інформаційні продукти і послуги, як для особистого, так і суспільного споживання.

Старі традиційні професії замінять нові, які вимагатимуть принципово нових компетенцій робочої сили. У зв'язку з цим виникне потреба у формуванні працівників нового типу, що характеризуватимуться гнучкістю розуму, критичним, новаторським глобальним та економічним мисленням, високою техніко-технологічною культурою, готовністю швидко адаптуватися до постійних змін на ринку праці, здатністю до сприйняття та відтворення нових знань, технологій та ідей, навичками комплексного багаторівневого розв'язання проблем.

Органи місцевого самоврядування потребуватимуть фахівців з урбаністики, архітекторів, юристів, енергоменеджерів. З огляду на перспективи продовження реформи децентралізації і поширення її на регіональний та субрегіональний рівні, а також створення інституту префекта, актуальним є вже зараз розпочати розробку відповідних начальних програм як для новопризначених префектів (претендентів на посади, які будуть зараховані до кадрового резерву префектів), так і горизонтальних програм щодо механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування з префектами при здійсненні останніми контрольних і наглядових функцій [4].

Базовими особистісними компетенціями працівників, що працюватимуть в органах місцевого самоврядування мають стати інтелектуальні та креативні здібності, ініціативність, комунікабельність, вміння взаємодіяти з людьми та працювати в команді, здатність до ризику, відповідальність, психологічна стійкість стресостійкість. В умовах нестабільності та прискорення інформації керівникам самоврядування знадобляться вміння використання в управлінні штучного інтелекту, керування інформаційними потоками, навички самовдосконалення и саморозвитку, адаптивності до нововведень і роботи в умовах невизначеності.

У зв'язку з цим освітня система України потребуватиме оновлення змісту освітніх стандартів, навчальних програм, переліків предметів і пошуку нових технологій навчання. Це своєю чергою

вимагатиме принципово нового рівня забезпечення системи освіти з одного боку наукового, щоб відповідати вимогам сучасності, а з іншого — практичного, щоб задовольняти потреби суспільства і економіки. Виникне необхідність запровадження ініціатив підвищення якості і гнучкості освітньої системи шляхом забезпечення стійких взаємозв'язків, заснованих на соціальному партнерстві та соціальній відповідальності між усіма стейкхолдерами ринків праці та освіти.

Водночас громади мають розуміти як використовувати власний демографічний, соціальний та економічний потенціал, створюючи нові робочі місця.

Список використаних джерел

1. Близько 3,2 мільйона українців працює за кордоном на постійній основі <https://www.ukrinform.ua/rubric-diaspora/2752271-ponad-3-mln-ukrainciv-pracue-za-kordonom-na-postijnij-osnovi-minsocpolitiki.html> (Дата звернення: 18.09 2020).
2. Демографічний прогноз ІДСД імені М. В. Птухи НАН України. URL: <http://www.idss.org.ua/> (Дата звернення: 18.09 2020).
3. Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання: наукова доповідь / наук. ред. д.е.н., проф. Сторонянської І.З. — Львів: ІРД НАНУ, 2018. — 144 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»)
4. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України: аналіт.звіт Н. Балдич, Н. Гнидюк, Ц. Трутковськи, 2019, 122 с.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (Дата звернення: 18.09 2016).
6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (Дата звернення: 18.09 2020).
7. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (Дата звернення: 18.09 2020).
8. Ільч Л.М. Структурні зрушення транзитивного ринку праці: теорія і методологія регулювання: автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.07 / Л.М. Ільч // НАН України, Ін-т демографії та соц. дослідж. ім. М.В. Птухи НАН України. Київ, 2018,40 с.

9. Молодіжна політика в умовах децентралізації URL: <https://decentralization.gov.ua/youth> (Дата звернення: 18.09 2020).
10. Офіційний сайт Державної служби статистики України
11. Урядовий портал (2020) Реформа децентралізації URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (Дата звернення: 18.09 2020).
12. Labour market transitions of young women and men in Ukraine: Results of the 2013 and 2015 school-to-work transition surveys / E. Libanova et al. Geneva, International Labour Office, 2015. 105 с.
13. Maddison A. The World Economy: Historical Statistics / Maddison A. — Paris: OECD, 2003. — 274 p.
14. World population ageing report 2017 URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2015_Report.pdf (Дата звернення: 18.09 2020).

2.2. Оптимізація розподілу повноважень в системі управління сучасним містом

Найближчий період в Україні має бути завершена реформа децентралізації, яка повинна створити якісно нову модель взаємовідносин між усіма ланками управління. В новій моделі системи влади значно зростають повноваження та функції місцевого самоврядування — громади в містах та об'єднані територіальні громади в сільській місцевості (ОТГ). Саме у цих ланках починаючи із 2014 року зростає рівень компетентності у прийнятті управлінських рішень, вони за цей період отримали достатньо великі повноваження, а також відповідно до цих повноважень нову систему фінансових потоків.

Разом з тим реформаторські заходи в напрямі децентралізації концентрувалися в основному на рівні місцевого самоврядування. Бракувало комплексних підходів, коли зміни на рівні міст і ОТГ в багатьох напрямках не приводили до відповідного корегування управлінського механізму на рівнях, що займають вищі ієрархічні позиції. Виникли певні протиріччя у взаємовідносинах місцевого самоврядування і органами місцевої влади, зокрема обласними, районними адміністраціями, які поки що також наділені суттєвими повноваженнями і по багатьом напрямкам виникають певні “накладки” по компетенції, повноваженням і функціям.

В липні 2020 року Верховна рада України прийняла постанову, яка кардинально змінила адміністративну систему в межах областей. Запропонована принципово нова схема районного планування, в основі якої лежить укрупнення районів і відповідно їх скорочення більше ніж в три рази. Ясно, що таке укрупнення не є чисто механічним процесом. Стоїть завдання не просто “перекроїти” адміністративну мапу України, а оптимізувати функції цього рівня влади, маючи на меті максимально усунути дублювання та протиріччя із місцевим самоврядуванням з одного боку, а з іншого оптимізувати управлінську модель у відносинах із вищестоящим рівнем — областями та центральною владою.

В новій моделі досить складним завданням є забезпечення найбільш ефективного розподілу компетенції, функцій та повноважень між новими укрупненими районами та містами обласного значення, які в більше ніж 80 % випадків стануть центрами таких районів. Створюється ситуація, коли ці міста що є центрами державної влади на районному рівні, де керівника призначає Президент України, але паралельно вони є суб’єктами місцевого самоврядування, де громадами будуть обиратися свої депутати та мери. Виникає дуже чутлива грань між управлінськими системами самоврядування і державної влади в межах одної адміністративної точки. Щодо тих міст обласного рівня, які не стануть центрами районів (наприклад, місто Переяслав-Хмельницький буде входити до складу Бориспільського району із адміністративним центром м. Бориспіль), проблеми щодо розподілу повноважень з новими районами також лишаються, адже доведеться вибудовувати взаємовідносини із районною владою.

Особливе місце в процесі оптимізації займають обласні центри і м. Київ, яке не входить до складу області або району і, відповідно, таких проблем щодо розподілу повноважень як із іншими більше 200 містами не виникає. Для обласних центрів, які є суб’єктами самоврядування (депутати, мери), питання взаємовідносин із укрупненими районами також не виникає, але стоїть завдання щодо найбільш раціонального поділу компетенції із владою області, яка на рівні офісів голови облдержадміністрації є представником центру.

Для Києва, більшості обласних центрів, а також ряду великих міст на кшталт Кривого Рогу, Кременчука, Білої Церкви стоїть ще одна задача — оптимізувати взаємовідносини щодо функцій і по-

вноважень із внутриміськими районами, статус яких потребує серйозного аналізу та реформатування.

Таким у найближчий період мають бути побудовані оптимальні моделі розподілу повноважень по кількох ланцюжкам:

— центральний загально державний рівень — область — новий укрупнений район — місто, що є центром нового укрупненого району — безпосередньо суб'єкт діяльності (підприємство — організація — установа);

— центральний загально державний рівень — область — новий укрупнений район — місто обласного значення, що не є центром укрупненого району — безпосередньо суб'єкт діяльності;

— центральний загально державний рівень — область — обласний центр — район в місті — безпосередньо суб'єкт діяльності;

— центральний загально державний рівень — місто Київ — район в місті Києві — безпосередньо суб'єкт діяльності.

Повноваження міської влади в системі взаємовідносин із вищестоящими інстанціями, включаючи центральний рівень держави, рівень області та рівень району на сьогоднішній день регулюються законодавством України.

Державний рівень уособлюється вищим органом виконавчої влади — Кабінетом Міністрів та центральними органами виконавчої влади — міністерствами, службами, агенціями. Цілий ряд функцій управління, які забезпечують виключно загальнодержавні інтереси, здійснюються виключно на центральному рівні. Хоча конкретно реалізуються в межах міста. Це робота ряду правоохоронних органів із забезпечення конституційного ладу держави, її суверенітету та територіальної цілісності, національної безпеки, захисту прав та свобод громадян, структурні підрозділи яких функціонують в містах. Реалізація функцій оборони та правопорядку хоча і належить виключно органам державного управління центрального рівня, але стосовно здійснення призову на військову службу та патрулювання делегується на місцевий рівень. Великий сектор державної фінансової системи, зокрема грошової та кредитної, представлений незалежними від міської влади відділеннями Національного банку. Державні органи, що забезпечують здійснення зовнішньоекономічної, цінової, податкової, інвестиційної, регуляторної політики, проводять свою роботу із юридичними та фізичними особами, що зареєстровані в місті, але при цьому міська влада не може здійснювати

корегування їх управлінських повноважень. На державному рівні здійснюється управління рядом суб'єктів господарювання, зокрема в таких галузях як оборонне виробництво, атомна енергетика, залізничний та авіаційний транспорт тощо.

Ряд повноважень в системі управління містом делегуються від центрального державного рівня міському самоврядуванню. В той же час існує цілий ряд повноважень, які хоча офіційно не делеговані місту, але без координації із міською владою не можуть бути повноцінно реалізовані.

Візьмемо фінансову сферу. Місту “зверху” делеговані наступні повноваження:

- здійснення контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності;

- здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів;

- сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території.

Тобто на міську владу покладається контроль і сприяння. Але у реальності місто повинно відігравати не тільки контролюючу, але й функції щодо участі в процесі розробки та узгодження зокрема розмірів бюджетних трансфертів з державного до міського бюджету у вигляді дотацій та субвенцій, встановленні фіксованих цін, розцінок та тарифів на ряд видів товарів та послуг, що виробляються та/або надаються суб'єктами господарювання міста, які мають важливе соціальне значення або займають важливе місце у макроекономічних пропорціях на рівні держави в цілому та ряду інших.

Достатньо великий перелік делегованих повноважень стосується дотримання законодавства в природоохоронній сфері, захисту прав споживачів, дотриманні будівельних норм. Зокрема міста повинні здійснювати державний контроль за: дотриманням законодавства при плануванні та забудові територій; використанням пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, природних заповідників; додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення; визначення території для розміщення відходів та здійснення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження

з відходами; здійснення контролю за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників; належним обслуговуванням населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку; захисту прав споживачів.

Слід зазначити, що при достатньо великому переліку делегованих контрольних функцій місто в той же час не має чітко визначених повноважень щодо участі у розробці найважливіших стандартів із урахуванням місцевих особливостей та стану соціально — економічного розвитку, зокрема в таких сферах як природокористування, надання соціальних послуг та соціальної допомоги, стандартів щодо умов проживання, побуту, нормативів архітектурно — забудовного напрямку та ряду інших.

Діюче законодавство практично не визначає функціональну та управлінську участь міської влади в таких сферах як проведення заходів щодо виконання загальнодержавних програм, прийнятих на парламентському та урядовому рівнях, цільових відомчих програм, прийнятих на рівні окремих органів державної влади, а також у реалізації на території міст масштабних загально державних проєктів в сфері будівництва інфраструктурних об'єктів науково-технічного та інноваційного характеру. В делегованих повноваженнях зазначається тільки участь у прийнятті в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, що безумовно є недостатнім для повноцінної реалізації з боку міста своїх управлінських функцій.

Виникає також ряд питань щодо ефективної участі міста в системі управління розвитком та життєдіяльністю суб'єктів господарювання, що функціонують та його території міста, але мають підпорядкування безпосередньо центральним органам державної влади.

В цьому напрямі місту делеговано ряд повноважень, зокрема участь у здійсненні державної регуляторної політики; розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів; погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності; здійснення контролю

за поданням підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності відомостей про наявність вільних робочих місць (посад); організація інформування населення про потребу підприємств, установ та організацій усіх форм власності у працівниках; прийняття рішень про створення підприємств, в установах та організаціях спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю, організація їх професійної підготовки, а також погашення ліквідації таких робочих місць.

В той же час, відсутні цілий ряд повноважень, які б давали місту більше прав у вирішенні питань соціального напрямку, зокрема підтримки розвитку соціальної інфраструктури міста з боку непідвідомчих для міста підприємств, організацій, установ. Реалізація цілого ряду повноважень з боку інстанцій, що діють на центральному рівні, потребує проведення подальшої роботи у напрямі узгодження із управлінськими механізмами, які функціонують на міському рівні. Так реалізація загальнодержавних проектів та/або програм потребує узгодження із міським рівнем цілого ряду питань, зокрема виділення територій, кадрове забезпечення спеціалістами відповідної кваліфікації, що навіть при їх залученні з інших регіонів потребує участі міста у вирішенні цілого ряду соціальних питань. Не можна обійтись від залучення ресурсів матеріального характеру, що є у місті. Нарешті, ефективним буде спільна участь, де місто може надати підтримку фінансового, кадрового, соціального, інформаційного та іншого характеру.

Взаємодія між центральним управлінським рівнем та органами управління на міському рівні потрібна і в процесі реалізації механізму фінансування. У державному бюджеті України можуть передбачатися такі основні види трансфертів місцевим бюджетам:

- базова дотація;
- субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;
- додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою;
- субвенція на виконання інвестиційних проектів;
- освітня субвенція;
- медична субвенція;

Міська влада має достатньо великий рівень власної компетенції у розподілі та використанні цих коштів, хоча по ряду із них цей рівень компетенції є обмеженим. Наприклад, кошти освітньої суб-

венції можна використовувати тільки на оплату праці педагогічних кадрів. Інвестиційні проекти затверджуються постановами Кабінету Міністрів і часто інтереси міської влади повноцінно не враховуються. Можна відмітити, що практично по всім видам бюджетних трансфертів механізм узгодження розподілу коштів із міською владою ще потребує свого удосконалення. Особливо це стосується ситуацій, коли вищі інстанції на державному рівні можуть прийняти рішення щодо корегування використання коштів без повноцінного погодження цих питань із міською владою.

Особливо складним питанням у взаємовідносинах центрально-го і міського рівнів є дотримання стандартів і нормативів. Проблема полягає у створенні дієвого механізму дотримання стандартів, розроблених на вищому управлінському рівні, особливо у таких напрямках як соціальні послуги, медицина, освіта, побутові норми та ряд інших. Місто часто не має реальної можливості забезпечити дотримання стандартів по всім одиницям міського підпорядкування, які надають відповідні послуги. В той же час не існує нормативно обумовленої системи регіональних особливостей у використанні стандартів. В результаті маємо їх масове недотримання так би мовити "по умовчанию". Вищі інстанції не мають механізму реального управління своєю функцією щодо впровадження стандартів, а міський рівень не відчуває необхідної відповідальності, а також не має стимулів для практичної реалізації цієї політики.

На жаль поки що не можна констатувати досягнення успішної реалізації контрольних функцій щодо екологічних, санітарно-епідеміологічних, протиаварійних та ряду інших напрямів. Відповідні контролюючі органи мають неефективне подвійне підпорядкування як з боку відомчих інспекційних установ, так і з боку органів, створених міською владою. Можливо слід серйозно підійти до впровадження європейських підходів, коли центральна влада розробляє тільки методологічні засади такої політики, а функції щодо нагляду і контролю повністю передаються на місця. Досвід показує, що міська влада може створювати більш гнучкі форми реалізації таких функцій, забезпечуючи прозорість, мінімум корупції та широке залучення жителів на волонтерських засадах.

Дуже часто гострим моментом в управлінській взаємодії центральної влади і влади на міському рівні є вирішенні певних протиріч, що можуть виникати у зв'язку із функціонуванням на терито-

рії міст об'єктів прямого підпорядкування міністерств та відомств. Стосовно об'єктів базових галузей — електростанції, металургійні, хімічні та інші подібні виробництва розподіл управлінських повноважень із міською владою проходить по об'єктивно визначеним напрямкам — екологічні вимоги, транспортні та логістичні маршрути, підготовка кадрів. Тому між такими об'єктами і міським господарством як правило не виникає конкурентних відносин. Інша ситуація виникає соціальній сфері.

На території міста можуть функціонувати медичні заклади, що знаходяться в системі МОЗ, інших відомств (наприклад, Укрзалізниці), Академії медичних наук. В освіті це більшість закладів вищої та передвищої освіти (колишні технікуми). Також це може бути житлове будівництво, яке “ведуть” органи центральної влади. Виникають проблеми в узгодженні обсягів і структури послуг, оскільки аналогічні об'єкти функціонують під управлінням міської влади. Часто наявне неспівпадіння у рівні оплати праці та соціальному забезпеченню закладів аналогічної спеціалізації.

Додаткове залучення кадрового потенціалу поза меж міста, впровадження інфраструктурних проектів накладає на місто необхідність реагування по зміні регіонального замовлення, переплануванню транспортних потоків, вжиттю інших заходів. Як приклад можна привести початок впровадження медичної реформи, коли обсяги надання послуг стаціонарними закладами охорони здоров'я не достатньо узгоджується із регіонами і здійснюється, включаючи фінансування, через новостворений орган центральної влади. Як результат міські заклади, наприклад, психіатричного профілю, були змушені виписати велику кількість хворих, про яких місто все одно має дбати.

Вищезазначені й ряд інших моментів щодо управлінської взаємодії між центральним та міським рівнями вказують на те, що потрібно удосконалювати базові засади розподілу повноважень, які б дозволяли оперативно та ефективно вирішувати протиріччя, що можуть виникати. Більш складним завданням в системі узгодження та розмежування повноважень є відносини між містом як суб'єктом самоврядування та органами місцевої влади на обласному та районному рівнях.

Система розподілу повноважень між зазначеними рівнями навіть після здобуття Незалежності багато років базувалась на радян-

ській моделі, характерною ознакою якої є відсутність чіткого розмежування відповідальності в прийнятті управлінських рішень по цілому ряду секторів, зокрема в житловому будівництві, дорожньому господарстві, місцевому переробному виробництві, сфері обслуговування (торгівля, громадське харчування, житлово-комунальні послуги, міський транспорт), сфері відпочинку, туризму, спортивно-оздоровчому профілю.

Особливо дублювання повноважень проявляється у галузях соціальної сфери: освіта, включаючи дошкільну, середню, позашкільну, професійну, а також освіта дорослих: охорона здоров'я, окремо виділяючи первинну ланку, стаціонари вторинного рівня та високоспеціалізовані заклади; сфера надання соціальних послуг, включаючи заклади інтернатного типу, обслуговування на дому людей, що знаходяться в складних життєвих обставинах (СЖО); в певній мірі культура: театри, кінотеатри, клуби, зоопарки, розважальні центри, музейні заклади, охорона культурної спадщини, бібліотечна мережа; засоби інформації та комунікації.

Система державного управління, що функціонувала на протязі десятиліть як до проголошення Незалежності, так і після цього базувалась на тому, що основна частина повноважень концентрувалась саме на цій середній ланці — область і район. Компетенція у прийнятті управлінських рішень на міському рівні була дуже обмеженою. Із початком реформи децентралізації у 2015 році центр так би мовити “управлінського тяжіння” став переміщатись до рівня суб'єктів самоврядування — міст обласного підпорядкування та ОТГ. Прийняті законодавчі акти розширили повноваження міст, а зміни до Бюджетного кодексу забезпечили для цього фінансове підґрунтя.

Здійснювати зазначену трансформацію на протязі останніх п'яти років було дуже непросто, враховуючи відсутність досвіду та гідного організаційно-правового забезпечення на рівні громад, включаючи міста, а також беручи до уваги спротив з боку обласних та районних структур. Можна виділити наступні ключові напрями, які потребують чіткого розподілу повноважень між середньою адміністративною ланкою та безпосередньо містом:

— хто є відповідальним у визначення потреб щодо виробництва продукції, наданні послуг, здійсненні певних видів діяльності, включаючи обсяги і структуру продукції, послуг;

— за ким мають бути закріплені функції щодо організації процесу виробництва продукції, надання послуг, здійсненні тих чи інших видів діяльності за результатами виявлених потреб, зокрема у таких напрямках як створення мережі надавачів — виробників, регулювання представництва комунального та недержавного секторів, формування державного замовлення, реалізація засад державно-приватного партнерства, впровадження конкурсних програм;

— як ідентифікувати джерела фінансування, а саме ті джерела, де місто є повністю їх самостійним отримувачем і розпорядником, і тих джерел, де на формування і розподіл фондів має вплив обласний чи районний рівень;

— хто і по яким питанням проводить аудит, моніторинг та контроль за виконанням функцій, зокрема щодо якісних і результативних показників діяльності організацій і установ, що функціонують в місті;

— на яких засадах має координуватися діяльність із залучення до соціально-економічних процесів тих структур, що не входять до міського підпорядкування — обласного та районного рівня, представників приватного бізнесу;

— хто є відповідальним за трудові питання: забезпечення належного рівня кваліфікації працівників, що працюють на території міста, проведення підготовки (перепідготовки) кадрів, процеси трудової міграції;

— яка участь кожного рівня управління у методичному, науково-технічному, організаційному забезпеченні діяльності суб'єктів міського підпорядкування.

Стратегія реформи децентралізації полягає в тому, що більшість із функцій, які ще залишаються за обласним та районним рівнями, мають перейти до місцевого самоврядування, зокрема міст обласного підпорядкування. Однак поки що провести швидко та ефективно процес “розлучення” між повноваженнями, що традиційно закріплювались за органами державної влади обласного та районного рівня, та місцевим самоврядуванням не вдалося. Це стосується багатьох напрямів, зокрема таких питань як розвиток мережі закладів, кадрової і цінової політики, прийняття рішень щодо цілого ряду напрямів фінансування, контролю за діяльністю та використанням ресурсів і ряду інших.

В розподілі повноважень на власні та делеговані, передбачених Законом “Про місцеве самоврядування”, цілий ряд із них, що зараз мають статус делегованих місту від району та області в умовах поглиблення децентралізації вони могли би бути віднесені до власних. Серед них можна виділити:

- забезпечення розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту;
- визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи з удосконалення кваліфікації кадрів;
- організація обліку дітей дошкільного та шкільного віку;
- забезпечення школярів безоплатними підручниками;
- створення умов для самоосвіти;
- організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх;
- вирішення питань про надання громадянам пільг на утримання дітей у школах-інтернатах, інтернатах при школах, а також щодо оплати харчування дітей у школах;
- вирішення питань про надання неповнолітнім, учням, студентам, пенсіонерам та інвалідам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами культури, фізкультури і спорту;
- забезпечення охорони пам'яток історії та культури, збереження та використання культурного надбання;
- поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, ветеранів та військовослужбовців, сімей, які втратили годувальника, багатодітних сімей, громадян похилого віку, які потребують обслуговування вдома, дітей, що залишилися без піклування.

Виникає питання чому організаційно посиленим та фінансово зміцненим міським громадам не надати ці повноваження у їх повну компетенцію. Чому район або область повинні дбати про розвиток закладів освіти та первинної медицини, визначати потребу та вести облік, піклуватись про кадрове забезпечення; зберігати культурне надбання, тощо. Ясно, що якщо такі та ряд інших функції залишати за районами та областями, то навіть при збереженні існуючої системи делегування виникає цілий ряд проблем із надмірним регулятивним втручанням з боку відповідних служб та вищому рівні, постійним наглядом і контролем, надсиланням неузгоджених завдань і т.п.

Держава витрачає додаткові бюджетні кошти на утримання офісів та співробітників районних та обласних управлінь, не скорочується документообіг, міська влада повинна погоджувати фінансові витрати. Необхідно дуже уважно переглянути розподіл повноважень і залишити на кожному рівні ті, за що вони повинні реально нести відповідальність не перед обласним або районним начальством, а перед своїми жителями.

Проте є ряд делегованих місту повноважень, у яких наявна спільна управлінська компетенція з районами і областями. Їх було би доцільно залишити в існуючому статусі, де механізм управління буде передбачати в певних ситуаціях вплив з боку районів та областей, зокрема сюди можна віднести:

- надання допомоги випускникам загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладів у працевлаштуванні;

- підготовка і подання на затвердження ради цільових місцевих програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття; участь у розробленні цільових регіональних програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, зайнятості населення, що затверджуються відповідно районними, обласними радами;

- надання одноразової допомоги громадянам, які постраждали від стихійного лиха, вирішення питань про надання компенсацій і пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, в інших випадках, передбачених законодавством;

- організація проведення громадських та тимчасових робіт для осіб, зареєстрованих як безробітні.

Таким чином можна констатувати, перелік делегованих повноважень є дещо надмірний, а через це районний та обласний рівень продовжують залишатися тими ланками, без участі яких міські громади не можуть повністю самостійно вирішувати цілий ряд питань їхньої компетенції. По суті надмірна “делегованість” призводить до фактичної наявності двох управлінських центрів. Залишається необхідність погоджувати створення амбулаторій сімейних лікарів, закладів профільної та професійної освіти, організацію послуг із соціального обслуговування осіб в складних життєвих обставинах, вирішення комунальних питань, зокрема

сміттєпереробки, утилізації відходів тощо. Районна а подекуди і обласна ланки мають реальні повноваження у контролі за рухом фінансових ресурсів.

Навіть в умовах уже проведеної в значній мірі реформи охорони здоров'я існують значні перешкоди для оплати лікування в стаціонарі за рахунок міського бюджету. Аналогічні труднощі виникають при оплаті за кошти бюджету громади у випадку направлення на навчання або оплату до інтернату людини похилого віку. Щоб передбачити такі витрати у міському бюджеті, треба при підготовці бюджетного запиту сформулювати відповідні програми або підпрограми, де докладно розписати мету, завдання, підстави, витрати з рознесенням їх за статтями цих витрат на найближчі три роки, результативні показники якості та ефективності і ще ряд інших параметрів. Все це буде перевірятися фінансовими органами району, які в будь-який момент можуть завернути платежі назад. Щоб вибрати лікарню або інтернат і заплатити за це своїми бюджетними грошима потрібно пройти тендерну процедуру, коли дуже важко знайти обґрунтування цього вибору через розрахунок планових показників ефективності, якості і т.д..

Для того, щоб здійснити оптимізацію повноважень треба спочатку чітко зрозуміти яку модель буде закладено у функціонування ланки область — район — місто в новій адміністративній системі. Нова модель районування, прийнята в липні 2020 року передбачає створення нових районів шляхом об'єднання 3–4 діючих. Чи будуть передбачені у них функції щодо регулювання діяльності тих сфер, які зараз знаходяться фактично в подвійному управлінні як на рівні району, так і на рівні міста — освіти, медицини, соціальних послуг та ряду інших. Чи, навпаки, районний рівень управління перетвориться у своєрідну префектуру, завдання якої буде запобігати порушенням законодавства, не втручаючись у поточні ситуації.

Центрами нових районів будуть міста обласного підпорядкування, які функціонують як громади — суб'єкти самоврядування. Крім того, у кожному районі ще буде 1–2 таких міст. Новий район як по кількості жителів, так і по своєму функціональному значенню відповідає таким утворенням як госпітальний округ, освітній округ, логістичним центрам для забезпечення виконання комунальних послуг, полігонам для утилізації сміття для території проживання такої кількості жителів, виконавчій одиниці для функ-

ціонуванню закладів соціальної сфери, що обслуговують жителів кількох міст та ОТГ — інтернатів, пансіонатів, спеціалізованих дитячих закладів.

Все це свідчить на користь того, що якась частина регулюючих адміністративних функцій має залишитись за таким новоутворенням. Питання розподілу повноважень набуває великої актуальності, адже це тісно пов'язане із структурою органів управління, фінансовими потоками, контролем та звітністю та багатьма іншими аспектами.

Яка оптимальна модель функцій і повноважень після зміни до адміністративного поділу шляхом скорочення більше ніж у три рази кількості районів? на нашу думку одним із головних напрямів має бути мінімізація так званої системи делегування. Адже як показує досвід статус делегованих повноважень не дає можливості чітко визначити хто за що відповідає, що породжує дублювання та відсутність конкретної відповідальності кожної із управлінських ланок.

Кожна ланка задіяна частково до здійснення тої чи іншої діяльності. Через відсутність чіткої прив'язки до конкретного переліку функцій і, відповідно, роботи виникають проблеми із розподілом фінансового забезпечення. По багатьом напрямам делегованих повноважень важко розрахувати яку частку роботи із виконання повноважень має виконувати область, що район, а що місто, і скільки для цього треба ресурсів.

Наприклад, якщо взяти таку функцію як підготовка регіональних програм розвитку, то місто повинне готувати такі програми для себе, орієнтуючись на наявні в міському бюджеті ресурси, а район або область свої програми, спираючись на напрями, показники і ресурси, які мають загально районне або загальнообласне значення. Не має сенсу, як зараз делегувати ці питання із вищого на міський рівень. Район або область може направляти свої програми на ознайомлення у міста, щоб почути і врахувати слушні пропозиції.

Не менше питань виникає при дослідженні іншого адміністративного тандему: область — місто. Розподіл повноважень в системі цих взаємовідносин залежить від того, як буде вирішено попереднє питання — функції районів. Адже райони фактично перетворюються в невеликі області із населенням 200–300 тисяч осіб і охопленням біля 10–20 громад, включаючи міста та ОТГ.

Важливо буде уникнути дублювання повноважень між областями та новими районами. Ясно, що якась із цих ланок має виконувати більше наглядово — контрольні функції, а друга регулюючі. При цьому важливо щоб діяльність обох інстанцій раціонально вписувалась в загальну управлінську модель де були б передбачені оптимальні повноваження міст. Щоб нарешті дати можливість повноцінно реалізувати місцеве самоврядування з максимальною ефективністю для їх розвитку.

Нова модель децентралізації передбачає розвиток та поступове набуття компетенції для принципово нового для України управлінського центру — органів, що будуть добровільно на основі взаємних угод створювати самі громади, зокрема ті, що входять до складу нових укрупнених районів. Створення таких органів управління обумовлено тим, що цілий ряд важливих функцій потребують для свого виконання більше фінансових, трудових, матеріально-технічних та інших ресурсів чим тих, що має в своєму розпорядженні окреме місто чи ОТГ. Тому необхідна їх акумуляція шляхом залучення цих ресурсів всіма містами та громадами, що розташовані в межах району чи області. На основі прямої співпраці між цими громадами будуть викати різні організаційно-структурні форми, що забезпечитимуть виконання цих функцій. Так кілька громад можуть спільно утримувати за рахунок своїх бюджетів та на договірних засадах лікарні, інтернатні заклади, ліцеї та інші установи, спільного використання.

Для цього існує необхідна законодавча база. Бюджетний кодекс забезпечує відповідний механізм бюджетних трансфертів коштів між бюджетами місцевого самоврядування. Також ще в 2014 був прийнятий закон про співробітництво громад, що закладає правову основу для спільного утримання різних закладів в першу чергу соціальної сфери. Стоїть завдання відпрацювати нормативно-правову базу, визначити організаційно-правові форми, що можуть бути покладені в основу для створення спільних структур, яким делегується окрема частина повноважень кожної громади. Також їм може делегуватись і частина повноважень нових укрупнених районів.

Застосування таких організаційно-правових форм може реалізовуватись у двох напрямках. Перший це створення спільних комунальних підприємств, засновниками яких можуть виступати ряд

або навіть всі громади району. Тобто міста і ОТГ як органи місцевого самоврядування створюють господарюючий суб'єкт, на який засновники покладають вирішення ряду спільних задач. Другий напрям — це створення об'єднань в межах району уже існуючих в громадах комунальних підприємств. Форми таких об'єднань визначені Господарським кодексом України, а саме корпорації, консорціями та концерни.

Підприємства можуть взяти на себе функції перехідної структури: спочатку виконання функцій, що зараз знаходяться в сфері повноважень районної влади, із поступовою передачею частини цих функцій до компетенції міст і громад. В медицині це в першу чергу первинна допомога, коли більшість функцій районних центрів первинної медико-санітарної допомоги (колишні районні поліклініки) мають бути передані медичним амбулаторіям при громадах. В освіті це питання перепрофілювання ряду закладів, які функціонують на районному рівні.

Мова, зокрема, йде про інклюзивну освіту та санітарні школи. Потрібен перехідний період, на протязі якого можна буде реалізувати програми соціалізації таких дітей, максимально забезпечуючи їх навчання в школах при громадах. Щодо соціальних послуг, то такі підприємства зможуть розгорнути програми соціального замовлення, що дозволить залучати широке коло надавачів послуг, включаючи приватних, та тих, що базуються на громадських та релігійних організаціях, замість районних монополій у вигляді функціонуючих сьогодні терцентрів.

Спільно створені підприємства можуть бути використані не тільки для перехідного періоду. Наприклад, в охороні здоров'я воно зможе повноцінно опікуватись вторинною допомогою — утриманням стаціонарних закладів (лікарень), координацією надання високоспеціалізованої третинної допомоги, яка як правило концентрується на рівні обласних лікарень. В освіті після передачі більшості функцій Районо на рівень громад спільне комунальне підприємство може опікуватись навчальними закладами — спеціалізованими ліцеями для особливо талановитих дітей, зібраних із усіх громад. Крім того, повинно буде опікуватись дітьми із такими вадами, де громади не зможуть забезпечити освітньо-лікувальний процес. В системі надання соціальних послуг після передачі функцій по догляду за людьми в складних життєвих обставинах громадам, підприємство зможе

взяти під свою регуляцію інтернатні установи, дитячі будинки сімейного типу, реабілітаційні заклади.

Таким чином містам та ОТГ не потрібно буде покладатись на вишестоящі районні інстанції, а делегувати повноваження установ, які вони самі створять і самі будуть контролювати. Створення об'єднань, базується на підході, коли громади, що знаходяться в районі, підписують договір про утворення корпорації, якій делегуються окремі повноважень централізованого регулювання діяльності кожного з учасників органам управління корпорації.

У цій моделі зберігаються повноваження централізованого регулювання, що частково відтворює макет функціонування служб району. Можливо в початковий період після запровадження нового адміністративно-територіального устрою така форма буде більш зрозуміла і адекватна для ще недосвідчених у реалізації своїх функцій громад. Управлінська ланка корпорації буде під стратегічним контролем з боку громад — підписантів договору. В цьому аспекті можна розглядати і такі форми як консорціум та концерн як не договірні, а статутні об'єднання. В них присутній певний лідер, через якого здійснюється фінансування. Учасники концерну наділяють його частиною своїх повноважень, у тому числі правом представляти їх інтереси у відносинах з органами влади, іншими підприємствами та організаціями.

Об'єднання у вигляді концерну має сенс у випадках, коли в великому районі є одне або кілька достатньо великих міст, які є набагато потужнішими ніж решта громад. Можна уявити такі конструкції в районах, де будуть розташовані громади таких міст як Біла Церква, Кременчук, Нікополь та ряд інших. Такі міста уже мають потужні лікарні, коледжі, інститути, інтернатні заклади, тощо. Тому мабуть було б раціонально щоб така провідна міська громада брала на себе роль головного розпорядника коштів, концентрувала на собі функції щодо координації процесів надання різних послуг.

Говорячи про перерозподіл функцій і повноважень у зв'язку із проведенням реформи децентралізації, слід передбачати також напрям, за яким частину цих функцій і повноважень доцільно взагалі вивести від адміністративної опіки і передати у сферу чисто ринкових відносин, передбачивши можливості взаємодії на паритетних засадах приватного фінансування та використання коштів місцевих бюджетів.

Описані вище проблеми щодо раціонального розподілу функцій в системі область — район — місто стосуються міст обласного значення, яких налічується в державі близько 200. В той же час особливе місце тут займає місто Київ, яке не входить адміністративно до складу області і тим більше ніяк не стикається із впливом з боку будь — якого адміністративного району поза містом. Київ та ще ряд великих міст мають в своїй структурі адміністративні райони (міст, що мають райони 22, включаючи окуповані міста АРК, Донецької та Луганської областей). В них в загальній системі розподілу та оптимізації повноважень важливе значення набуває ланка: місто — район в складі міста.

Місцеве самоврядування в містах з районним поділом має певні особливості. Районна в місті рада є представницьким органом внутрішньоміської (районної у місті) громади, яка не виступає самотійним суб'єктом місцевого самоврядування. Вона не має самотійного конституційного статусу і створюється за рішенням відповідної міської ради. Ще кілька років тому міський район мав досить суттєві повноваження, самотійно вирішуючи цілий ряд питань.

Районні ради приймали рішення нормативного характеру, частину із яких мали виконувати районні адміністрації. Ситуація суттєво змінилась із зростанням значення громади — органу місцевого самоврядування. Громада почала розглядатися не просто як кількість жителів на одній території, а як організаційна структура призначена вирішувати цими жителями цілого ряду адміністративних, правових та економічних питань. Відповідно до цього адміністративний район в межах міста частково втратив можливість виконувати повноцінно функції громади, оскільки жителів в межах району не пов'язують функції господарського напрямку, виходить за межі району питання транспортних мереж, а також надання багатьох видів послуг. Тому міський район в якості громади та відповідно повноцінного органу місцевого самоврядування не розглядається.

В той же час цілий ряд функції ефективно зосереджувати саме на районному рівні. Це в першу чергу освітні та соціальні послуги, більшість питань благоустрою та житлово-комунального обслуговування, бібліотечна сфера, частково охорона здоров'я, культура, сфера розваг та фізкультурного обслуговування. Район із перелічених напрямів нині приймає рішення нормативно-розпорядчого характеру, виступає розпорядником бюджетних коштів після міста,

який є головним розпорядником, надає адміністративні послуги, частково є дотичним до кадрових питань. У кожному міському районі наявні територіальні структури основних органів державної влади: відділення міліції, пенсійний фонд, міграційна служба, пожежна служба, реєстрація актів громадянського стану, податкова інспекція, місцевий суд, прокуратура, виконавча дирекція фонду соціального страхування, центр зайнятості, казначейська служба, військовий комісаріат, виконавча служба.

Розвиток самоврядування має тенденцію до поступового скорочення повноважень на рівні внутрішньо міського району. Перехід медичних закладів у статус комунальних підприємств зводить до мінімуму посередницько-розпорядчі функції на районному рівні. Розвиток ОСББ замість ЖЕКів мінімізує потребу в управлінському втручанні з боку районів. Система торгівлі, громадського харчування, розваг, відпочинку і побуту практично повністю приватизована і не потребує адміністративного втручання. Часто суб'єкти господарювання та інші установи, які безпосередньо надають послуги, отримавши автономію та господарську самостійність потерпають від традиційного втручання з боку районних інстанцій.

За аналогією із ланцюжком центральна влада — місто слід продумати систему делегування повноважень в ланцюжку місто — район та місто — суб'єкт господарювання (суб'єкт діяльності). Стоїть завдання суттєво оптимізувати повноваження на цьому рівні, беручи до уваги також той чинник, що частина повноважень має обминати рівень району, а розподілятися між міським рівнем безпосередньо та низовим рівнем, який представляють самі суб'єкти.

В цьому відношенні іноді звертається увага на такий проміжний рівень як мікрорайон. Мікрорайон це як правило територія виділена по периметру міськими транспортними магістралями, в середині якої розташований житловий сектор, а також об'єкти інфраструктури — школи, садочки, амбулаторії сімейних лікарів, заклади торгівлі і побуту. Крім того в межах мікрорайону працюють заклади житлово-комунального господарства — ЖЕКи, ОСББ. Вся інфраструктура обслуговує в основному жителів кожного мікрорайону. Тобто можна говорити про соціально-господарський комплекс.

Мабуть на часі обговорення створення на рівні мікрорайонів управлінських структур специфічного типу. В них чиновницько-бюрократичне управління має бути замінене на громадсько — договірне,

якому місто може делегувати ряд функцій. Такі аналоги є в Європі, де зокрема в Австрії на рівні мікрорайонів формуються навіть оснащені технікою пожежні команди. Елементи управління на мікрорайонному рівні застосовуються і в Україні, зокрема у таких містах, як Луцьк, Тернопіль, Івано-Франківськ, Рівне, Хмельницький та Вінниця.

При розмежуванні повноважень по кожній складовій середня освіта, медицина, транспортне сполучення чи будь-яка інша сфера важливо розписати ці повноваження по таким напрямам: регулятивні; розподільчі; реєстраційні; дозвільні; безпосереднє надання послуг; координуючі.

Регулятивні функції реалізуються через видання відповідних загальнозобов'язуючих нормативних актів, які забезпечують роботу суб'єктів господарювання та бюджетних установ із дотриманням певних правил. В середній освіті це, наприклад, вимоги до навантаження. В первинній медицині — вимоги до приміщень та оснащення. В озеленні — висадки тих чи інших рослин. Такі норми можуть встановлюватись на всіх управлінських рівнях і важливо, щоб місто чітко знало сферу своєї компетенції. Регулятивні акти можуть видаватись як акти виключної компетенції органів міської влади. Інша частина актів має функції щодо адаптації актів, прийнятих на рівнів держави в цілому, області або району, якщо такі акти не мають форми прямої дії і потребують деталізації та/або уточнення.

Розподільчі функції пов'язані із розподілом тих чи інших ресурсів або коштів. Наприклад, в централізованій закупівлі ліків, наприклад, інсуліну для діабетичних хворих за останні роки такі функції доручались і МОЗу, і областям, і містам. В освіті це, наприклад, закупівля підручників. В житлово-комунальному господарстві — придбання автотранспортних, наприклад, снігозбиральних засобів. Відповідно проводиться розподіл коштів, зокрема через субвенції та спеціальні фонди.

Реєстраційні функції щодо актів громадського стану, власності, діяльності на різних ринках в основному не виходять за межі міст, але тут викають проблеми із їх розмежуванням в системі місто — міський район. У видачі спеціальних дозволів і ліцензій рівень компетенції регулюється відповідним законом, але цей закон надає місту право делегувати частину повноважень своїм районам.

Надання послуг населенню може здійснюватись безпосередньо органами місцевого самоврядування, а може суб'єктами господарю-

вання, створеними цими органами на базі комунальної власності, або ж через тендерну процедуру суб'єктами приватної власності. В першому випадку це, наприклад, водозабезпечення і водовідведення, в другому забезпечення громадським транспортом, освітніми, медичними, комунальними послугами.

Частина рішень може бути направлена на координацію діяльності усіх підприємств, організацій, установ, а в ряді випадків і громадян на виконання програм економічного і соціального розвитку, проведенням загальноміських заходів, заходів щодо раціонального використання природних багатств. Виконуючи цю функцію, взаємодіючи між собою, зазначенні суб'єкти міського самоврядування координують діяльність інших інституцій з метою об'єднання їх зусиль у здійсненні соціально-господарського та культурного будівництва.

До кінця 2021 року необхідно буде зробити “прив’язку” повноважень для кожної зазначеної вище ланки цих ланцюжків. Тобто слід буде визначити на якому рівні приймаються рішення остаточно або за умови наступного погодження щодо в першу чергу наступних напрямів:

- планування обсягів та структури діяльності (роботи, послуги, параметри обслуговування в межах контингентів, номенклатури, асортименту, видів діяльності);

- рішення стосовно взаємодії із споживачами (робіт, послуг, параметрів обслуговування, тощо) та поставщиками необхідних для здійснення діяльності ресурсів, тобто рішення щодо маркетингу і логістики;

- прийняття кадрових рішень;

- питання пов’язані із оплатою праці та матеріальним заохоченням;

- розподіл зароблених доходів та/або отримання фінансування;

- питання стратегічного розвитку, пов’язані із капітальними видатками та інвестиціями;

- права щодо ціно та тарифоутворення;

- права щодо участі у взаємодії із фінансовими ринками, включаючи отримання кредитів і позик, страхування, роботі на ринку цінних паперів;

- право створювати філії, підрозділи, бути учасниками об’єднань із іншими особами;

- можливість змінювати профіль своєї діяльності, виходити на інші ринки;
- інші повноваження.

Чіткий розподіл повноважень за вказаними напрямками мають реалізувати своєю нормотворчою діяльністю новообрані органи місцевого самоврядування. Однак зробити це вони зможуть тільки на основі чинного законодавства. Тому перед законодавчим органом України — Верховною радою стоїть завдання дуже оперативно внести зміни в закони про місцеве самоврядування, місцеві органи влади, визначити повноваження нових районів, а також закон про столицю — місто Київ. Від якості та обґрунтованості нового законодавства буде залежати наскільки місцеве самоврядування на міському рівні зможе ефективно вирішувати завдання соціально-економічного розвитку своїх громад.

Список використаних джерел

1. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу (2019): аналіт. доп. / [Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін.]; за наук. ред. Я.А. Жаліла. Київ: НІСД. 192 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-B0_0.pdf.
2. Досвід децентралізації у країнах Європи (2015): зб. док. пер. з іноз. мов. Заг. ред. В. Б. Гройсмана. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України. 766 с.
3. Кулик Т.О. (2016). Конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві: монографія. К.: Алерта. 198 с.
4. Матвієнко А.С. (2015). Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна (2015): монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 376 с.
5. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості (2019): тези доповідей III щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції 06 грудня 2019 р.. К.: ТОВ "ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС". 228 с.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

7. Про утворення та ліквідацію районів. Постанова Верховної ради України від 17.07.2020 р.

8. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг (2017): навч. посіб. [Г.А. Борщ, В.М. Вакуленко, Н.М. Гринчук, Ю.Ф. Дехтяренко, О.С. Ігнатенко, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук, В.В. Юзефович]. Київ. 107 с.

9. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні (2016): наукова доповідь. За ред. д-ра екон. наук І.О. Луїної; НАН України, ДУ "Ін.-т екон. та прогнозів. НАН України". Київ. 70 с.

10. Скупченко Д.О. (2017). Нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні. *Теорія та практика державного управління*, 2. С. 1–7.

2.3. Актуальні питання управління енергоефективністю економіки України

На часі енергоефективність займає одну з ключових позицій у розвитку економіки країн з розвинутою економікою. Після підписання Угоди про Асоціацію з ЄС, на часі Україна як член Енергетичного Співтовариства виконує низку міжнародних зобов'язань щодо впровадження реформ з енергоефективності.

На цьому складному шляху Україна вже залучилася активною підтримкою Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ). Так, на разі енергетичний кластер GIZ включає дев'ять проєктів [10]. Внаслідок підтримки проєкту GIZ "Консультавання підприємств щодо енергоефективності" та сприяння Держенергоефективності в Україні створено Мережу енергоефективних підприємств на Львівщині і Мережу енергоефективних хлібопекарів, а також запроваджено Мережу енергоефективності виробників будівельних матеріалів. Також за підтримки Уряду Німеччини триває імплементація директиви ЄС щодо енергоефективності та впровадження механізмів енергоменеджменту і ЕСКО [7].

За сучасних умов господарювання проблемами енергоефективності займаються як вчені, так і практики. Законодавча та нормативна бази сприяють розвитку енергоефективності в Україні. Розроблено методологію прогнозування і обґрунтування рішень для підвищення енергоефективності в умовах євроінтеграції. Для за-

безпечення реалізації низки заходів щодо оптимізації управління енергоефективністю економіки України розраховані математичні моделі прогнозування та аналізу енергетичного та економічного розвитку, які виконано з врахуванням загальноекономічних і галузевих показників, зокрема: енергетики, промисловості, сільського господарства, будівництва і транспорту. Процес управління енергоефективністю економіки України є складним і динамічним. Він керований і здійснюється людьми для досягнення поставленої мети. Так, у літературних джерелах [3; 4; 8] існують різні наукові підходи до тлумачення поняття “енергоефективність” — це:

- характеристика технологій генерації енергії, устаткування, виробництва чи системи в цілому, яка показує ступінь використання енергії на одиницю кінцевого продукту (метою є реалізація системи організаційних і технічних заходів);

- ефективне (доцільне, розсудливе) використання енергетичних запасів (метою є застосування меншої кількості енергії для підтримання того ж рівня енергетичного забезпечення технологічних процесів на виробництві / будівель);

- корисність енергоспоживання (метою є доцільне і ефективне витрачання енергії);

- оцінювання показників: кількісних (кількість енергії на одиницю кінцевого продукту) і якісних (низька, висока) (метою є аналіз оцінки рівня енергоефективності).

- необхідний рівень витрат енергетичних ресурсів для досягнення певного рівня благополуччя (наприклад, економічного, соціального, стандартів життя людини, стану навколишнього природного середовища і т. ін.);

- показник, обернений енергоемності;

- комплексний набір показників, визначення яких залежить від системи, для якої він визначається, а найголовнішим при цьому є спостереження за динамікою цих показників і забезпечення їх постійного покращення за рахунок усіх економічно обґрунтованих доступних заходів (вдосконалення сучасних технологій, а також, що дуже важливо, заміни існуючих технологій використання паливно-енергетичних ресурсів на принципово нові).

Основним показником енергоефективності будь-якої країни традиційно вважається енергоемність валового внутрішнього продукту (ВВП). В Україні спостерігається висока енергоемність виробленої

продукції, що негативно впливає на енергоемність ВВП. Тому одним із пріоритетних напрямів є зниження рівня енергоемності виробництва виробленої продукції. Загальновідомо, що чим нижчий показник енергоемності, тим вищий показник енергоефективності.

Згідно Енергетичної стратегії України на період до 2030 р., енергоемністю ВВП є питомі затрати первинної енергії на одиницю ВВП. У даній стратегії зазначено, що енергоемність ВВП України повинна зменшитися до 0,41кг у.п./дол. США [9]. Аналіз літературних джерел свідчить, що за показником енергоемності ВВП наша країна в декілька разів перевищує показники розвинених країн Західної і Східної Європи [4; 9]. Аналіз енергоемності валового внутрішнього продукту України за 2014-2018 рр. наведено в *табл. 2.3.1.*

Таблиця 2.3.1

**Аналіз енергоемності
валового внутрішнього продукту України за 2014–2018 рр.***

Показники	Роки					Відхилення (%) 2018 р. до:	
	2014	2015	2016	2017	2018	2014 р.	2017 р.
	ВВП за ПКС 2011 млрд. міжнародних дол.	354,5	319,8	327,2	335,4	346,9	97,86
Кінцеве енергоспоживання, тис. т н.е.	61460	50831	51649	49911	51171	83,26	102,52
Енергоемність кінцевого споживання, т н.е./тис. міжнародних дол.	0,173	0,159	0,158	0,149	0,148	85,55	99,33
Загальне постачання первинної енергії, тис. т н.е.	105683	90090	94383	89462	93165	88,16	104,14
Енергоемність загального постачання первинної енергії, т н.е./тис. міжнародних дол.	0,298	0,282	0,288	0,267	0,269	90,27	100,75

* 2014–2018 рр. без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях. Дані Державної статистики України [1], власні розрахунки.

Аналіз *табл. 2.3.1* свідчить про те, що у 2018 р. порівняно з 2017 р. зріс рівень: ВВП на 3,4 %; кінцевого енергоспоживання на 2,5 %; загального постачання первинної енергії на 4,1 %; енергоемності загального постачання первинної енергії на 0,7 %. Проте зменшився на 0,67 % рівень енергоемності кінцевого споживання у 2018 р. порівняно з 2017 р.

На офіційному веб-сайті ТОВ “Нафтогазбудінформатика” у статті “Енергоефективність в Україні та країнах ЄС” [5] сформульовані основні причини високої енергоемності ВВП та як наслідок низької енергоефективності економіки України, зокрема:

- недосконала структура промислового виробництва, домінування енергоемних виробництв зі значною питомою вагою застарілих енерговитратних технологій;

- зношеність основних фондів промислових підприємств та житлово-комунального господарства;

- високі втрати енергоресурсів;

- низький рівень впровадження енергоефективних технологій та використання альтернативних джерел енергії, а також недостатні заходи зі стимулювання енергоефективності;

- надмірне регулювання ринку, що заважає нормальній роботі енергетичного ринку;

- стимулювання впровадження інноваційних енергозберігаючих технологій;

- недосконалість нормативно-правової та законодавчої бази щодо.

Енергетичний баланс України за 2014-2018 рр. наведено в *табл. 2.3.2*.

Аналіз *табл. 2.3.2* свідчить про те, що в енергетичному балансі зменшуються обсяги традиційних енергоресурсів, зокрема, таких як: вугілля і торфу, нафти сирової, природного газу, атомної енергії. Одночасно збільшуються обсяги відновлюваних джерел енергії. Так, у 2018 р. збільшився рівень:

- по-перше, вітро-, сонячної енергії на 32,21 % порівняно з 2017 р. і на 47,01 % порівняно з 2014 р.;

- по-друге, гідроелектроенергії на 16,64 % порівняно з 2017 р. і на 23,05 % порівняно з 2014 р.;

- по-третє, біопалива та відходів на 2,99 % порівняно з 2017 р. і на 55,31 % порівняно з 2014 р..

Таблиця 2.3.2

**Енергетичний баланс нафтового еквіваленту України
за період 2014–2018 рр. (тис. т)^{*}**

Виробництво енергоресурсів	Роки					Відхилення (%) 2018 р. до:	
	2014	2015	2016	2017	2018	2014 р.	2017 р.,
	Вугілля й торф	31891	17423	22869	13637	14087	44,17
Нафта сира	2817	2618	2304	2208	2341	83,10	106,02
Природний газ	15022	14814	15175	15472	16487	109,75	106,56
Атомна енергія	23191	22985	21244	22453	22145	95,49	98,63
Гідроелектроенергія	729	464	660	769	897	123,05	116,64
Вітрова, сонячна енергія	134	134	124	149	197	147,01	132,21
Біопаливо та відходи	2399	2606	3348	3618	3726	155,31	102,99
Теплоенергія	745	571	599	546	534	71,68	97,80
Всього	76928	61614	66323	58851	60413	78,53	102,65

Проте у 2018 р. зменшилося виробництво теплоенергії на 2,2 % порівняно з 2017 р. і на 8,32 % порівняно з 2014 р.

Статистичні показники структури кінцевого споживання енергії в Україні свідчать про те, що впродовж останніх 2 років вони залишались незмінними. Так, протягом 2017–2018 рр. обсяги у загальній структурі кінцевого споживання енергії склали: вугілля й торфу 10 %, нафти сирової та нафтопродуктів — 20 %, природного газу — 30 %, відновлюваної енергетики 4 %, електроенергії — 20 %, теплоенергії — 16 % [1].

Установлена потужність електростанцій і тепла потужність в регіонах України за 2014–2018 рр. наведено в *табл. 2.3.3*.

Поряд із процесом зниження в 2018 р. рівень встановленої потужності електростанцій збільшився у таких регіонах як: Вінницькому — на 5,2 % проти 2016 р. і на 0,6 % проти 2017 р.; Закарпатському — майже у 4 рази проти 2016 р. і на 18,6 % проти

^{*} Дані Державної статистики України [1], власні розрахунки.

2017 р.; Івано-Франківському — на 2,8 % проти 2016 р. і на 1,5 % проти 2017 р.; Кропивницькому — на 5,8 % проти 2016 р. і на 4,9 % проти 2017 р.; Львівському — на 22,6 % проти 2016 р. і на 12,9 % проти 2017 р.; Миколаївському — на 2,3 % проти 2016 р. і на 0,9 % проти 2017 р.; Полтавському — на 3,2 % проти 2016 р. і на 1,4 % проти 2017 р.; Сумському — на 6,3 % проти 2016 р. і на 9 % проти 2017 р.; Тернопільському — на 28,6 % проти 2016 р. і на 9,1 % проти 2017 р.; Херсонському — на 59,4 % проти 2016 р. і на 42,8 % проти 2017 р.; Хмельницькому — на 2,7 % проти 2016 р. і на 1,4 % проти 2017 р.; Черкаському — на 3,2 % проти 2016 р. і на 2,9 % проти 2017 р.

В цілому по Україні рівень потужності електростанцій у 2018 р. склав 51508 тис. кВт, що менше на 13 % проти 2016 р. і на 2,6 % проти 2017 р..

Також аналіз *табл. 2.3.3* свідчить про те, що у 2018 р. спостерігався наступний рівень встановленої теплової потужності:

— найбільша у таких регіонах як: Дніпровському (20364 Гкал/год), Івано-Франківському (11214 Гкал/год), Донецькому (10624 Гкал/год), Харківському (9440 Гкал/год), Запорізькому (6819 Гкал/год), Полтавському (5208 Гкал/год), Львівському (4877 Гкал/год) і Київському (4867 Гкал/год);

— найменша у таких регіонах як: Закарпатському (225 Гкал/год), Чернівецькій (1211 Гкал/год), Херсонському (1598 Гкал/год), Волинському (16147 Гкал/год), Чернігівському (1985 Гкал/год), Тернопільському (2000 Гкал/год) і Житомирському (2335 Гкал/год).

Так, у 2018 р. рівень теплової потужності:

— зменшився у таких регіонах як: Дніпровському — на 1,1 % проти 2016 р. і на 1,5 % проти 2017 р.; Житомирському — на 1,1 % проти 2016 р. і на 2,9 % проти 2017 р.; Київському — на 6,9 % проти 2016 р. і на 5,7 % проти 2017 р.; Сумському — на 0,6 % проти 2016 р. і на 1,1 % проти 2017 р.; Чернівецькому — на 1,1 % проти 2016 р. і на 1,9 % проти 2017 р.;

— збільшився у таких регіонах як: Вінницькому — на 11,5 % проти 2016 р. і на 8,9 % проти 2017 р.; Волинському — на 3 % проти 2016 р. і на 31,5 % проти 2017 р.; Закарпатському — на 21 % проти 2016 р. і майже у 2,6 рази проти 2017 р.; Івано-Франківському — на 14,5 % проти 2016 р. і на 5,5 % проти 2017 р.; Львівському — на 3,3 % проти 2017 р.; Одеському — на 8,3 % проти

Таблиця 2.3.3

**Установлена потужність електростанцій
і тепла потужність в регіонах України за 2016–2018 рр.***

Регіони	потужність електростанцій, тис. кВт			теплова потужність, Гкал/год			Відхилення (%) 2018 р. до:			
	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	потужність електростанцій		теплова потужність	
							2016 р.	2017 р.		
Вінницький	1922	2011	2022	2939	3008	3277	105,2	100,6	111,5	108,9
Волинський	26	26	24	1567	1559	1614	92,3	92,3	103,0	103,5
Дніпровський	5627	5621	5341	20589	20669	20364	94,9	95,0	98,9	98,5
Донецький	8751	6704	6709	155264	12081	10624	76,67	100,1	6,84	87,9
Житомирський	28	37	34	2361	2405	2335	121,4	91,9	98,9	97,1
Закарпатський	26	86	102	186	86	225	392,3	118,6	121,0	261,6
Запорізький	11491	11508	10752	6865	6708	6819	93,6	93,4	99,3	101,7
Івано-Франківський	2625	2659	2698	9793	10632	11214	102,8	101,5	114,5	105,5
Київський	2724	2795	2763	5226	5162	4867	101,4	98,9	93,1	94,3
Кропивницький	690	696	730	2853	2849	2853	105,8	104,9	100,0	100,1
Луганський	2276	2277	1611	4454	10089	3379	70,8	70,8	75,9	33,5
Львівський	699	759	857	8124	4722	4877	122,6	112,9	60,0	103,3

Миколаївський	3688	3739	3772	7322	3022	3098	102,3	100,9	42,3	102,5
Одеський	5278	293	340	3717	3504	4024	6,4	116,0	108,3	114,8
Полтавський	413	420	426	5037	5130	5208	103,2	101,4	103,4	101,5
Рівненський	2881	2890	2890	2854	2874	3247	100,3	100,0	113,8	113,0
Сумський	206	201	219	3628	3644	3605	106,3	109,0	99,4	98,9
Тернопільський	56	66	72	1543	1856	2000	128,6	109,1	129,6	107,8
Харківський	3065	3066	3070	10237	8945	9440	100,2	100,1	92,2	105,5
Херсонський	463	517	738	1310	1351	1598	159,4	142,8	122,0	118,3
Хмельницький	2077	2105	2134	2685	2817	2980	102,7	101,4	111,0	105,8
Черкаський	720	722	743	4392	4197	4271	103,2	102,9	97,2	101,8
Чернівецький	1741	1741	1743	1225	1234	1211	100,1	100,1	98,9	98,1
Чернігівський	224	231	228	1942	1906	1985	101,8	98,7	102,2	104,1
Всього по Україні	59176	52886	51508	277580	131980	127207	87,0	97,4	45,8	96,4

* Дані Державної статистики України [1], власні розрахунки.

2016 р. і на 14,8 % проти 2017 р.; Рівненському — на 13,8 % проти 2016 р. і на 13 % проти 2017 р.; Тернопільському — на 26,9 % проти 2016 р. і на 7,8 % проти 2017 р.; Харківському — на 5,5 % проти 2017 р.; Херсонському — на 22 % проти 2016 р. і на 18,3 % проти 2017 р.; Хмельницькому — на 11 % проти 2016 р. і на 5,8 % проти 2017 р.; Чернігівському — на 2,2 % проти 2016 р. і на 4,1 % проти 2017 р.

В цілому по Україні рівень теплової потужності у 2018 р. склав 127207 Гкал/год, що менше на 54,2 % проти 2016 р. і на 3,6 % проти 2017 р..

В цілому можна зробити висновок про те, що в Україні генеруючі джерела енергосистем для забезпечення добового регулювання і раціональних режимів роботи електростанцій фактично знаходяться на стадії вичерпання фізичних можливостей. Тому в найближчий час необхідно їх реконструювати, а також вводити нові високоманеврові потужності.

Фактори прямого впливу на енергоефективність економіки України наведено в *табл. 2.3.4.*

Таблиця 2.3.4

**Фактори прямого впливу
на енергоефективність економіки України***

№ п/п	Фактори	Вага, %
1	Зацікавленість фінансово-промислових груп (ФПГ)	17,0
2	Рівень «тінізації» економіки	12,1
3	Домінуючий тип свідомості	11,2
4	Рівень цін на енергію	9,5
5	Енергоємність галузей	7,2
6	Міжнародні зобов'язання	6,9
7	Законодавча урегульованість енергоефективності	6,7
8	Ринкова вартість капіталу	5,3

* Складено автором на основі [3; 4; 5; 6].

№ п/п	Фактори	Вага, %
9	Структура економіки	4,3
10	Інфраструктура енерговикористання	3,8
11	Рівень потреб населення у товарах	3,2
12	Споживання енергії для пересування	2,9
13	Енергоефективність обладнання	2,5
14	Популяризація, поширення інформації	1,9
15	Структура паливно-енергетичного балансу	1,3
16	Організація інвестиційного процесу	1,3
17	Споживання енергії в будівлях	1,1
18	Енергоефективність процесів	0,9
19	Обсяги інвестування	0,9
	Всього	100

Аналіз *табл. 2.3.4* свідчить про те, що до факторів, які мають:

— найбільшу вагу відносяться: зацікавленість ФПГ (17 %), рівень “тонізації” економіки (12,1 %), діючий тип свідомості (11,2 %), рівень цін на енергію (9,5 %) і енергоємність галузей (7,2 %);

— найменшу вагу відносяться: обсяги інвестування і енергоефективність процесів (0,9 %), споживання енергії в будівлях (1,1 %), структура паливно-енергетичного балансу і організація інвестиційного процесу (1,3 %).

Таким чином, перешкодами на шляху до розвитку енергоефективності економіки України є: ринкові, техніко-технологічні, фінансові, податкові, інформаційні, регуляторні та інституціональні (*табл. 2.3.5*).

Заходи в галузі енергоефективності як система управління процесом оптимізації споживання різних видів паливно-енергетичних ресурсів України наведено на *рис. 2.3.1*.

Таблиця 2.3.5

Перешкоди на шляху до розвитку енергоефективності економіки України

Перешкоди	Перелік, сутність, зміст
Ринкові	<p>організація ринку і цінові диспропорції утруднюють споживачам у повній мірі оцінити енергоефективність;</p> <p>проблеми, пов'язані з конфліктом інтересів, що виникає, якщо інвестор не може скористатися благами від підвищення ефективності;</p> <p>витрати за угодою (вартість розроблення проєкту перевищує економію енергії);</p> <p>заздалегідь понесені витрати і рознесені у часі вигоди відбивають бажання у інвесторів;</p> <p>сприйняття інвестицій в енергоефективність як складних і ризикованих, з високими витратами за угодою;</p> <p>відсутність поінформованості щодо фінансових вигод з боку фінансових інститутів;</p> <p>відсутність достатньої інформації та розуміння з боку споживачів для прийняття рішення про раціональність використання та обсяги інвестицій;</p> <p>тарифи на енергію не стимулюють інвестиції в енергозбереження та енергоефективність;</p> <p>структура стимулів спонукає енергетичні компанії продавати електроенергію, а не інвестувати в економічно вигідну енергоефективність;</p> <p>інституційний ухил у бік інвестицій, орієнтованих на пропозицію;</p> <p>відсутність доступних технологій енергоефективності, які прийнятні до місцевих вимог;</p> <p>недостатній потенціал визначення, розробки, реалізації та підтримки інвестицій в енергоефективність.</p>
Технічні	



Рис. 2.3.1. Заходи в галузі енергоефективності як система управління процесом оптимізації споживання різних видів паливно-енергетичних ресурсів України

Таким чином, заходи в галузі енергоефективності (рис. 2.3.1) як система управління процесом оптимізації споживання різних видів паливно-енергетичних ресурсів України включають:

- по-перше, механізми ціноутворення, механізми регулювання та контролю, перетворення ринку і механізми розвитку;
- по-друге, фінансові заходи, податкові заходи, економічне стимулювання, інвестиційні заходи і стимулювання персоналу;
- по-третє, технологічний розвиток, інноваційний розвиток, комерційний розвиток і розвиток потенціалу.

Курс на енергоефективність вказує перспективні напрямки розвитку інновацій, розширює можливості підприємницької діяль-

ності у сфері енергозбереження та енергоефективності, стимулює попит на енергозберігаючі продукти та технології.

Існують різні Міжнародні програми у сфері енергоефективності, зокрема серед таких варто назвати:

— північноамериканську програму, яка сприяє розвитку комп'ютерних блоків живлення, що мають коефіцієнт корисної дії (ККД) не менше 80 %;

— програми енергозбереження Китаю.

Також активно працюють у напрямку енергоефективності різноманітні міжнародні агентства, бюро, центри, корпорації, організації, комісії, управління, департаменти і комітети, ради міністрів, різні міністерства і органи:

— Міжнародне енергетичне агентство;

— Державне агентство енергоефективності та енергозбереження в Україні;

— Департамент з енергоефективності в Білорусії;

— Комітет з державного енергетичного нагляду в Казахстані;

— Рада міністрів з питань енергетики в Австралії;

— Міністерство гірничо-шахтних ресурсів у Бразилії;

— Орган з енергозбереження в Новій Зеландії;

— Бюро енергоефективності в Індії;

— Іранська організація енергоефективності;

— Китайський національний центр енергозбереження;

— Центр енергозбереження Японії;

— Корейська корпорація управління (Південна Корея);

— Американська рада з енергоефективної економіки «Energy Star»;

— Канадське Управління енергоефективності;

— Національна комісія з енергозбереження у Мексиці;

— Європейська Комісія — енергоефективна Європейська рада з енергоефективної економіки.

Провідну роль відіграє міжнародне партнерство зі співробітництва в галузі енергоефективності.

Ісаков А.А. і Кобушко І.М. [6] досліджуючи питання енергоефективності національної економіки, акцентують увагу на тому, що в Україні діє: по-перше, більше 250 нормативно-правових актів; по-друге, регіональні та галузеві програми підвищення енергоефективності та зменшення споживання енергоресурсів бюджетними установами, раціональне їх використання.

Розроблена і схвалена «Енергетична стратегія України на період до 2035 року “Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність” зорієнтована на інтеграцію енергосистеми України до європейської, зокрема через такі заходи як: по-перше, збільшення експорту енергії; по-друге, зниження рівня енергоємності промислового виробництва; по-третє, підвищення енергетичної безпеки країни [6; 11].

У 2017 р. було прийнято Закон України “Про енергетичну ефективність будівель” [8]. Головною метою цього закону є забезпечення правових, соціально-економічних і організаційних засад діяльності у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель, зокрема зменшення споживання енергії у будівлях. Поряд з цим Закон України “Про енергетичну ефективність будівель” [8] визначає основні засади державної політики країни у сфері енергоефективності, а саме:

— забезпечення належного рівня енергетичної ефективності будівель відповідно до технічних регламентів, національних стандартів, норм і правил;

— стимулювання зменшення споживання енергії в будівлях;

— забезпечення скорочення викидів парникових газів у атмосферу;

— створення умов для залучення інвестицій з метою здійснення заходів із забезпечення (підвищення рівня) енергетичної ефективності будівель;

— забезпечення термомодернізації будівель, стимулювання використання відновлюваних джерел енергії;

— розроблення та реалізація національного плану щодо збільшення кількості будівель з близьким до нульового рівнем споживання енергії.

Невирішеними залишаються питання щодо зменшення енергетичних витрат у комунальній економіці України. Низку таких проблемних питань у сфері енергоефективності неможливо вирішити без застосування інноваційних проектів, зокрема на основі вдосконалення муніципального менеджменту.

Фахівці переконані, що енергоефективність у комунальній економіці повинна здійснюватися на основі енергетичного менеджменту із застосуванням безперервного обліку та аналізу спожитих енергоресурсів, енергоаудиту та впровадження енергозберігаючих технологій.

Проте органи місцевого самоврядування позбавлені організаційно-управлінських механізмів, спеціального інструментарію

та достовірної інформації щодо прогнозування і планування у сфері споживання енергоресурсів у бюджеті України. Так, наприклад, під час формування бюджетів на енергію, а також при вирішенні питань ефективного процесу інвестування в програми підвищення ефективності її використання необхідно застосовувати моніторинг і аналіз використання енергоресурсів.

Позиціями плану розроблення і впровадження нової ланки управління енергоефективністю повинні стати:

- запровадження системи енергетичного менеджменту в комунальну енергетику;
- вибір тактичної схеми та інструментарію для розвитку системи енергетичного менеджменту;
- на основі моніторингу опрацювання даних експлуатаційних норм споживання енергоресурсів;
- налагодження контролю за раціональним використанням енергоресурсів окремими категоріями об'єктів комунальної енергетики;
- забезпечення ефективної експлуатації енергоспоживаючого обладнання і енергосистем;
- проведення енергетичних обстежень;
- вибір енергоефективних покращуючих заходів і розроблення технічних проектів з енергоефективної реконструкції та заміни обладнання;
- створення фінансових механізмів для фінансування інвестиційних енергоефективних проектів за рахунок заощаджень;
- впровадження енергоефективних заходів з реконструкції об'єктів комунальної енергетики.
- інвестування в реконструкцію та закупівлю нового обладнання.

У країнах з розвинутою ринковою економікою сформована нова енергетична цивілізація, основні складові якої:

- енергоефективність;
- інтелектуальні енергетичні системи на основі концепції Smart Grid;
- децентралізація енергетики;
- нові альтернативні джерела енергії.

Розвиток енергетики 4-го інвестиційного циклу буде реалізовуватися за допомогою двох основних моделей: “Енергоефективність+” і “Нова парадигма — ринок потужності” (табл. 2.3.6) [4].

Таблиця 2.3.6

Моделі розвитку енергетики 4-го інвестиційного циклу*

Моделі розвитку	Період виконання	Напрями	Складові активізації драйверу моделі розвитку
“Енергоефективність+”	до 2020 р. включно	розвиток атомної енергетики; розвиток нетрадиційних та відновлюваних джерел енергії (НВДЕ); запуск програм енергоефективності другої хвилі (он-лайн керування споживанням); технології уловлювання та зв’язування CO ₂ (Carbon capture and sequestration — CCS); посилення в паливно-енергетичному балансі (ПЕБ) відновлюваної енергетики тощо;	домінування централізованої енергетики; розвиток три генерації, розосередженої генерації; економічно виправдані інновації; розвиток моделей інтелектуальної енергетики в окремих кластерах (Smart Grid 1.0);
“Нова парадигма — ринок потужності”	після 2020 р.	лібералізація ринку в сфері генерації, розосереджена генерація; Smart Grid у версії «активні мережі»; замість ринку енергетичних послуг і палива — ринок енергетичних потужностей і вихід на нього «покупця — продавця» (активні будинки, електротранспорт тощо); перебудова міст.	масштабний перехід до інтелектуальних енергетичних систем та мереж; широке впровадження технологій Smart Grid 2.0; трансконтинентальна інтеграція енергетичних систем; впровадження провідних технологій (технологій «чистої/зеленої» енергетики); лібералізація ринків.

Отже, основними напрямками управління енергоефективністю економіки України повинні стати:

— зниження енергоємності ВВП на 20 % до кінця 2020 року шляхом впровадження обов’язкового комерційного обліку споживання енергоресурсів (енергії та палива), переходу до використання енергоефективних технологій та обладнання;

* Складено автором на основі [4; 11].

— забезпечення максимально широкої диверсифікації шляхів та джерел постачання первинних енергоресурсів, зокрема нафти, природного газу, вугілля, ядерного палива, нарощування видобутку вітчизняних енергоносіїв, запровадження прозорих конкурентних правил розробки та використання родовищ енергоносіїв;

— лібералізація ринків електричної і теплової енергії, вугілля та газу, перехід на нову модель їх функціонування;

— інтеграція енергосистеми України з континентальною європейською енергосистемою ENTSO-E;

— реорганізація публічного акціонерного товариства “Національна акціонерна компанія “Нафтогаз України”;

— повна реформа системи ціно- та тарифоутворення на енергію та паливо, зокрема перегляд механізму формування балансу енергоресурсів, відмова від перехресного субсидування та державного дотування;

— залучення іноземних інвестицій в енергетичний сектор України, зокрема до модернізації Єдиної газотранспортної системи України, електрогенеруючих потужностей та електромереж;

— реформа вугільної галузі та залучення стратегічних інвесторів, приватизація перспективних і ліквідація (консервація) збиткових вугледобувних підприємств;

— модернізація інфраструктури паливно-енергетичного комплексу.

Таким чином, наукове та практичне значення результатів дослідження полягає у виокремленні основних напрямів управління енергоефективність економіки України.

Подальшими напрямами досліджень з цього питання стане оптимізація паливно-енергетичного балансу України, а також дослідження вирішення проблеми рівня енергоефективності на прикладі країн Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. Державна служба статистики України. Економічна статистика. Економічна діяльність. Енергетика (2020). URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 10.05.2020).

2. Держенергоефективності та КРМГ проаналізували пріоритетні ініціативи у сфері енергоефективності та декарбонізації економіки (2020). Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України. Урядовий портал від 17 липня 2020 р.. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/derzhenergoefektivnosti-ta-kpmg-proanalizuvali-prioritetni-iniciativi-u-sferi-energoefektivnosti-ta-dekarbonizaciyi-ekonomiki> (дата звернення: 20.07.2020).

3. Дешко В.І., Волощук В.А., Буяк Н.А. (2019). Ексергетичний аналіз систем створення теплового комфорту у будівлях: монографія. Київ: КПІ ім. Ігоря Сікорського. 296 с.

4. Енергетична ефективність України (2016). Кращі проектні ідеї: проєкт “Професіоналізація та стабілізація енергетичного менеджменту в Україні”. Уклад.: С.П. Денисюк, О.В. Коцар, Ю.В. Чернецька. К.: КПІ ім. Ігоря Сікорського. 79 с.

5. Енергоефективність в Україні та країнах ЄС (2014). ТОВ “Нафтогазбудінформатика”. URL: <http://www.ngbi.com.ua/enef.htm> (дата звернення: 10.05.2020).

6. Ісаков А.А., Кобушко І.М. (2016). Енергоефективність національної економіки в контексті її еколого-економічної безпеки. *Механізм регулювання економіки*, 3. С. 88-96.

7. Німеччина — партнер України у розвитку сфери енергоефективності (2019). Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України. Урядовий портал від 17 квітня 2019 р.. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/nimechchina-partner-ukrayini-u-rozvitku-sferi-energoefektivnosti> (дата звернення: 10.05.2020).

8. Про енергетичну ефективність будівель: Закон України від 22 червня 2017 р. № 33. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-19> (дата звернення: 11.05.2020).

9. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. №1071-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1071-2013-%D1%80> (дата звернення: 10.05.2020).

10. Система енергоефективності в Україні: проєкт до обговорення. Співпраця з Німеччиною. GIZ. 2018. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/09/GIZ-brochure.pdf> (дата звернення: 10.05.2020).

11. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року “Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність”: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р.. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80>.

2.4. Соціальні хаби як елемент інфраструктурного забезпечення участі громади в розвитку міст

Практика реформ в Україні продемонструвала, що успіх якісних перетворень значною мірою залежить від залученості та інтересу громадян у цих процесах, а також у більшості випадків потребує підтримки населенням трансформаційних зусиль влади. Реформа децентралізації публічно-владних повноважень засвідчила особливий успіх та ефективність тих міст і громад, де налагоджено належну комунікацію з мешканцями і де місцеві жителі наділені інструментами впливу на формування та ухвалення адміністративних рішень. Водночас там, де має місце нав'язування і форсування реформи без досягнення суспільного консенсусу і врахування громадської думки, політика змін виявляється ураженою неузгодженістю окремих елементів, фрагментарністю та слабкістю обґрунтування. Як наслідок, засадничі принципи децентралізації, попри її очевидні переваги та перспективність, відторгаються населенням, а практичні заходи саботуються на місцях. Тому можновладцям і практикам реформ важливо усвідомлювати, що без участі представників громади цей важливий інструмент розвитку міст може бути змарновано, а вітчизняні прогресивні ідеї щодо децентралізації полишено та не реалізовано.

З огляду на це, втілення в життя децентралізаційної парадигми розвитку країни має безальтернативно супроводжуватися зміцненням і промоцією громадського активізму, який асоціюється з цілеспрямованою діяльністю індивідів у конкретній громаді (територіальній або професійній) і на користь цієї громади, формує їх спільну мету та спрямовує їх зусилля на її досягнення. Саме діяльним залученням осіб у спільноту та актуалізацією їх відповідальності за соціальні наслідки своїх дій громадський активізм викликає появу і подальшу реалізацію соціального капіталу, який власне зумовлює успіх намічених реформ.

Постановка проблеми супроводу реформи децентралізації заходами зі зміцнення громадського активізму зумовлює необхідність розроблення конкретних заходів та інструментів інфраструктурного забезпечення участі громади в розвитку міст у контексті децентралізації. Вагомим елементом цього забезпечення може стати мережа спеціально створених незалежних агенцій, уповноважених надавати усесторонню (матеріально-технічну, консультаційну, ка-

дрову, інформаційну) підтримку соціально активним громадським інституціям чи діячам. Із роллю цих агенцій, на нашу думку, можуть ефективно впоратись так звані хаби соціальної активності або соціальні хаби, що являють собою громадські центри та соціально-управлінські лабораторії, які володіють різноманітними ресурсами для організації співпраці активних містян, надання імпульсу розвитку громадських ініціатив і соціальних інновацій у конкретній громаді. У цій частині монографії пропонуємо обґрунтування доцільності та способів використання соціальних хабів для активізації участі громади в розвитку українських міст.

Із зарубіжної практики відомо, що згадані організаційні утворення є різновидом креативних хабів — технічно підготовлених і відповідним чином оснащених центрів для гнучкої з позиції управління, невимушеної та продуктивної взаємодії й діяльності творчих і підприємливих осіб (митців, винахідників, дизайнерів, науковців тощо). З різних причин ці люди відмовляються від монотонної офісної зайнятості, відчуваючи брак спілкування і кричущу шаблонність робочих процесів та завдань. Відхід від традиційних офісних, ієрархічних, конвеєрно-лінійних моделей організації праці й актуалізація можливостей, які надають креативні хаби, нині набуває поширення з причин зростання масштабів інноваційної зайнятості й увіраження її творчої компоненти та компоненти співпраці — на противагу субординації і контролю.

Агенція European Creative Business Network у 2015 році стала замовником міжнародного дослідження стану розвитку креативних хабів у 24 країнах Євросоюзу [17]. Результати дослідження виявили, що діяльність хабів набуває різноманітних організаційно-правових форм, як-от: громадська організація, класична бізнес-структура, урядова інституція тощо. Близько 40 % досліджених формувань задекларували саме громадське походження. Частина хабів перебувають в структурі університетських комплексів. Розмаїття форм організації й функціонування хабів ускладнює завдання вивчення потреб та підтримки діяльності цього сегмента міських просторів. Найбільшою проблемою при цьому визнається брак фінансування. Попри це, керівники й ентузіасти креативних хабів налаштовані оптимістично, оскільки відчувають свою затребуваність у громадах. Хаби намагаються реалізувати позитивні зміни в економіці та суспільстві через допомогу фрілансерам, роз-

виток місцевої креативної індустрії та різноманітних сервісів для громади.

Серед користувачів або резидентів хабів особливо виокремлюють громадських активістів і соціальних підприємців. Тому креативний хаб, який діє прицільно для підтримки і розвитку соціальних і громадських ініціатив, власне й позиціонується як соціальний хаб (хаб соціальної активності). З організаційної точки зору такі хаби часто влаштовані як соціальні підприємства: вони володіють здатністю надавати конкурентні на ринку послуги широкому загалу заінтересованих осіб, проте отриманий прибуток скеровують на соціально значущі цілі (зокрема, на організацію безкоштовних для громади сервісів/можливостей розвитку). Ці можливості необов'язково стосуються соціального підприємництва, але є корисними для реалізації будь-яких соціальних і соціально-економічних ініціатив.

В Україні створення ні креативних хабів загалом, ні соціальних хабів зокрема ще не стало масовою практикою. Водночас, у великих містах різних регіонів країни до нині вже створено успішні прецеденти розгортання діяльності окремих інституцій подібного профілю, що активно запроваджують зарубіжний досвід та привертають увагу дослідників і практиків [7]. Так, на одному з ресурсів представництва Британської ради в Україні опубліковано серію інтерв'ю із засновниками креативних хабів із 6-ти міст України. Метою цього дослідницького проекту стало отримання розуміння мотивів вітчизняних підприємців до заснування хабів [5]. З'ясувалося, що прагнення соціальних змін у міській громаді — вагомий чинник залучення активних і підприємливих людей до ініціативи створення та розвитку подібних організацій.

Для демонстрації потенціалу власне соціальних хабів пропонуємо їх короткий огляд у різних куточках України: у м. Київ (столиця та громада з північного регіону країни), м. Черкаси (громада центрального регіону), м. Львів (громада західного регіону), м. Харків (схід країни) і м. Одеса (із півдня). Отож, серед соціальних хабів м. Києва необхідно виокремити “Будинок вільних людей”, який функціонує з 2015 р. як майданчик для комплексної підтримки вимушено переселених осіб (у форматі так званого єдиного волонтерського вікна) [4]. Ця організація локалізує в одній будівлі представників різноманітних громадських організацій і волонтерів, діяльність

яких зосереджена довкола боротьби з гуманітарними наслідками військових подій на Донбасі та окупації Криму. Активісти у хабі готові надавати переселенцям соціальну допомогу та юридичні консультації, як і послуги психолога. Вони залучають біженців до різноманітних освітніх і культурних заходів.

Черкаський молодіжний “АмбросХаб” створено активістами у приміщенні колишньої тютюнової фабрики за підтримки міської влади. Організація слугує майданчиком для реалізації ідей і проєктів соціально активного юнацтва [1]. Простір названо ім'ям Сергія Амброса — молодого черкащанина, який героїчно загинув у протистоянні з окупаційними військами на сході країни. Хаб розділено на дві зони: відпочинкову та зону для лекторію. Молодь міста може відвідувати хаб для дозвілля, ознайомлення з бібліотекою та спілкування. Лекторій пропонує можливості для проведення тематичних літературних вечорів, стендапів і кіносеансів. Засновники “АмбросХаба” сподіваються, що він дасть змогу активно залучати молодь міста до організації та поліпшення міського життя.

У м. Львів у приміщенні старого трамвайного депо місцеві підприємці сьогодні налагоджують роботу “Станції Лема” — соціального хаба, який правитиме за кількоповерхову локацію для спілкування та спільної роботи громадсько активних мешканців міста. Як передбачається, будівлю львівського депо, де розташовано хаб, чекає масштабна реконструкція зі збереженням старих і цінних з історично-архітектурної позиції фасадів та інших конструктивних елементів. Ця будівля без перебільшення є інженерно-проєктувальним досягненням кін. ХІХ ст. Тут планують звести центр коворкінгу, івент-зону, майстерні, центр дитячої творчості, амфітеатр тощо [13]. Як і інші хаби соціального спрямування, «Станція Лема» суміщатиме комерційну (оренда площ) та соціальну (безоплатна підтримка проєктів громадських організацій) види діяльності.

Соціальним за суттю є харківський хаб “Студія 42”, який слугує робочим простором для активістів різноманітних громадських рухів та організацій, що впроваджують ті чи інші соціальні та культурні ініціативи. Тут працює коворкінговий центр і конференц-сервіс. Резиденти хаба мають змогу користуватися індивідуальним і належно обладнаним робочим місцем безкоштовно до чотирьох годин щодня. Створено потужності для проведення ділових зустрічей, конференцій, тренінгів, презентацій, кінопоказів. Господарі

хаба ініціювали безкоштовні курси іноземних мов для представників громадськості міста [14].

Impact Hub Odessa — креативний простір і центр соціальних ініціатив в м. Одеса, який створено у 2013 р. за ініціативи місцевих громадських діячів, підприємців і владних органів [20]. Фокусом роботи центру визначено проблематику волонтерства та соціального підприємництва. Особливістю цього одеського хаба є належність до міжнародної спільноти Impact Hub, що складається з більш як сто осередків по всьому світу (від Малайзії і до Канади) та єднає понад 16 тис. резидентів [19]. Власне тому користувачі Impact Hub Odessa мають можливість переймати найкращі зарубіжні практики та отримувати консультації міжнародних експертів. Хаб забезпечує простір та обладнання, необхідні для встановлення ділових контактів і креативної роботи, опікується соціальними проектами від ідеї до практичної реалізації й влаштовує відкриті освітні заходи. Ментори хаба допомагають активістам збагнути особливості застосування бізнесових підходів для подолання соціальних проблем у сфері охорони здоров'я, екології, освіти, у питанні зайнятості людей з особливими потребами. На базі Impact Hub Odessa реалізується тематична програма “Connect for Impact”, завданням якої є розвиток співпраці між активістами України й країн Європи за напрямом соціального підприємництва і молодіжного руху, впровадження інновацій для зміцнення соціоекономічного потенціалу міської громади.

За сприяння благодійників в одеському хабі функціонує бізнес-інкубатор “Новий відлік”, мета якого — підтримка підприємницьких ідей переселенців та учасників ООС / АТО. Після короткотермінового навчання та роботи з менторами останні отримують можливість захистити власний проєкт і здобути необхідне для його реалізації фінансування. Завдяки цьому бізнес-інкубатору в місті з'явився перший сервіс служби таксі для осіб, прикутих до інвалідного візка. Волонтери Impact Hub Odessa охоче беруть участь у соціально важливих заходах навіть поза межами діяльності хаба для потреб муніципальних закладів та ініціатив партнерських громадських організацій. Кожен волонтер у хабі може обрати активність в уже діючому проєкті або разом з однодумцями ініціювати новий окремий проєкт. За всяку конструктивну ініціативу і добру справу волонтери здобувають визначену кількість балів, яка в підсумку забезпечує їм доступ до програм, освітніх заходів і розмаїття лекцій у хабі.

На додаток до столичних хабів і хабів мегаполісів, в Україні формується мережа соціальних хабів, сфокусованих на проблематиці розвитку громад меншого — локального — масштабу. Наприклад, ПРООН в Україні з 2013 р. реалізує проєкт з інституційної підтримки низки регіональних громадських інституцій, відібраних попередньо на конкурсних засадах, з метою трансформації їх у хаби для організацій громадянського суспільства у визначених регіонах на локальному рівні. Завданнями таких хабів визначено згуртування місцевих активістів для реалізації спільних проєктів та соціальних ініціатив, формування на своєму прикладі показової моделі організаційного розвитку, консультації членів локальних організацій щодо відтворення цієї моделі, грантове забезпечення активізації організаційного розвитку цих організацій. При цьому роботу хабів і власне реципієнтів їх сприяння обмежено сферою прав людини і розвитку демократії [8]. Сьогодні мережа хабів громадянського суспільства України нараховує п'ятнадцять громадських об'єднань, перетворених за підтримки ПРООН у хаби, що допомагають розвиватися приблизно двом тисячам локальних організацій у різних регіонах України. У 2019 році мережа отримала офіційну реєстрацію як громадська спілка. Цікаво, що серед членів мережі — одна з громадських організацій м. Донецьк, якій довелося втратити офіс у 2014 р. і відновити активність у новому місті на підконтрольній українській владі території. У цих складних в організаційному відношенні умовах ця донецька структура втримала статус хаба — інституції, що допомагає розвиватися іншим організаціям.

Окремої уваги заслуговують організації-хаби, що діють на прифронтових територіях сходу України. Серед них — Платформа ініціатив “Халва хаб” [11]. Це — простір та коворкінг для консолідації активних громадян у м. Дружківка Донецької області, що функціонує з 2014 року. Тут створено умови для того, що втілювати в життя соціальні ідеї для міста. Резидентам хаба пропонують свої лекції топові спікери України, надихаючи своїми практиками до дій і конструктивних перетворень у громаді. Від початку роботи організація провела близько 70 різноманітних просвітницьких заходів — творчих зустрічей, форумів, презентацій, семінарів тощо, учасниками яких стали більш як дві тисячі городян і активістів з інших міст регіону.

Необхідно також згадати про хаби соціальної активності, створювані у ході розвитку децентралізаційних процесів і для їх підтримки та просування ідеї децентралізації. Так, у м. Гуляйполе Запорізької області на ґрунті формування об'єднаної територіальної громади було створено місцевий хаб “Територія свободи” — центр креативу, соціальних ініціатив і неформального навчання. Ідея хаба належить громадській організації “Інтеграція і розвиток”, активісти якої втілили задумане завдяки міжнародним грантам. До ремонту та оздоблення будівлі колишнього магазину, де розмістився хаб, долучилися місцеві мешканці. Нині у хабі частими відвідувачами є молоді люди, пенсіонери, ветерани ООС/АТО та члени сімей військовослужбовців, переселенці, представники органів місцевого самоврядування. Кожен у свій спосіб долучається до заходів хаба. На його базі було створено робочу групу для вирішення питання існування місцевої лікарні, яке постало внаслідок реалізації реформи вторинної ланки медичної галузі в Україні. Було напрацьовано стратегію розвитку лікарні у контексті децентралізації, зібрано майже десять тисяч підписів на підтримку збереження і вдосконалення роботи цього необхідного для мешканців лікувального закладу [3].

Треба підкреслити, що соціальні хаби в кожному зі згаданих міст — це лише одиничні кейси практичного значення, які демонструють актуальність діяльності таких організацій в українських громадах. Подібних хабів у цих містах створено зовсім не по одному. А їх кількість, очевидно, зростатиме. Маса організацій перебувають на етапі започаткування або пошуку ідей та ресурсів для розгортання діяльності. Особливо, це стосується громад районів столиці. Отож, практика свідчить про можливість і доцільність використання соціальних хабів для підтримки громадських ініціатив та експертів, які ставлять за мету вирішення завдань соціоекономічного розвитку міст. Реалізація описаної новації, на нашу думку, ґрунтується на освоєнні існуючими чи новими хабами напрямів, актуальних для кожної конкретної міської громади. Загальне бачення цього процесу, пропонуване нами, передбачає розгортання діяльності принаймні у трьох таких напрямках — освітньому, соціально-трудовому та трансформаційно-цифровому. Спираючись на досвід та сформовану спеціалізацію, типовий міський хаб соціальної активності може скерувати свою активність в одному чи декількох окреслених напрямках. Так, очевидно, що класичні IT-хаби зацікавленні опікою

ініціатив щодо впровадження елементів smart-міста, а тому найбільше проявлятимуть себе за трансформаційно-цифровим напрямом. Хаби, які згуртовують батьківську спільноту і фахівців шкільної справи, природно рухатимуть громадські новації за освітнім напрямом. А організації, де сконцентровано теоретичні та практичні знання і відбувається професійне спілкування довкола тематики соціального підприємництва, ймовірно, готові найбільше розвивати соціально-трудоий напрям, вирішуючи завдання працевлаштування молоді, представників соціально вразливих верств населення тощо.

За спільних зусиль основних суб'єктів у громаді (громадськості, бізнесу та місцевої влади) можливе налагодження роботи комплексних структур — мультихабів, що інтегруватимуть усі або більшість важливих для міста напрямів соціально-економічного розвитку. Такі мультихаби доречно організовувати на основі хабів, які організаційно влаштовані як соціальні підприємства і декларують цілі підтримки соціального підприємництва (працюють за соціально-трудоим напрямом).

Перетворення їх на мультихаби передбачає розширення сфери їх діяльності за рахунок освітніх, трансформаційно-цифрових та інших релевантних для конкретної громади завдань. Як видається, підприємницький формат — на противагу суто громадському чи муніципальному — краще сприятиме сталості, організаційній і фінансовій спроможності мультихабів. Цей формат пріоритезує чіткість та ефективність планування і виконання здійснюваних активістами соціальних заходів, зобов'язує планувати та розглядати соціальні проекти й ініціативи як самодостатні (незбиткові). За нашим баченням, кожен подібний мультихаб має містити щонайменше три окремі простори або робочі зони, приурочені тому чи іншому напрямку діяльності (освітньому, соціально-трудоому, трансформаційно-цифровому тощо). У відповідній зоні треба передбачити функціонування таких наріжних компонентів хаба, як центр коворкінгу, менторська й івент-служба.

Центр коворкінгу у мультихабі, як і будь-де інде, покликаний об'єднувати людей з різним професійним досвідом; вони спільно або кожен індивідуально націлені на виконання соціального проєкту в єдиному просторі спілкування і роботи, обмінюючись оригінальними ідеями, знаннями, діловими контактами тощо. Рези-

дентами центру коворкінгу можуть стати, наприклад, учителі, учні чи представники батьківського активу шкіл міста на етапі розроблення чи впровадження певного освітнього ресурсу. Зазначений центр охоче відвідають шкільні активісти для спілкування з людьми зі схожими проектами чи завданнями. Коворкінговий простір може також об'єднати соціальних підприємців для сумісного напрацювання вирішення проблеми залучення волонтерів у свої організації. Тут соціально активні підприємці зможуть заручитися підтримкою однодумців та колег для майбутніх бізнес-проектів. Адже згуртоване за інтересами співтовариство створює комфортне середовище для роботи і планування діяльності.

Користаючись теорією графів, структуру центра коворкінгу у соціальному мультихабі можна зобразити неорієнтованим повним графом, вершини якого (P_1, P_2, P_n) — це учасники, а ребра уособлюють соціальні та професійні зв'язки між ними (рис. 2.4.1).

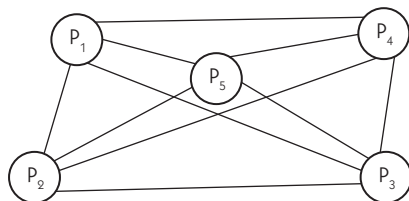


Рис. 2.4.1. Учасники коворкінгу у соціальному мультихабі та їх взаємодія

У цьому графі будь-яка вершина P_n має безпосередній зв'язок з кожною іншою вершиною. Структура демонструє, що у центрі коворкінгу взаємодіють однотипні елементи (лише учасники мультихаба), сама взаємодія потенційно залучає кожного з них, а власне контакти між ними можуть бути постійними чи спорадичними.

У центрі коворкінгу мультихаба резидентам можуть надавати фіксовані робочі місця, а також пропонувати гостьовий формат відвідування — непостійні, разові робочі місця, також повністю забезпечені необхідним офісним і технічним приладдям для потреб творчої роботи.

Соціальному мультихабові корисно використати переваги програми коворкінг-візи, що, як відомо із закордонної практики, дає

змогу клієнтам одного хаба працювати у коворкінговій зоні іншого [15]. Вітчизняні прогресивні креативні простори дедалі більше популяризують зазначену програму в Україні. Низка українських комерційних хабів із м. Одеса, м. Київ, м. Черкаси, м. Львів, м. Дніпропетровськ вже стали учасниками глобальної ініціативи коворкінг-візи, яка розповсюджується на сотні хаб-агенцій у світі. Вони надають безкоштовний коворкінг-сервіс резидентам партнерських хабів з інших областей чи навіть країн впродовж кількох днів щомісяця. Крім того, в Україні зусиллями десяти вітчизняних хабів з різних міст будується власна національна мережа руху коворкінг-візи [16]. Зі свого боку, не бачимо очевидних причин обмежувати дію програми коворкінг-візи комерційними хабами. Залучення до неї хабів соціальної активності доречне, оскільки вона пропонує унікальні можливості міжнародного та міжрегіонального обміну знаннями і практиками.

Додатково до коворкінг-центру, мультихаб соціальної активності має передбачити менторську підтримку для активістів та ініціативних груп, які задіяні у реалізації освітнього, соціально-трудового, трансформаційно-цифрового чи іншого напрямку його діяльності. У своїй основі менторство має взаємодію досвідченішої й більш обізнаної людини з індивідом, котрий має менший досвід і знання з визначеного питання. Перша навчає та мотивує другого досягати необхідних результатів попри труднощі у конкретній справі. У ході цієї взаємодії поєднуються навчання та консультування з безперервним зворотнім зв'язком і певною мірою з коучингом. Менторство активно використовується у роботі креативних хабів, а також в діяльності бізнес-інкубаторів. Ментори допомагають початківцям у бізнесі конкретними порадами, володіючи цілісним баченням проблеми та її бізнес-контексту, а також знаючи необхідні прийоми для конструктивного її вирішення. За допомогою репутації та ділових зв'язків менторів початківці отримують і доступ до необхідних інвестиційних ресурсів.

Упроваджуючи менторинг, мультихаби попередньо повинні створити команду менторів, відшукавши відповідних фахівців із громадського середовища, від бізнесу, із середовища науково-педагогічних працівників, а також управлінців місцевого самоврядування. При цьому доречно використати приклад і досвід міжнародної мережі "Teach for all", яка успішно залучає випускників

різнопрофільних закладів вищої освіти та спеціалістів різного фаху для викладання у школах периферійних слаборозвинутих регіонів, що мають гострий дефіцит педагогічних кадрів.

Національний партнер цієї мережі в нашій країні — громадська організація “Навчай для України”. За підсумками кількатижневого інтенсиву організаційної та педагогічно-методичної підготовки волонтерів, які зголосилися взяти участь у програмі, скеровують на вчительську роботу у сільські школи [9]. Необхідно уточнити, що для соціального мультихаба має значення не власне мережа “Teach for all”, а лише її алгоритми пошуку й організації роботи менторів. Хоча волонтери мережі могли б виявитися корисними партнерами мультихаба у менторській роботі чи в окремих проєктах.

Для створення команди менторів у мультихабах соціальної активності пропонуємо використати інструменти з арсеналу управління корпоративною соціальною відповідальністю (КСВ), а саме — корпоративне волонтерство. Воно означає допомогу знаннями та безпосередньою участю з боку персоналу комерційних фірм у діяльності окремих ініціативних груп чи громадських рухів, які ставлять перед собою соціальні цілі [12].

Його експлуатація має особливий сенс у випадку, коли вітчизняний бізнес обирає об’єктом своєї КСВ професіоналізацію громадських ініціатив. Залучені в громадські організації на волонтерських засадах професійні юристи, бухгалтери, фінансисти, інші співробітники та менеджмент фірм, ймовірно, будуть ефективними менторами для потреб соціального мультихаба. Використати корпоративне волонтерство у зазначений спосіб — це конструктивніша ідея, ніж тривіальна участь персоналу компаній у разових громадських акціях, як-от прибирання парків, роздавання продуктових благодійних наборів тощо.

Структуру менторської служби у соціальному мультихабі теорія графів дає змогу окреслити так, як зображено на *рис. 2.4.2*. Маємо справу зі змішаним графом. Тут зв’язки між окремими вершинами є орієнтованими (між менторами M_1, M_2, M_n з одного боку та користувачі P_1, P_2, P_n — з іншого). Водночас зв’язки між однотипними вершинами (між користувачами чи між менторами) — неорієнтовані. Орієнтоване ребро або дуга графу уособлює саме менторську підтримку, адресатом якої визначено окремого користувача або команду користувачів хаба. Дуга вказує на безперервну взаємодію в ході

і в часових рамках визначеного соціального проекту, опіку над яким здійснює хаб. На противагу цьому неорієнтовані ребра означають взаємозв'язки різної тривалості. Оптимальне число M_n в розрахунку на P_n може бути щоразу іншим і залежить від змісту та завдань того чи іншого соціального проекту.

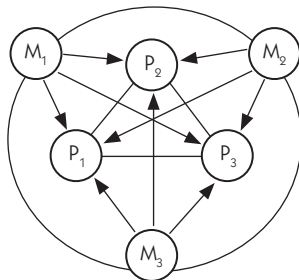


Рис. 2.4.2. Підрозділ менторингу в мультихабі соціальної активності

Запрошення достатньої кількості фахівців як менторів (зокрема, з різноманіття успішних бізнес-організацій) відкриває перед мультихабом технічні можливості для запровадження комплексної підтримки громадських проектів та ініціатив соціального змісту. Це потенційно означає перетворення мультихаба на своєрідний бізнес-інкубатор / акселератор із місією промоції соціальних інновацій. Акселерація та бізнес-інкубація традиційно застосовуються для нових і перспективних на ринку фірм (найперше, інноваційно зорієнтованих) та мають в основі як експертне, такі і фінансово-інвестиційне сприяння становленню нового бізнесу з боку заінтересованих представників ділових кіл.

Інкубаційну комплексну підтримку, адаптовану мультихабом до соціальних завдань і громадських потреб, слід орієнтувати на як інноваційні, так і довгострокові соціальні проекти. Включенню того чи іншого резидента мультихаба до процесу інкубації, вочевидь, має передувати конкурсна селекція заявок та ініціатив, автори яких висловлюють потребу у менторському сприянні. За результатами відбору у кожному окремому випадку має визначатися суть та обсяг цього сприяння (тіснота, частота та якість контактів між менторами з хаба і власне бенефіціаром його акселераційних / інкубаційних заходів).

Комплексна допомога з боку мультихаба як бізнес-інкубатора може стосуватися передусім тих ініціатив і проєктів, які пропонують такі ж комплексні та багатоцільові рішення. Приміром, це — проєкти, які своєю метою декларують усесторонній супровід випускників загальноосвітніх закладів від школи до вишу, включаючи професійно-орієнтаційну і психологічну підготовку школярів, консультування щодо перспектив можливого закордонного навчання, знайомство з містом перебування (локацією) обраного вузу, адаптацію у середовищі першокурсників тощо.

Вважаємо, що одним із дієвих інструментів інкубаційної / акселераційної підтримки з боку мультихаба може виявитися венчурна філантропія (або так звана філантропія тісного контакту), котру активно застосовують закордоном як частину політики КСВ [2]. Суть цього феномену становить тривала (впродовж кількох років) співпраця венчурного філантропа та бенефіціара, у ході якої перший надає другому безперервний консалтинг і забезпечує перспективні громадські ідеї стартовим фінансуванням.

Крім того, такий філантроп дозволяє підопічним вільно користатися його особистими і професійними контактами [18]. Він позиціонується як інвестор і ментор. Як правило, об'єктом його інвестицій та менторської опіки стають не окремі проєкти, а громадські організації чи ініціативні групи, готові створювати цикли проєктів і такі, що поділяють з філантропом пріоритети та цінності в роботі. Так званий тісний контакт означає, що філантроп як ментор потенційно може стати навіть частиною внутрішнього менеджменту організації, яка отримує опіку.

У випадку, коли філантроп особливо переймається розвитком соціального підприємництва, у центрі його уваги, звичайно, буде організація або колектив односторонців, що намагаються втілити в життя бізнес-ідеї соціального спрямування. У такий спосіб нові соціальні підприємства, що мають потенціал боротися з соціально-економічними викликами у громаді, здобувають комплексну допомогу в якісному налагодженні процесів свого організаційного становлення. Допомога проявляється зокрема в таких аспектах як: залучення волонтерського резерву з професіоналів різних напрямів корпоративного управління компанії-філантропа; комунікації з різними представниками ділового середовища щодо підтримання діяльності нового соціального підприємства; спілкування і влад-

нання організаційно-регуляторних питань з органами державної та місцевої влади тощо.

Доводиться визнати, що венчурна філантропія в цілому і зокрема як спосіб розвитку соціального підприємництва нині все ще не є значущим елементом КСВ-діяльності українського бізнесу. Водночас інтерес до освоєння венчурних технологій у благодійності та меценатстві проявляють прогресивні представники громадянського суспільства [10], що дає надію на подальший розвиток цієї новації в Україні, наприклад, в соціальних мультихабах.

Крім менторської підтримки та можливостей для коворкінгу, соціальний мультихаб повинен мати ресурси для організації різноманітних івентів просвітницького змісту, спрямованих на розвиток ідей його резидентів (тренінгів, конференцій, бізнес-сніданків, публічних лекцій та майстер-класів). Тут необхідно брати до уваги очікування учасників хаба, причому як його коворкінгового, так і менторського підрозділу. Слід також враховувати погляди залучених менторів. Для цього необхідно регулярно опитувати і перших, і других стосовно теми та формату намічених заходів. Продуктивних менторів з хаба як яскравих спікерів варто заохочувати створювати власний лекторій і / або модерувати інші публічні події у хабі. Значущість просвітницьких івентів хаба криється в тому, що в їх ході звичне спілкування резидентів та спільна робота з менторами збагачується новими цікавими фаховими ідеями та конструктивною критикою із середовища поза хабом.

Оскільки електронна комунікація в сучасній Україні стала високотребуваною, а масштаби використання населенням країни пристроїв мультимедійного зв'язку та цифрових носіїв інформації постійно зростають, у мультихабах варто передбачити ресурси для дистанційної роботи та цифрової взаємодії резидентів. У цьому зв'язку має сенс розроблення комплексного інтерактивного веб-порталу (на кшталт доступного в Інтернет-мережі і відомого серед представників громадянського суспільства “Електронного робочого стола громадського експерта” [6]).

Фахівці мультихаба адмініструватимуть зазначений веб-портал. На його сторінках можуть розміщуватися: електронна тека методичних матеріалів (наприклад, опис інструментарію для самостійного оцінювання організаційної спроможності громадських інститутів; систематизована бібліотека кейсів і практик управління

соціальними проектами; електронні ресурси та матеріали для інтерактивного віддаленого менторингу; краудфандинговий майданчик (для пошуку колег та однодумців з різними ресурсними можливостями — адміністративними, людськими, фінансовими тощо); форум для обміну думками як майданчик для спілкування між активістами у громаді та представниками громадського сектору з різних регіонів; постійний круглий стіл у цифровому форматі для обміну досвідом та експертизою.

Вважаємо за доцільне окремо прояснити специфіку соціальних проектів як основного засобу впливу резидентів хаба на розвиток міської громади. Соціальний проект — це своєрідний алгоритм вирішення визначеної соціальної проблеми або виконання певного завдання соціального змісту, який характеризується чіткими строками виконання, детальним інструментарієм та має зрозумілу фінансово-матеріальну основу досягнення поставлених цілей. Найважливішими особливостями соціальних проектів у хабі мають стати іноваційність змісту й інтерактивність процесу розроблення та імплементації. Через резидентів хаба як представників визначеної групи стейкхолдерів у громаді пересічні мешканці міста отримують змогу озвучувати ті чи інші соціальні потреби громади, а хаб своєю чергою має передбачити канали зворотного зв'язку та комунікації резидентів як агентів змін і населення як цільової групи проектної діяльності у хабі. Маємо на увазі передусім канали електронної (можливо — роботизованої) комунікації. Тут у нагоді стануть CRM-системи різноманітного формату, пристосовані до муніципального контексту. В Україні з'являється чим раз більше прикладів використання таких систем органами місцевого самоврядування для спілкування із жителями міст і навіть сіл. Соціальному мультихабу доцільно спиратися на цю практику.

Змістовно у соціальні проекти резидентів мультихаба доцільно включати такі важливі аспекти, як освітньо-інформаційний, колективно-діяльнісний та витратно-оптимізаційний. Вони уособлюють загальні вимоги до суті проектів, які розроблятимуться у хабі. Перший аспект націлює розробників проектів на просвітництво та ґрунтовне роз'яснення тих чи тих питань для членів громади: чому постала визначена проблема; які ризики вона несе; яких ресурсів вимагає її подолання; як зростатиме добробут громади без неї; як схожі проблеми вирішуються в інших громадах

тощо. В цілому, проекти та діяльність хаба загалом можуть передбачати проведення курсів тематичних відкритих курсів для підвищення обізнаності населення про трудові, громадянські, споживчі права тощо.

Колективно-діяльнісний аспект закликає ґрунтувати проекти на можливостях колективних зусиль і спільної участі членів громади у зміцненні соціального добробуту міста. За цих умов цільова група проекту виступатиме не об'єктом (реципієнтом) змін, а їх співтворцем і співдизайнером. Наприклад, проектні ініціативи резидентів хаба можуть упроваджувати або розвивати практику захисту громадського порядку у громаді зусиллями самих її членів — заснування народної варті / самооборони тощо. Іншим проектним фокусом може стати так зване цифрове наставництво, коли пересічні члени громади, що є знавцями особливостей користування інформаційними технологіями та поведіння в онлайн-середовищі, виступають тьюторами та наставниками для мешканців міста (особливо, з покоління поважного віку), які не володіють такими навиками або володіють в недостатньому обсязі.

Специфікою соціально-економічної ситуації в Україні є тривала фінансово-економічна криза, яка поглибилася внаслідок зовнішньої інтервенції на сході країни, а також через необхідність реагування на соціальні наслідки пандемії коронавірусної хвороби. Тому небагачим завданням як в національному масштабі, так і в масштабі місцевих громад стає оптимізація наявних і пошук нових джерел залучення та використання внутрішніх ресурсів на протидію нарощуванню обсягів зовнішніх запозичень чи податкового тиску на економіку. Саме аспект оптимізації витрат у соціальних проектах «вихованців» хаба спрямований на максимальну — але бережливу — експлуатацію власних ресурсів громади, мобілізованих у законний та консенсусний спосіб.

Таким чином, як зарубіжна, так й українська практика демонструють потенціал хабів соціальної активності, особливо їх скоординованої сукупності з різних міст, запроваджувати та зміцнювати принципи громадського активізму, потреба у якому доведена вітчизняною практикою здійснення децентралізаційної реформи. Функція таких хабів — інфраструктурна підтримка різноманітних форм і проявів соціально значущої діяльності (зокрема, проектною) на користь міста та для зростання його добробуту.

Пріоритетним завданням в Україні є створення комплексно організованих інституцій — мультихабів, які матимуть забезпечення для втілення в життя ідей за більшістю напрямів міського соціально-економічного розвитку. При цьому освітній, соціально-трудоий та трансформаційно-цифровий напрями пропонуються як базові. У мультихабі необхідно налагодити належну роботу визначених структурних підрозділів, насамперед — центра коворкінгу, менторської та івент-служби, які забезпечуватимуть необхідним організаційним, інформаційним, ресурсним та іншим релевантним супроводом проектні ініціативи представників громади.

Список використаних джерел

1. Амброс HUB. Майданчик для виступів і заходів (2020). URL: https://www.facebook.com/AmbrosHUB/about/?ref=page_internal (дата звернення: 19.07.2020).
2. Гулевська-Черниш А. (2016). Філантро Діагностика: сектор благодійності — дзеркало суспільства. *Дзеркало тижня*, 1083. URL: <https://dt.ua/socium/filantrodidiagnostika-sektor-blagodiynosti-dzerkalo-suspilstva-.html> (дата звернення: 18.06.2020).
3. Гуляйпільський ХАБ: як активісти створили центр спілкування та що з цього вийшло (2019). Гуляйполе. City. URL: <https://gylyajpole.city/read/misto/24903/gulyajpilskiy-hab-yak-aktivisti-stvorili-centr-spilkuvannya-ta-scho-z-cogo-vijshlo> (дата звернення: 19.07.2020).
4. Дом свободных людей (2020). URL: <https://www.facebook.com/IDPHouse/> (дата звернення: 19.07.2020).
5. Дослідницька лабораторія, джерело соціального капіталу та інструмент боротьби зі стереотипами: хто і навіщо створює креативні хаби в Україні (2020). *Культура і Креативність*. URL: <https://www.culturepartnership.eu/ua/article/khto-%D1%96-nav%D1%96scho-stvoryue-kreatyv%D1%96-haby-v-ukrain%D1%96-chastina-%D0%86> (дата звернення: 19.07.2020).
6. Електронний робочий стіл громадського експерта (2020). URL: <http://toro.org.ua/> (дата звернення: 13.07.2020).
7. Звонар В.П., Лісогор Л.С., Новак І.М., Гацька Л.П. (2019). Стале підприємництво та проблеми збалансування розвитку суспільства. *Підприємництво в епоху глобальних трансформацій: виклики та перспективи розвитку*: монографія. Державна фіскальна служба України; Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь. С. 205-209.

8. Купрій В., Залужний А. (2016). Підсумки програми ПРООН з розбудови потенціалу організацій — регіональних лідерів (хабів): аналітичний звіт. ПРООН, Міністерство закордонних справ Данії. Київ. URL: http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/UNDPHubReport_FINAL.pdf?download (дата звернення: 19.07.2020).

9. Навчай для України (2020). URL: <http://teachforukraine.org> (дата звернення: 19.07.2020).

10. О фонде “Доброта” (2020). URL: <http://www.dobrota.donetsk.ua/fond/index.php> (дата звернення: 19.07.2020).

11. Платформа ініціатив “Халва хаб” (2020). URL: <https://newdruzhkivka.com.ua/platforma-initsiativ/?fbclid=IwAR21EekXrO6ChCupVN08O2oksMxPt2Xhexj6d1QKRPArsaw7vsYUWh6sZ7V0> (дата звернення: 19.07.2020).

12. Плахова О.М. (2014). Корпоративне волонтерство як прояв соціальної відповідальності бізнесу. *Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства*. Вип. 20. С. 263-266.

13. Станція Лема (2020). URL: <http://lemstation.com> (дата звернення: 19.07.2020).

14. Хаб соціальної активності “Студія 42” (2020). URL: <http://www.stdo42.com> (дата звернення: 19.07.2020).

15. Coworking Visa Map (2020). URL: <https://www.coworkingvisamap.com> (Last accessed: 21.07.2020).

16. Dovhopiata O. (2016). Ukrainian coworking centers united in a single network. *The Kharkiv Times*. URL: <https://www.thekharkivtimes.com/2016/02/08/ukrainian-coworking-centers-united-in-a-single-network> (Last accessed: 23.07.2020).

17. Europe’s creative hubs (2015). Who they are, what they do. Summary report — 2015. *British Council; The European Creative Business Network*. URL: [https://creativehubs.org/admin/docs/Hub %20Research %20Final.pdf](https://creativehubs.org/admin/docs/Hub%20Research%20Final.pdf) (дата звернення: 19.07.2020).

18. Gordon J. (2014). A stage model of venture philanthropy. *Venture Capital*, vol. 16, Iss. 2. pp. 85-107.

19. Impact Hub Global Community (2020). URL: <http://www.impacthub.net> (Last accessed: 23.07.2020).

20. Impact Hub Odessa (2020). URL: <https://impacthub.odessa.ua> (дата звернення: 19.07.2020).

2.5. Соціальний капітал міст України: роль волонтерської діяльності

Волонтерська діяльність відіграє вагомий роль у нарощуванні потенціалу соціального капіталу, зокрема зосередженого у містах. Особливостями та характерними ознаками волонтерської діяльності є: вагомий вплив на суб'єкт, позитивні зміни способу та якості життя населення, розбудова соціальних відносин, активізація процесів інтеграції молоді у суспільство; сприяння ресоціалізації осіб звільнених з місць позбавлення волі, формування і розвиток нових соціальних зв'язків, надання можливостей реалізації суспільної активності; розвиток професіоналізму та самовизначення особистості в сучасному суспільстві; посилення зростання затребуваності, особливо це важливо для людей похилого віку; мобілізація членів громади та їх ресурсів на самостійне вирішення місцевих проблем тощо.

За порівняно незначний період свого розвитку потужний волонтерський рух в Україні відзначився надзвичайною активністю чим підвищив імідж країни на світовому рівні. Найбільш активною є молодь, яка проживає у містах. Однак слабким місцем у розвитку волонтерської діяльності залишається низький рівень вмінь та навичок волонтерів, організація волонтерського менеджменту. Вагомим недоліком є відсутність офіційної статистики в Україні щодо кількості волонтерів у регіональному аспекті, зокрема у містах.

Розвиток волонтерства в Україні має свої принципи та відповідний тип поведінки громадян, що свідчить про наявність соціального капіталу, особливо в містах. У контексті волонтерської діяльності відбувається передача інтелектуальної, фізичної енергії учасникам спільноти для створення суспільного добробуту, надбаннями якого на перспективу користуватимуться як «вкладники», так і інші члени суспільства.

Такі дії мають вагоме економічне, соціальне і водночас індивідуально-психологічне значення. Економічний ефект проявляється в можливостях громади до самофінансування, появі синергії та нових ідей у бізнесі від вільного обміну ресурсами, зменшення трансакційних витрат за рахунок зростання рівня довіри.

Соціальний ефект — поширення демократичних принципів розвитку суспільства, визнання права, поваги гідності і культури всіх людей, надання допомоги, отримання безкоштовних соціальних

послуг тощо. Індивідуально-психологічний ефект — трансформація поведінки, ставлення інтересів інших людей вище за власні. На думку науковців, в Україні існує потенційно високий соціальний капітал, який називають “сплячий соціальний капітал”, що під дією різних подій трансформувався у “соціальний капітал військового часу” [1].

За різними оцінками, в Україні лише 25 % населення зайняті волонтерською діяльністю (нажаль, сьогодні відсутня достовірна статистична інформація, не розроблено методичного і методологічного забезпечення моніторингу і оцінки даного виду діяльності). До того ж, слід зазначити, що спостерігається нерівномірне розповсюдження волонтерських практик по території країни.

Нині волонтерська діяльність концентрується у великих містах України — міста Києві, Одесі, Львові, Харкові, Дніпрі і поширена в різних сферах діяльності, особливо це допомога армії, участь в медичних проєктах, освітні та молодіжні ініціативи. Так, в м. Києві активно реалізуються пректи молодіжних організацій, а у м. Львові, для порівняння мало молодіжних організацій, і залучена молодь лише у вищих навчальних закладах на конкретних проєктах [20].

Регіональний вимір волонтерської діяльності має нерівномірне територіальне поширення: найбільше волонтерів в Західних та в Центральних регіонах України, а найменше — у Південних регіонах, нажаль, в Східних регіонах їх не можливо чи важко виміряти. В Західних регіонах, зокрема в Львівській області, більше поширення мають наступні проєкти / ініціативи: гуманітарні (організація культурних заходів, фестивалів, форумів тощо) чи освітні (при церквах, допомога в сиротинцях, притулки для тварин тощо), для розвитку малих міст та громад (наприклад, в м. Дрогобич, Броди, Стрий).

Демографічний вимір волонтерської діяльності не має системного підходу і належної статистичної оцінки. Волонтерством займається частіше молодь (майже 26 %) в період навчання в загальноосвітніх і вищих навчальних закладах освіти (14–17 років — 18–35 років), долучаються і діти (проводять благодійні ярмарки, відправляють листи, малюнки солдатам тощо) і населення 36-55 років, але їхня робота триває кілька годин на тиждень / 1–2 дні в місяць і не є активною і системною, в основному вони співпрацюють з організаціями / фондами; населення після 55-ти років / “літні люди”, які мають

і бажання, і можливості допомагати іншим — рідко / майже зовсім не залучаються до волонтерства. Тоді, як приклад інших країн, зокрема Північної Америки чи Європи, свідчить про зворотнє, про їхню активну участь в цих процесах. Серед волонтерів 54 % — жінок і 46 % — чоловіків [20; 1, с. 13].

Участь молоді у волонтерському русі активізувалась упродовж останніх років. Найбільшу участь у волонтерській діяльності бере молодь із вищою освітою. Саме у межах освітньої системи формується професійний та громадський світогляд. В свою чергу підвищення якості соціального капіталу студентської молоді здійснюється за рахунок надання їй можливостей для практичної реалізації власних соціальних ідей [1].

Залучення до суспільно корисної праці відбувається за рахунок реалізації соціальних проектів; розвитку самоврядування у навчальних закладах, зокрема, у загальноосвітніх навчальних закладах, де формується становлення особистості; зростання кількості неурядових організацій та об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в умовах децентралізації. Це є основними передумовами до класифікації волонтерів за приналежністю до відповідних організацій:

- волонтери, які працюють у державних організаціях;
- волонтери недержавних організацій;
- волонтери навчальних закладів;
- корпоративні волонтери;
- волонтери ініціативних груп мешканців ОТГ;
- інші.

Наразі, значна увага приділяється волонтерству як основі для розбудови громадянського суспільства, як інструменту нарощування соціального капіталу, економічного зростання та соціального добробуту суспільства, так і соціально-економічного розвитку міст [7, с. 78]. За останні десять років у світі визначилась тенденція до зростання волонтерської діяльності, яка стала основною складовою суспільного розвитку. За визначенням ООН, існують наступні види волонтерства: міжнародне, національне та віртуальне або онлайн волонтерство.

Активізація волонтерського руху в Україні розпочалась з 2014 р., що пов'язано з Революцією Гідності, анексією Криму, з початком військових дій на Сході країни. Згідно висновків загальнонаціонального дослідження стану волонтерства в Україні

проведеного компанією GfK Ukraine на замовлення ООН [10], українці відмітили вагому роль волонтерського руху в суспільних процесах: 62 % визнали роль волонтерів у політичних змінах, 85 % вважали, що волонтерський рух допомагає зміцненню миру, а 81 % схильні вважати волонтерський рух обов'язковою складовою громадянського суспільства. Майже чверть українців (23 %) мали досвід волонтерства, серед яких 9 % почали займатися волонтерством з листопада 2013 р.

Основним напрямом діяльності волонтерів у 2014 р. стала допомога українській армії та пораненим — цим займалися 70 % волонтерів. До подій Майдана найбільш актуальними напрямками діяльності були допомога соціально незахищеним групам населення та благоустрій громадського простору.

Допомога волонтерів на Майдані Незалежності (м. Київ) — це облаштування комфортного перебування мітингувальників, розміщення протестувальників у квартирах киян тощо. Також волонтери надають різноманітні види допомоги:

- опікування лікарнями для малозабезпечених, притулками, безкоштовними їдальнями;
- допомога важкохворим, багатодітним сім'ям, самотнім людям похилого віку, особам з обмеженими фізичними можливостями;
- боротьба з розповсюдженням СНІДУ та допомога наркозалежним;
- благоустрій громадського простору;
- надання медичної допомоги малозабезпеченим;
- обслуговування самотніх та тяжкохворих;
- допомога будинкам для осіб похилого віку;
- кореляція інтелектуального розвитку неповнолітніх у притулках та дитячих будинках [10, с. 9, 11; 14].

Особливостями національного волонтерського руху є: згуртованість суспільства, щодо вирішення означених проблем; формування та створення нових дієвих структур, організаційних форм суспільної активності, зокрема громадських організацій, благодійних фондів, груп людей за інтересами; мобілізація молоді до самоорганізації та посилення процесу їх інтеграції в суспільство тощо.

Упродовж 2014–2020 рр. у волонтерській діяльності визначились сильні і слабкі сторони (табл. 2.5.1).

Таблиця 2.5.1

SWOT-аналіз волонтерської діяльності в містах України

Сильні сторони	Слабкі сторони
<ul style="list-style-type: none"> — інноваційна форма соціально-трудових відносин; — використання існуючого соціального капіталу та можливість нарощування його потенціалу; — покращення якості життя (зміна стилю життя, відмова від шкідливих звичок, зростання мобільності населення до ведення здорового способу життя); — вирішення соціальних проблем (зниження рівня безробіття через створення нових робочих місць, оволодіння новими професіями, покращення умов життя та вирішення побутових проблем малозахисним верствам населення, багатодітним сім'ям тощо); — підтримка воїнів у зоні операції об'єднаних сил, під час лікування та їх реабілітації; — посилення соціальної інтеграції молоді та розвиток самоорганізації населення; — розвиток нових соціальних зв'язків, у тому числі за рахунок міжнародної співпраці; — покращення благоустрою територіальних громад через реалізацію соціальних проєктів; — сприяння налагодженню партнерських стосунків між місцевою владою та громадою; — збалансованість економічного та соціального розвитку, зокрема значущим є економічне значення (економія державних коштів, оскільки волонтерська діяльність не оплачується, а обсяг робіт, які виконуються є доволі значний); — зростання іміджу країни на світовому рівні. 	<ul style="list-style-type: none"> — незначна підтримка з боку держави; — слабка нормативно-правова база; — відсутність правового стану і незалежного соціального статусу; — невисокий рівень партнерських відносин між волонтерами та локальною владою; — відсутність волонтерського менеджменту; — відсутність офіційної статистичної інформації; — недовіра населення до діяльності благодійних фондів; — низький імідж благодійних організацій та фондів; — низький рівень поінформованості громади про роль та значення волонтерської діяльності; — відсутність місць зібрання волонтерів за місцем проживання.

Ризики, загрози	Можливості
<ul style="list-style-type: none"> — ризики для життя волонтерів (діяльність в зоні операції об'єднаних сил); — ризики для здоров'я волонтерів (доставка ліків хворим, зокрема населенню, яке перебуває в ізоляції під час пандемії COVID-19); — діяльність зловмисників під егідою волонтерів; — непрозорість і закритість благодійного сектору; — використання благодійних фондів у політичних цілях. 	<ul style="list-style-type: none"> — залучення бізнесу до волонтерської діяльності для вирішення питань місцевих громад, розвитку інфраструктурних організацій; — набуття нових професійних знань та навичок, зокрема підвищення професійних вмінь волонтерської діяльності за рахунок розвитку волонтерського менеджменту; — розвиток волонтерської діяльності у різних сферах суспільного розвитку та видах діяльності; — залучення осіб старше працездатного віку для посилення їх затребуваності у суспільстві; — використання місцевого житлового фонду, зокрема будинків культури, бібліотек для створення локальних волонтерських центрів як базових пунктів волонтерського руху; — розвиток нових напрямів волонтерської діяльності в залежності від появи суспільних проблем; — адаптація міжнародного досвіду щодо більш активного залучення населення до благодійної та волонтерської діяльності.

Джерело: складено авторами.

Одним із напрямів волонтерської діяльності в Україні є допомога військовим і потерпілим внаслідок проведення операції об'єднаних сил на сході України. Тривалість військових дій (з початку 2015 р. по сьогодні) зумовили створення волонтерських організацій, які допомагають українським військовим, серед них найвідомішими та найпотужнішими є: “Народний проєкт”, “Народний тил”, “Повернись живим”, “Армія SOS”, “Крила Фенікса”, “Combat-UA”, Волонтерська сотня “Україна — Світ”, “Сестри перемоги”, Центр “Миротворець”, “Волонтерська група Романа Доніка” тощо. До найвідоміших волонтерських організацій, які допомагають переселенцям, належить “Станція Харків” (м. Харків).

У рейтингу за World Giving Index, 2019 р. провідними країнами, в яких спостерігалась активна волонтерська діяльність є: Шрі-Ланка, де майже половина — 46 % населення країни займались волонтерством, по 43 % населення — у Туркменістані, М'янмі та Ліберії, США — 42 %, Новій Зеландії — 41 %, Індонезії — 40 %, Таджикистані — 39 %, по 38 % у Філіппінах та Ірландії. В Україні волонтерською діяльністю займались 19 % населення. Це значно вищий показник у порівнянні з 2010 р., коли Україна займала лише 150 місце (всього 5 % населення було залучено до волонтерської роботи). Серед країн ЄС менша ніж в Україні питома вага населення у волонтерській діяльності спостерігалась у Естонії (17 %), Італії (16 %), Іспанії (16 %), Чехії (15 %), Португалії (14 %), Словаччині (14 %), Швеції (13 %), Польщі (11 %), Литві (11 %), Латвії (10 %), Угорщині (9 %), Хорватії (9 %), Румунії (7 %), Греції (6 %), Болгарії (5 %) [23; 24].

Волонтерська діяльність створює можливості для навчання та розвитку впродовж життя, що є вагомим чинником для дітей та молоді. Існують різні напрями та функції волонтерської діяльності. Зокрема, основними є: соціально-реабілітаційна робота; соціальна опіка та захист маломобільних, малозабезпечених категорій громадян; інтеграція молоді у суспільство (рис. 2.5.1).

Волонтери тісно співпрацюють в неурядових організаціях. Значну роль у розвитку сектору неурядових організацій в Україні відіграла міжнародна співпраця з американською організацією “Counterpart International, Inc.”. За підтримки якої у 1993 р. створена самостійна неурядова організація, благодійний фонд “Творчий центр Каунтерпарт” (з 2007 р. діє під назвою “Творчий центр ТЦК”).

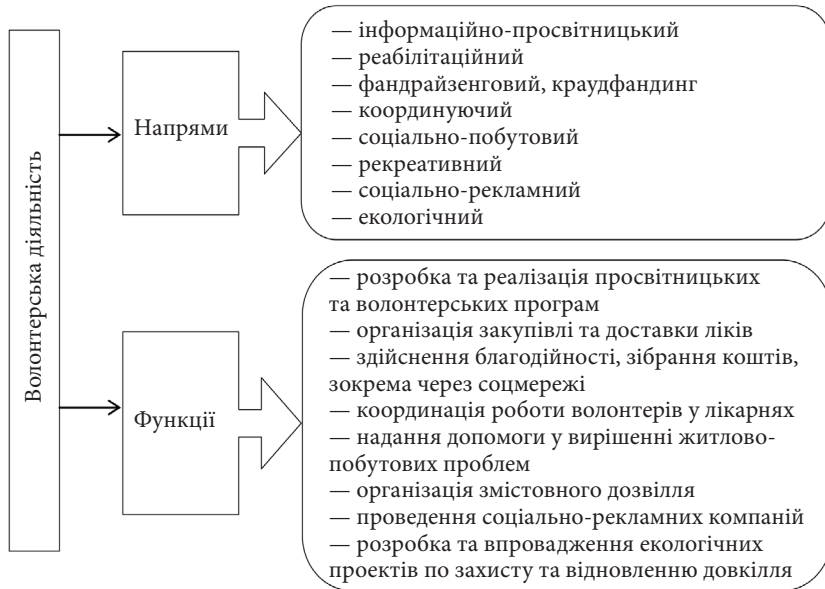


Рис. 2.5.1. Волонтерська діяльність: напрями та функції

Основним напрямом роботи центру є підтримка розвитку сектору неурядових організацій, їх інституційної спроможності; на локальному рівні, зокрема міст, — підтримка розвитку територіальних громад щодо реалізації ініціатив, спрямованих на позитивні соціальні зміни, покращенні їх потенціалу задля виконання стратегічних завдань. Лобіюючи інтереси організацій громадянського суспільства (ОГС) на різних рівнях ТЦК підтримує ініціативи щодо просування змін до законодавства у сферах регулювання діяльності громадських та благодійних організацій, у розвитку партнерських відносин влади та громадського суспільства.

За даними опитування 2018 р., яке проводив благодійний фонд “Творчий центр Каунтерпарт”, 52 % ОГС працюють з волонтерами серед яких найбільш активними є студенти (68 %, у 2007 р. — 77 %). Серед інших груп волонтерів є отримувачі послуг (35 %), безробітні (9 %), люди похилого віку (19 %, у порівнянні з 2003 р. їх частка зросла на 6 %), домогосподарки (17 %, у порівнянні з 2003 р. частка зросла на 7 %). В цілому сформувалась тенденція до зростання кіль-

кості ОГС, які залучають отримувачів послуг до волонтерства від 14 % (у 2002 р.) до 35 % (у 2017 р.) [19, с. 41–42].

Значущу роль у розвитку волонтерської діяльності, мобільності населення у її здійсненні має вплив держави. Так, уряди понад 80 країн, активно сприяють розвиткові національних волонтерських рухів, створюють інфраструктуру для забезпечення їх розвитку на системному рівні. Волонтерський рух розвивається в світі з початку минулого століття. Наприкінці ХХ століття американський університет імені Дж. Хопкінса виконав дослідження у 22 країнах, яке показало, що загальна кількість часу праці волонтерів відповідає праці 10,5 млн. осіб протягом робочого дня. Лише у 36 країнах світу, за підрахунками того ж університету, налічується більш як 131,5 млн. осіб. Щороку волонтерству присвячують свій час понад 100 млн. осіб дорослого населення планети [13, с. 73].

Сьогодні як у світі, так і в Україні сформувалась позитивна тенденція розвитку нового напрямку волонтерської діяльності — онлайн-волонтери. Більшому залученню населення до даного напрямку сприяє розвиток ІТ-технологій, посилення ролі благодійних фондів та організацій. Причинами такої активності є: масштабність кризових явищ із загрозою для життя значної частини населення (часті пожежі на значній території більшості регіонів України, зростання кількості захворювань, поширення пандемії COVID-19). Пошук нових підходів в усуненні кожної з них є надзвичайно значущим у вирішенні соціальних проблем, які підсилені економічними кризовими явищами.

Діяльність “віртуальних” волонтерів полягає у створенні і підтримці web-сайтів, проведенні онлайн-дослідження, наданні технічної допомоги некомерційним організаціям. У США у волонтерській діяльності беруть участь більш як 50 % населення. Добровільність праці в Америці не передбачає хаотичного характеру роботи. Стосунки між волонтером й організацією, що приймає його, регулюються договорами, котрі суворо визначають умови, характер і обсяг роботи. Праця волонтером зараховується, коли визначають трудовий стаж [13, с. 75].

Незважаючи на добровільність, волонтерство не виключає відповідальності, наприклад, за виконання норм і вимог, збереження матеріальних цінностей тощо. Сьогодні основною структурою, завдяки якій американські волонтери можуть знайти собі заняття,

а організації та особи, що потребують помічників волонтерів, можуть заявити про свої потреби, є волонтерські центри, яких у США діє понад 500. Фінансовий еквівалент волонтерської праці на рік в США становить більш як \$ 5300 млрд. [15, с. 9–11].

Сприятливе нормативне правове поле для діяльності волонтерів створено у таких європейських країнах, як Велика Британія, Німеччина, закони, що регулюють добровільну діяльність, прийнято в Хорватії, Чехії, Угорщині, Італії, Латвії, Литві, Люксембурзі, Македонії, Польщі, Португалії, Румунії, Іспанії та ін.. Аналіз статусу волонтерів у світі засвідчує, що правове регулювання волонтерської діяльності потрібне для того, щоб гарантувати добровольцям захист і відрізнити їх від найнятих робітників.

У світовій практиці найголовнішою ознакою волонтерства є те, що особа частину свого вільного часу, сил, енергії, знань та досвіду добровільно, без примусу та вказівки згори витрачає на здійснення корисних справ окремим громадянам і суспільству загалом. Також варто відзначити, що значна кількість організацій об'єднана в глобальний світовий волонтерський рух, і ця діяльність підтримується світовою спільнотою. Для подальшого розвитку світового волонтерського руху потрібно вдосконалювати і національні нормативно-правові акти, і міжнародне законодавство в цій сфері [4, с. 9].

Наразі нормативно-правове поле волонтерської діяльності формується рядом документів (*табл. 2.5.2*).

У ХХІ столітті набула поширення міжнародна співпраця у формі реалізації проєктів міжнародного волонтерства. В Україні популярною є програма ЄС “Молодь в дії”, спрямована на підтримку міжкультурного спілкування і молодіжного співробітництва. У рамках якої налагоджена співпраця з Європейською волонтерською службою (ЕВС), що дозволяє молоді віком від 16 до 30 років здійснювати волонтерську діяльність в іншій країні в період від 2 до 12 місяців.

ЕВС виступає вагомим інструментом співробітництва у сфері освіти, молоді і культури, нових соціальних та партнерських відносин в контексті європейської інтеграції, Східного партнерства. Вагома роль міжнародних волонтерів полягає у розвитку територіальних громад, активізації їх молодіжного сектору, особливо у містах.

Таблиця 2.5.2

Нормативно-правове забезпечення волонтерської діяльності

№ п/п	Документ	Основні аспекти і поняття
1	Загальна декларація прав людини	Стаття 20. Кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій, а також ніхто не може бути примушений вступати до будь-якої асоціації [8].
2	Міжнародна Конвенція про права дитини	Стаття 15. Держави учасниці визнають право дитини на свободу асоціації і свободу мирних зборів. Не можуть застосовуватися будь-які обмеження, крім тих, які застосовуються відповідно до закону та необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки, громадського порядку (order public), охорони здоров'я і моралі населення або захисту прав і свобод інших осіб [11].
3	Загальна декларація про волонтерство	“Волонтерська діяльність розглядається, як інструмент соціального, економічного, культурного, екологічного розвитку. Декларація підтримує право кожної жінки, чоловіка та дитини на вільне об'єднання у спілки та зайняття волонтерською діяльністю без будь-якої дискримінації відносно культурного та етнічного походження, віросповідання, віку, статі, фізичного, соціального чи економічного становища” [9].
4	Рекомендації про підтримку волонтерства	“Волонтерство визначається як традиційні форми взаємодопомоги та самодопомоги, офіційне надання послуг та інші форми громадської участі в економічному та соціальному розвитку, що приносять користь суспільству в цілому, громадам і самим волонтерам. Рекомендується відповідним організаціям та регіональним комісіям створити умови на користь залучення всіх верств суспільства, включаючи молодь, людей похилого віку, людей з особливими потребами і меншин, маючи на увазі створення можливостей для волонтерської діяльності, з тим, щоб сприяти участі тих груп, у яких мало можливостей або зовсім немає можливостей участі в роботі на добровільних засадах. У результаті цього діяльність з опорою на соціальні норми та мережі приведе до примноження соціального капіталу певного суспільства, збільшить його можливості для розвитку і тривалий час впливатиме на рівень його добробуту” [18].

5.	Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої сторони	Стаття 434. Сторони домовилися заохочувати поглиблення співробітництва та обмін досвідом в галузі молодіжної політики та неформальної освіти для молоді, що спрямовано на: сприяння інтеграції молоді в суспільство загалом, заохочуючи її активну громадську позицію та ініціативність; сприяння молоді в отриманні знань, навичок та професійних умінь поза освітньою системою, зокрема волонтерство, та визнання цінності такого досвіду [21].
6.	Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр.	«...стимулювання волонтерської діяльності, у тому числі опрацювання питання щодо участі України в Європейській конвенції про довгострокову волонтерську службу...» Розділ 4, параграф 4.4 [17].
7.	Конституція України	Ст. 36. Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [12].
8.	Закон України «Про волонтерську діяльність»	Стаття 7. Волонтер — фізична особа, яка добровільно здійснює соціально спрямовану неприбуткову діяльність шляхом надання волонтерської допомоги [16].

За даними Мінсоцполітики станом на квітень 2020 р. 484 організації та установи залучають до своєї діяльності волонтерів, зокрема іноземців та осіб без громадянства для впровадження волонтерської діяльності на території України. Упродовж 2015–2020 рр. зберігається тенденція до зростання кількості організацій з 58 до 484 од. [5].

Упродовж 2007–2011 рр. Україна взяла участь у 419 проєктах ЄВС: прийнято волонтерів у 104 проєктах, відправлено — на 315 проєктів. У 2011 р. Україна відправила майже у 5 разів більше, ніж у 2007 р. волонтерів для участі в проєктах ЄВС. У регіональному аспекті найбільше організацій, які брали участь в ЄВС, у містах Київської, Львівської та Одеської областях. Основними українськими партнерами є Польща та Німеччина, які відправили до України найбільшу кількість волонтерів, 145 та 28 осіб відповідно і прийняли по 70 українських волонтерів.

Створення різноманітних форм суспільних об'єднань це можливість участі, в першу чергу молоді у соціальній, економічній та політичній сферах. Ще однією формою міжнародної співпраці є міжнародні короткострокові волонтерські проєкти — табори.

В Україні залучення молоді до програм у сфері освіти, спорту, культури, екології, захисту історичного надбання, допомоги соціально незахищеним верствам населення стало можливе завдяки створення у 1999 р. Всеукраїнської асоціації молодіжного співробітництва “Альтернатива-В”. Асоціація реалізує проєкти спрямовані на залучення молоді до активного суспільного життя, участі в розвитку місцевої громади.

У таборах праці і відпочинку волонтери покращують благоустрій відповідної території у дитячих будинках, організують вільний час місцевих дітей та підлітків, здійснюють реконструкцію та реставрацію пам'яток архітектури, організують різні акції на тему прав людини, охорони довкілля та інших актуальних проблем суспільства. У рамках міжнародної співпраці діє програма «Активні громадяни», розроблена Британською Радою для молоді у галузі міжкультурного діалогу і соціального розвитку. Реалізація проєкту розпочалась з 2009 р. і діє вже у 40 країнах світу. В Україні значення проєкту полягає не лише у сприянні міжкультурного діалогу молоді, а й вирішенню конфліктів у масштабах всієї країни, насамперед на Сході.

З 2014 р. в Україні діє рух “Будуємо Україну Разом” (БУР) програма благодійної організації “Львівська освітня фундація”, який спочатку виник як волонтерська акція для відновлення зруйнованих будинків на сході України. Нині це рух, що формує нову генерацію відповідальних українців, які творять зміни. Упродовж 2014–2019 рр. учасниками руху БУР стали 2800 волонтерів, за цей період бурівцями створено 24 молодіжні платформи, 52 громадські простори, відвідано 62 міста, відремонтовано 214 помешкань, намальовано 60 муралів [3].

Активна молодь допомагає покращувати благоустрій поселень, проводять тренінги щодо самоорганізації у місцевих громадах. Інноваційним є розробка заходів з покращення інфраструктурних об’єктів у співпраці з представниками локальних владних структур громад міст, молодіжного парламенту. Бурівці активно розробляють проекти, ініціюють молодь до участі в них і у невеликий термін реалізують значний обсяг робіт. Організація та проведення виїзних тренінгів згуртовує молодь щодо спільного вирішення локальних питань в залежності від потреб, з використанням наявних ресурсів, із залученням різновікових верств населення.

Для реалізації своєї основної місії — гуртування та підсилення відповідальних громадян, які сприяють сталому розвитку України, бурівці формують мережу активних волонтерів по всій країні, об’єднують локальні громади для розвитку їхнього міста, створюють громадські простори та згуртовують навколо них молодь. Займаючись волонтерською діяльністю молодь підвищує свій інтелектуальний та нарощує соціальний капітал. У цьому контексті значна роль у розвитку волонтерської діяльності належить державі, яка має спрямовувати більше уваги на підтримку молодіжного руху, покращуючи цим суспільний простір країни.

Всеукраїнський молодіжний рух “Let’s do it, Ukraine” (LDU) (громадська організація, яка реалізовує міжнародні, всеукраїнські та регіональні проекти, діє у 24 областях України, існує 5 років, об’єднує понад 1,5 млн. українців, є частиною міжнародного руху “Let’s Do It World”, який охоплює 180 країн та близько 20 млн. учасників [6]) об’єднує громаду, владу, бізнес, заклади освіти та засоби масової інформації, задля чистого довкілля, сталого розвитку, соціальної активності в містах, регіонах і державі та об’єднання зусиль для ефективного розвитку молодіжної, соціальної політики, волонтерського

руху та корпоративної соціальної відповідальності, підвищення рівня громадської активності молоді у суспільному житті.

З метою залучення молоді до волонтерської діяльності, пошуку оптимальних рішень щодо створення дієвого практичного механізму взаємодії органів державної влади, бізнесу та громадськості у реалізації суспільно значущих проєктів, розвитку волонтерського руху та обміну досвідом щодо кращих практик, залучення волонтерів до вирішення локальних соціальних питань, розвитку корпоративної соціальної відповідальності поводять форуми, зокрема VI “Всеукраїнський форум взаємодії та розвитку” (20 травня – 5 червня 2020 р.), який дистанційно об’єднав: 36 % — представників громадського сектору, 33 % — закладів освіти, 24 % — органів державної влади та місцевого самоврядування, решта — ЗМІ, бізнесу та донорських організацій; з усіх учасників 20 % — волонтери, найбільш цікаві напрямки: міжнародна політика (58 %), екологія (47 %), освіта (48 %), культура і мистецтво (39 %); 80 % учасників прийняли рішення щодо участі у наймасовішому прибиранні, в акції “Зробимо Україну чистою разом!” у рамках всесвітнього прибирання “World Cleanup Day”, яка відбудеться 19 вересня 2020 р. (дані результатів опитування учасників Форуму).

В рамках Форуму проведено 27 прямих відео трансляцій, 2950 хвилин онлайн, виступило 500 спікерів, загалом охоплено в мережі Facebook майже 167,7 тис. осіб, представлено кращі місцеві, регіональні, всеукраїнські та міжнародні ініціативи на 2020 р. в умовах карантину, у зв’язку з епідемією COVID-19 [2].

Яскравим прикладом актуальності та необхідності подальшого розвитку волонтерської діяльності в Україні є Українська Волонтерська Служба (неприбуткова організація), яка пов’язує волонтерів із тими, хто потребує допомоги; проводить навчальні тренінги як професійного, так і особистісного розвитку; об’єднує волонтерів з усієї України у єдину спільноту; поширює міжнародні стандарти роботи з волонтерами серед громадських організацій; інформує суспільство про здобутки українського волонтерства; знаходить, готує та координує волонтерів на подіях, фестивалях, бізнес-конференціях, волонтерських акціях.

Успішно реалізує наступні проєкти: “Мій телефонний друг” (волонтери систематично телефонують тим, хто в ізоляції чи на самоті, будують дружні стосунки, спряють їхній соціалізації), “Волонтер-

ський центр допомоги під час пандемії коронавірусу” (об’єднує населення та організації, яким потрібна допомога волонтерів з тими, хто має можливість допомогти); “Школа волонтерства” (офлайн і онлайн: навчання волонтерству); “Дослідження якості роботи з волонтерами” (зокрема, проведення соціопитувань про роботу з волонтерами благодійних фондів, громадських організацій та спілок, культурних та інших проєктів) [22].

Службою розроблено першу в Україні програму з волонтерсько-го менеджменту (спільно з Міністерством молоді та спорту та “Волонтерами ООН” в Україні); реалізовано всеукраїнську програму Агенти Волонтерства (два учасники з усіх регіонів України пройшли дев’ятимісячний освітній курс із розвитку волонтерства і стали професійними координаторами волонтерів); проведено у більш ніж 12 містах тренінги для активістів і представників громадських і молодіжних організацій по професійній роботі з волонтерами; проведено навчання волонтерству 800 старшокласників на базі студії онлайн-освіти EdEra (Міністерство освіти та науки України рекомендує проводити такий урок вчителями у школах); створено перший telegram-канал — @VolunteerCountry (900 підписників), де представлені можливості волонтерської допомоги у містах; взято участь у подіях, фестивалях, заходах (залучали та координували волонтерів, наприклад, “Фестиваль ідей” в Одесі від Aspen інституту); проведено волонтерські акції з 15 громадськими організаціями, де можливо було зробити перші спроби у волонтерстві; надано експертну допомогу проєктам та організаціям в залученні волонтерів; створено умови для успішної кар’єри тощо [22].

Отже, волонтерська діяльність — це результативний спосіб об’єднання зусиль і ресурсів суспільства та держави для вирішення соціальних завдань, підтримки громадської ініціативи, зміцнення соціальних зв’язків, крім цього, це ефективний вплив на підвищення продуктивності соціальної політики і в цілому — досягнення суспільного благополуччя.

В містах України активно розвиваються волонтерський рух, який має вагомий роль у суспільних процесах, і громадські ініціативи навколо комплексної підтримки реформ, протидії корупції, допомоги армії та вимушеним переселенцям з тимчасово окупованих територій Донбасу та Криму. Розвиток волонтерської діяльності також стимулює нестача кадрового забезпечення у соціальній сфері міст.

Молодіжна активність у волонтерській діяльності сприяє зростанню мобільності, підвищенню рівня саморозвитку молодих осіб, посиленню мотивації у вирішенні означених суспільних проблем для досягнення стратегічних цілей щодо покращення соціально-економічного розвитку міст. У цьому контексті значущості набуває зростання рівня соціального капіталу міст через формування згуртованості різних соціальних молодіжних груп та прошарків, визначенні лідируючої складової, яка координуватиме і визначатиме перспективні напрями розвитку волонтерської діяльності в Україні.

Водночас участь молоді у волонтерській діяльності через активізацію у проєктах, програмах соціальної спрямованості, формує соціальний капітал, сприяє нарощуванню його потенціалу, що є позитивним фактором у соціально-економічному розвитку міст України. Саме спільні дії сприяють підвищенню соціальних компетенцій, вмій та навичок волонтерів, посиленню ролі громадського простору у становленні особистості, мінімізації проявів негативних суспільних явищ через масовість залучення молодих осіб і розумінні молоді у необхідності пошуку альтернативних рішень покращення рівня соціального добробуту суспільства.

Важливим аспектом демократизації суспільного розвитку є необхідність зміцнення трипартнерських відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та організаціями громадянського суспільства, які б сприяли вирішенню суспільно значущих проблем, розробленню та імплементації комплексних реформ, ефективному контролю за діями влади. Разом з тим, не менш важливим є зв'язок організацій громадянського суспільства із різними верствами громадян.

В перспективі, з одного боку, необхідно залучати нових людей до волонтерської діяльності, а з іншого, — самі волонтери мають потребу в перевірках / моніторингу діяльності один одного, щоб запобігти корупції і зловживанням. Завдання, які мають бути вирішені стосуються розробки заходів чи інструментів: заохочення населення різних вікових груп до громадської активності, до волонтерської діяльності; створення інформаційного середовища, платформ для налагодження контактів організацій, фондів і населення; впровадження програм навчання і пропагування широких волонтерських можливостей; залучення населення до проєктів

та ініціатив; розвиток волонтерської діяльності не лише в великих містах, а й в малих містах; дослідження, моніторингу та оцінки стану, особливостей, тенденцій розвитку волонтерської діяльності, яка є різноманітною, важливою і своєчасною для соціально-економічного розвитку міст.

Список використаних джерел

1. Архіреєв С.І., Шипілова М.В. (2020). Поляризація моделей економічної поведінки та ціннісних установок в сучасній економіці України. URL: http://dspace.ubs.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/552/1/arkhiereiev_polarization_of.pdf (дата звернення 21.07.2020).
2. VI Всеукраїнський форум взаємодії та розвитку вперше дистанційно об'єднав Україну (2020). URL: <https://letsdoitukraine.org/2020/06/the-all-ukrainian-forum-of-iteration-and-development/> (дата звернення 29.07.2020).
3. Будемо Україну Разом! (2020). URL: <http://bur.lef.org.ua/> (дата звернення 21.07.2020).
4. Буздуган Я., Никонович О. (2013). Еволюція світового волонтерського руху. *Віче*, 12, С. 7–10.
5. Волонтерство. Міністерство соціальної політики (2020). URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Volonterstvo.html> (дата звернення 21.04.2020).
6. Всеукраїнський молодіжний рух “Let’s do it, Ukraine” (2020). URL: <https://letsdoitukraine.org/> (дата звернення 29.07.2020).
7. Грищенко Н.І. (2018). Волонтерський рух в сучасній Україні як стратегія розвитку молодіжного лідерства. *Вісник НТУУ “КПІ”. Політологія. Соціологія. Право*, Вип. 2(38), С. 73-78.
8. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948. База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення 27.04.2020).
9. Загальна декларація про волонтерство (Нідерланди, січень 2001 року). URL: <https://www.iave.org/advocacy/the-universal-declaration-on-volunteering/> (дата звернення 27.04.2020).
10. Загальнонаціональне дослідження “Волонтерство в Україні” (2015). Київ. 32 с. URL: <http://www.un.org.ua/images/volunteer.pdf> (дата звернення 26.04.2020).
11. Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text (дата звернення 27.04.2020).

12. Конституція України: Закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР. База даних “Законодавство України” ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 26.04.2020).

13. Крапівіна Г.О. (2012). Світовий волонтерський рух: стан і статус. *Вісник економічної науки України*, 1, С.73–76.

14. Матяш М. (2020). Українське волонтерство — явище унікальне. Йому завдячуємо суверенітетом. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2324579-ukrainske-volonterstvo-avise-unikalne-jomu-zavdacuemomu-suverenitetom.html> (дата звернення 26.04.2020).

15. Погорська І. (2008). Неурядові організації в зовнішній політиці США. *Віче*, 4. С. 9–11.

16. Про волонтерську діяльність: Закон України за станом на 17 січня 2019 № 2671-VIII / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17/sp:wide> (дата звернення 27.04.2020).

17. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні (2016). Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.

18. Рекомендации о поддержке добровольчества. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 10 января 2002 А/RES/56/38. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/56/38> (дата звернення 27.04.2020).

19. Стан та динаміка розвитку організації громадянського суспільства України 2002–2018 роки: звіт за даними дослідження / автори — упорядники: Л. Паливода, Н. Купрій, О. Бікла, Київ: БФ “Творчий центр ТЦК”, 2018. 108 с.

20. Супергероєм може стати кожен. Як залучити українців до волонтерства. Твоє місто. URL: http://tvoemisto.tv/exclusive/supergeroieim_mozhe_staty_kozhen_yak_zaluchyty_ukraintsiv_do_volonterskoi_diyalnosti_92153.html (дата звернення 29.07.2020).

21. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 1 вересня 2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення 27.04.2020).

22. Українська Волонтерська Служба (2020). URL: <https://volunteer.country/> (дата звернення 29.07.2020).

23. CAF World Giving Index 2019 p. URL: https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/caf_wgi_10th_edition_report_2712a_web_101019.pdf (дата звернення 21.04.2020).

24. The World Giving Index 2010. URL: <https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/worldgivingindex28092010print.pdf> (дата звернення 21.04.2020).

2.6. Підприємницькі університети як драйвери соціально-економічного розвитку міст та територій

В сучасних умовах економічної нестабільності, стрімких економічних змін, появи нових глобальних загроз та викликів, дедалі більшого значення набувають питання підтримання сталого соціально-економічного розвитку міст та територій. На сьогоднішній день, більше 4 млрд осіб, що складає близько 50 % усього населення планети, проживають у містах. Відповідно до існуючих тенденцій, ця цифра в найближчому майбутньому буде зростати, і до 2050 р. у містах проживатиме близько 70 % усього світового населення [1]. Як результат, близько 80 % усього світового ВВП сконцентровано саме на урбанізованих територіях [2]. Такі тенденції, з однієї сторони, впливають на політичні, економічні та соціальні зміни, а, з іншої сторони, сприяють високій концентрації у містах інтелектуального капіталу, інвестицій та ресурсів, що в свою чергу, надає додаткові стимули для економічного розвитку, соціальної взаємодії та впровадження інновацій.

Вагомий внесок у дослідження ролі та значення університетів як осередків науково-дослідної та освітянської діяльності, їх значення для соціально-економічного розвитку країни, трансформації функцій сучасних закладів вищої освіти та комерціалізації результатів їх наукових досліджень зробили такі відомі вчені, як: В.Д. Базилевич, З.С. Варналій, М.З. Згуровський, А.І. Ігнатюк, І.С. Каленюк, Г.І. Купалова, А.А. Мазаракі, І.І. Пилипенко, Л.С. Шевченко та ін.. Серед іноземних науковців варто відзначити: Е. Гамільтон, С. Джек, В. Ламіна, Р. П'ю, Т. Синозич, Х. Сміт, М.Г. Тренчера, Тріпл, М. Ярме ін.. Незважаючи на значні досягнення у проведенні досліджень у цій сфері, сучасні трансформаційні зміни в економіці та зміна векторів розвитку сучасних університетів вимагає впровадження нових інноваційних методів та підходів в управлінні закладами вищої освіти, перегляду їх функцій та значення для суспільства, пошуку нових методів забезпечення автономії і самофінансування. Тому ці питання потребують подальшого вивчення та вирішення.

Міста є головними центрами соціально-економічного розвитку, науково-технологічних змін, створення робочих місць та запровадження інновацій. Порівнюючи розвинуті країни та країни, що розвиваються, в останніх спостерігається динаміка по випередженню приросту міського населення над рівнем економічного зростання. Ін-

ституційний потенціал прийняття ефективних управлінських рішень на рівні місцевих органів влади також значно менший. Існуючі розбіжності значно зменшують можливості у країнах, що розвиваються, для сталого соціально-економічного розвитку їх міст. Розвиток міст постійно супроводжується динамічними процесами, пов'язаними з природним зростанням кількості населення, соціально-економічним розвитком територій, змінами у навколишньому середовищі та підходах до природокористування, адаптації політики державних та місцевих органів влади до сучасних викликів та можливостей. В таких умовах посилюється роль урбанізації як процесу, який здатний забезпечити збалансований та стійкий територіальний розвиток.

Міста відіграють все більш важливу роль у боротьбі зі змінами клімату, оскільки ризик виникнення стихійних лих збільшується у міру їх зростання. Проте швидкість та масштаби урбанізації викликають і певні проблеми. Розширення споживання міської землі випереджає зростання населення на цілих 50 %, що, як очікується, додасть світовій забудованій міській площі 1,2 млн км за 3 десятиліття. Таке розповсюдження чинить тиск на землю та природні ресурси, що призводить до небажаних наслідків; міста споживають дві третини світового споживання енергії та вивільняють в повітря понад 70 % викидів парникових газів [3].

Системний підхід до урбанізації передбачає поєднання на глобальному, національному та місцевому рівнях трьох складових — соціального розвитку, економічного зростання та управління природокористуванням, а також формування дієвої системи інструментів для управління ними. В таких умовах виникає потреба у взаємодії між зацікавленими сторонами — органи влади, бізнес та населення через постановку відповідних цілей та реалізації програм розвитку міст. В економічному контексті комплексний підхід спрямований на посилення синергетичного ефекту та ефективності управління різними видами економічної діяльності. Це сприятиме вливанню інвестицій у розвиток інфраструктури, інституційного та управлінського потенціалу та активній участі органів влади, бізнесу та населення у забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку міста.

Кризові явища в економіці формують нові виклики щодо залучення наукового осередку до розробки комплексу підходів для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку міст та територій. Якщо раніше можна було простежити межі функціонування

закладів вищої освіти та сферу їх взаємодії, на даний момент університети — лідери з надання освітніх послуг у світі виходять за межі свого внутрішнього середовища та встановлюють амбітні партнерські відносини з бізнесом, урядом та громадськістю. Університети стають осередками стійкої трансформації міст чи територій, на якій вони розташовані.

Яскравим прикладом такого осередку є Стратклайдський університет, який розташований у м. Глазго, Шотландія. Університет поставив собі за мету протягом 10 наступних років вивести місто на новий рівень та зробити одним із найбільш стійких міст Європи. Ще однією такою ініціативою є проєкт “Новатлантик” Федеральної вищої технічної школи м. Цюрих, Швейцарія, який об’єднав представників бізнесу та громадськості задля залучення міст Базель, Цюрих та Женеви до інноваційних експериментів щодо забезпечення сталого розвитку цих регіонів. Корнелльський університет та Оберлінський коледж, які знаходяться у Сполучених штатах Америки, створюють альянси по всьому узбережжю Атлантичного океану з метою відродження та трансформації економік двох колишніх промислових міст в урбанізовані території, що спеціалізуються на експорті альтернативного, невикопного палива [4].

Міжнародна аналітична компанія Reuters у партнерстві з компанією Clarivate Analytics представила результати досліджень закладів вищої освіти за рівнем запровадження інновацій та виділила 100 найбільш інноваційних університетів, які зробили найбільший внесок для просування науки, розробки нових технологій та інноваційних рішень для освоєння нових ринків. У рейтингу, який складається зі 100 позицій, трохи менше половини — це американські заклади вищої освіти (46 університетів). Аналізуючи ситуацію в розрізі континентів, можна зробити такі висновки: у Північній Америці розташовано 48 % університетів з рейтингу, Євразія — 52 %, у тому числі у Європі — 32 % та в Азії — 20 %. На інших континентах університети, які показують інноваційність у своїй діяльності, відсутні.

До десятки країн — лідерів за рівнем запровадження інноваційних рішень в освіті також потрапили: Німеччина — 9 університетів, Франція — 8, Японія — 6, Південна Корея — 6, Великобританія — 6, Китай — 4, Нідерланди — 3, Швейцарія — 3, Бельгія — 2, Канада — 2, Ізраїль — 2, Сінгапур — 2, Данія — 1 (рис. 2.6.1).

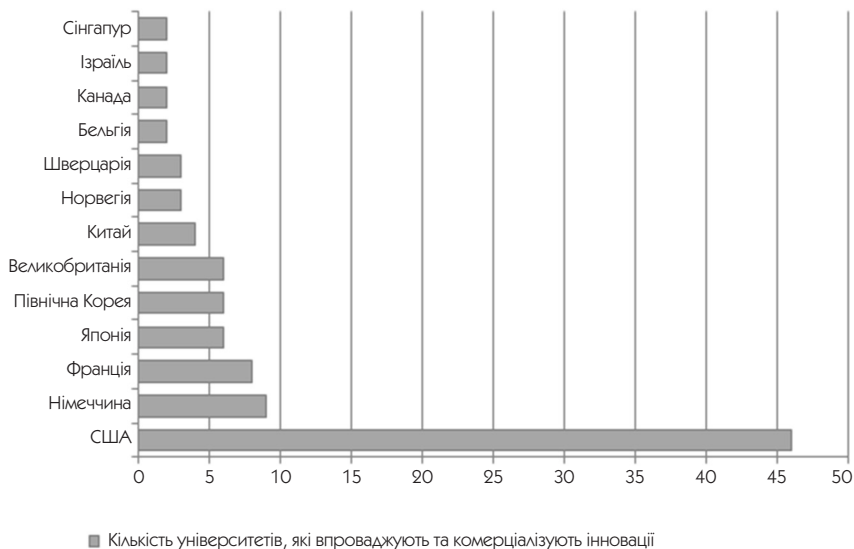


Рис. 2.6.1. Розподіл університетів, які впроваджують та комерціалізують інновації, серед країн Європейського Союзу, 2019 р.*

Глобальні соціально-економічні зміни та екологічні виклики потребують творчих, інноваційних, підприємницьких рішень. Здійснення підприємницької діяльності у закладах вищої освіти зазвичай пов'язане із зовнішніми факторами, такими як законодавча база та політика держави в галузі науки і технологій. Не зважаючи на це, інтенсивне залучення університетів до національних та регіональних інноваційних систем має численні позитивні наслідки для соціально-економічного розвитку як національної економіки, так і економік окремих міст та територій.

Як розвинуті країни, так і країни, що розвиваються, потребують стимулювання підприємницької діяльності. В результаті цих зусиль кількість глобальних технологічних кластерів починає стрімко зростати. Проведені дослідження свідчать про те, що лише сприятливого зовнішнього середовища недостатньо для виживання та зростан-

* Складено авторами на основі [5].

ня соціально-економічного розвитку міст та територій. Університети та їх внутрішнє середовище є ключовими факторами формування траєкторії розвитку місцевої економіки, заснованої на підтримку та сприянні розвитку високотехнологічних галузей економіки.

Не дивно, що якщо Сполучені штати Америки лідирують за кількістю інноваційних університетів, які розташовані у цій країні, то і найбільша кількість зареєстрованих патентів та винаходів буде належати американським закладам вищої освіти. Так, за 2012–2017 рр. найбільше патентів було зареєстровано від співробітників Каліфорнійського університету — 2768 патентів. На другому місці знаходиться Массачусетський технологічний університет із 1614 зареєстрованими патентами. Трійку лідерів закриває Гарвардський університет — 1101 патентів (рис. 2.6.2).



Рис. 2.6.2. Кількість зареєстрованих патентів університетами, що входять до ТОП-100 лідерів рейтингу інноваційних університетів, 2012–2017 рр.*

* Складено авторами на основі [5].

Успішні університети — лідери зазначеного рейтингу впроваджують багато наукових розробок та винаходів. Вони дозволяють не тільки досягнути прогресу розвитку науки, але й сприяти її комерціалізації. Захист здійснюється за допомогою патентів (генетичні винаходи, біотехнології, програмне забезпечення тощо), які дозволяють залучити додаткове фінансування для досліджень та стимулювати появу нових стартап-проектів. Для подолання розриву зв'язку на шляху від винаходу та його комерціалізації, при університетах створюються офіси з трансферу знань та технологій, які виконують широкий спектр функцій (від ліцензування та патентування до здійснення управління усім дослідницьким процесом).

Серед країн Європейського Союзу університети, які входять до ТОП — 100 рейтингу інноваційних європейських розподілені наступним чином (рис. 2.6.3): Німеччина — 23 університети, Великобританія — 21, Франція — 18, Нідерланди — 9, Бельгія — 7, Іспанія — 5, Швейцарія — 5, Італія — 4, Данія — 3, Норвегія — 2, Австрія — 1, Ірландія — 1, Польща — 1.

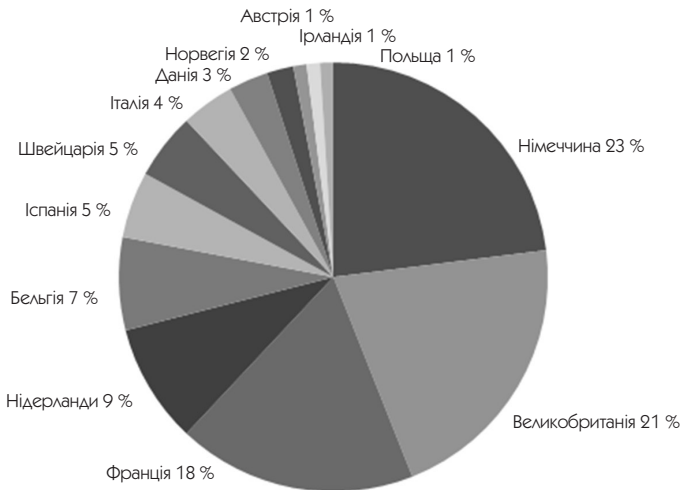


Рис. 2.6.3. Розподіл університетів в рейтингу ТОП-100 університетів за рівнем впровадження та комерціалізації інновацій в розрізі Європейських країн, 2019 р.*

* Складено авторами на основі [6].

У рейтингу університетів за рівнем впровадження інновацій лідируючі позиції належать таким закладам вищої освіти: Левенський католицький університет (Бельгія), Університет Ерлангена — Нюрнберга (Німеччина), Імперський коледж Лондона (Великобританія), Кембриджський університет (Великобританія), Федеральна політехнічна школа Лозанни (Швейцарія), Університетський коледж Лондона (Великобританія), Мюнхенський технічний університет (Німеччина), Манчестерський університет (Великобританія), Цюрихський університет (Швейцарія), Федеральна вища технічна школа Цюриха (Швейцарія) та ін. (табл. 2.6.1).

При формуванні рейтингу було проаналізовано близько 600 європейських університетів в розрізі системи показників, що характеризують рівень впровадження та комерціалізації інновацій в закладах вищої освіти. Рейтинг вимірює інновації на інституційному рівні, проте не враховує окремі індивідуальні програми та гранти. З 600 університетів було відібрано 100, які є найбільш інноваційними, тобто продукують оригінальні дослідження, створюють якісні та корисні технології, стимулюють розвиток глобальної економіки в цілому.

Поширення інтелектуальної власності відбувається за допомогою різноманітних складних каналів. Більшість лідируючих університетів підтримують розповсюдження через трансфер технологій. Вони не тільки шукають, реєструють та патентують результати своїх досліджень, але й керують комерціалізацією своїх відкриттів. Більшість цих відкриттів сильно локалізовані, тобто прив'язані до конкретного міста або території. Розробка сукупного рейтингу успішності реалізації проектів та комерціалізації результатів досліджень є важливими для оцінювання конкурентних позицій університетів та використання найкращого досвіду.

Ланцюжок вартості університетських інновацій включає самі інновації, знання та їх комерціалізацію, завдяки якій виникають додаткові економічні вигоди. В інноваційному процесі має існувати динамічний канал зворотного зв'язку. У цьому процесі формування ланцюжка вартості існують не лише послідовні зв'язки окремих фрагментарних інноваційних процесів, але й взаємодія та зворотний зв'язок між різними етапами, тому виникає синергія від взаємодії академічної спільноти та бізнес-сектору.

Таблиця 2.6.1

ТОП-20 найбільш європейських університетів
за рівнем запровадження та комерціалізації інновацій*

Місце	Університет	Кількість студентів, осіб	Кількість співробітників, осіб	Кількість поданих патентів, 2012–2017 рр.	Успішність реалізації проєктів, %	Комерціалізація досліджень, %
1	Левенський католицький університет, Бельгія	56351	1107	305	40,0	43,3
2	Університет Ерлангена — Нюрнберга, Німеччина	38771	579	238	52,1	51,2
3	Імперський коледж Лондона, Великобританія	15317	1347	317	33,4	34,4
4	Кембриджський університет, Великобританія	18977	1646	207	38,6	31,4
5	Федеральна політехнічна школа Лозанни, Швейцарія	9750	874	235	39,6	58,1
6	Університетський коледж Лондона, Великобританія	38000	11000	240	30,0	38,4
7	Мюнхенський технічний університет, Німеччина	41375	566	191	40,8	40,5
8	Манчестерський університет, Великобританія	34469	2585	133	29,3	28,0
9	Цюріхський університет, Швейцарія	26042	4280	167	34,1	35,8

10	Федеральна вища технічна школа Цюріха, Швейцарія	21397	528	305	29,5	42,7
11	Гейдельберзький університет Рупрехта-Карла, Німеччина	29527	1184	158	35,4	34,4
12	Оксфордський університет, Великобританія	19790	1862	482	27,8	42,3
13	Датський технічний університет, Данія	8063	1426	379	28,5	36,4
14	Лейденський університет, Нідерланди	23597	1323	73	50,7	41,0
15	Університет Париж-Сакле, Франція	32000	4300	170	54,7	39,2
16	Делфтський технічний університет, Нідерланди	21651	4939	147	73,5	37,6
17	Університет Монпельє, Франція	47000	2300	187	70,6	27,9
18	Університет Париж-Декарт, Франція	41100	2200	219	32,9	56,1
19	Базельський університет, Швейцарія	12873	374	69	30,4	35,5
20	Мюнхенський університет Людвіга-Максиміліана, Німеччина	50918	2310	100	40	36,9

* Складено авторами на основі [6].

Проведене дослідження показало, що університети — лідери європейських рейтингів мають високі результати із запровадження інновацій та їх комерціалізації (рис. 2.6.4).

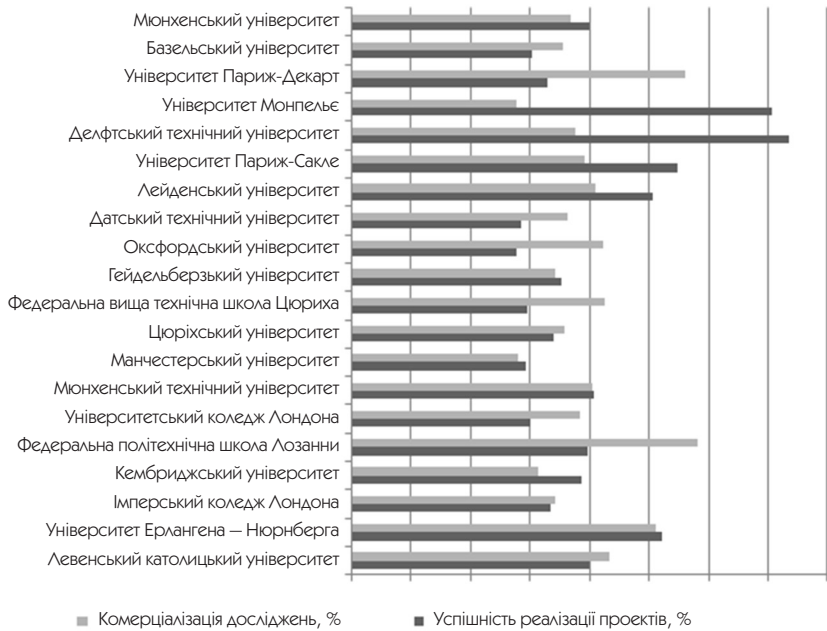


Рис. 2.6.4. Аналіз успішності реалізації проектів та їх комерціалізації серед ТОП-10 європейських університетів, 2019 р.*

Більшість університетів — світових лідерів все більше доповнюють свої традиційні місії, пов'язані з викладацькою та науково-дослідною роботою, третьою — підприємницькою діяльністю. Вони беруть активну роль у комерціалізації своїх знань та сприяють соціально-економічному розвитку міст та територій. Як результат, з'являються нові форми стимулювання та винагород працівників за комерціалізацію результатів діяльності, розвитку ділової культури та створенням та розповсюдженню інновацій за допомогою трансферу технологій.

* Складено авторами на основі [6].

Результати окремих досліджень свідчать про вплив підприємницької діяльності закладів вищої освіти на економічне зростання окремих видів діяльності у регіонах. Регіони отримують прибуток від підприємницької діяльності університетів за рахунок створення нових робочих місць, обміну знаннями, надання результатів досліджень та їх впровадження у практичну діяльність підприємств.

На підприємницьку діяльність університету впливають такі фактори, як фінансування та наявність прав інтелектуальної власності. Проте успіх університетів у комерціалізації своїх знань та наукових розробок залежить не лише від внутрішнього середовища університету, але й від регіонального місця розташування та структури регіональних соціальних мереж. Особливим попитом в таких умовах користуються міждисциплінарні дослідження та розробки, наприклад, поєднання біотехнологій, інформаційних систем та програмування. Переймання вченими досвіду проведення високоякісних лабораторних досліджень під керівництвом експертів у визначеній галузі дає економічну та суспільну користь. Передача знань та вмінь з університетів через їхніх випускників сприяє поширенню нових відкриттів в економіці, незалежно від каналів досліджень та комерціалізації.

Багато підприємств у світі здійснюють підприємницьку діяльність, проте не всі з них можна характеризувати як підприємницькі університети. Підприємницька діяльність може виконувати різні функції, а саме: комерційну, соціальну, культурну та суспільну. В нинішніх умовах університети набувають більшої автономності, економічної незалежності, збільшують свою роль та значення у національній та міжнародній економіці. У цьому контексті університети також розширюють свою функції та сфери діяльності. Вони поступово переходять до проведення досліджень, спрямованих на промислове використання, соціальні та економічні потреби, формування підприємницького мислення. Для реалізації зазначених заходів часто створюються бізнес-інкубатори та їх мережеві об'єднання.

Науково-дослідна та дослідно-конструкторська діяльність відіграє ключову роль у соціально-економічному розвитку міст та територій, формуючи та підтримуючи базу знань, яка може бути основою для інновацій. Існує багато механізмів, за допомогою яких може відбуватися трансфер знань та технологій (починаючи від

найпростіших, таких як — надання консультативних послуг, і закінчуючи більш складними — формуванням національних стратегічних дослідницьких центрів) (рис. 2.6.5).

На сьогодні найперспективніші інноваційні розробки походять від співпраці, обміну ідеями, використання кардинально різних технологій для створення нових рішень, а також розвитку та трансформації традиційних галузей. Ефективна багатопрофільна відкрита співпраця вимагає інтелектуальної різноманітності, міцних мереж трансферу технологій та партнерських відносин між суспільством, бізнесом, університетами, лабораторіями та інвесторами.



Рис. 2.6.5. Механізми трансферу знань та технологій у підприємницьких університетах*

Фінансування університетських досліджень сприяє створенню робочих місць середньої та високої кваліфікації за рахунок інновацій, комерціалізації та трансферу технологій. Університети є джерелом конкурентних переваг; вони створюють кваліфіковану робочу силу та завдяки реалізації науково-дослідних проєктів допомагають створювати нові технології та нові види діяльності. Досвід провідних світових підприємницьких університетів свідчить про те, що для більш ефективного здійснення комерціалізації наукових досліджень, необхідно здійснити наступні заходи:

1. Забезпечити фундаментальне фінансування наукових досліджень. Більшість наукових досліджень дозволяють отримати довгострокову економічну вигоду. Вони, ймовірно за все, не принесуть швидкі комерційні результати, але в перспективі можуть забезпечити високі доходи для створення високотехнологічних продуктів.
2. Здійснювати комерціалізацію наукових досліджень через цільові фонди. Університети, що демонструють значні успіхи у комер-

* Складено авторами.

ціалізації на ринку, тобто є комерційно привабливими, мають отримувати більше фінансування.

3. Використання кращого світового досвіду і підтримка державою програм обміну досвідом. Це сприятиме залученню цільового фінансування в популярні наукові дослідження та академічні програми, а також створенню додаткових робочих місць у бізнес-секторі.

Підприємницьким університетом може бути будь-який університет, який сприяє та забезпечує лідерство у створенні підприємницького мислення, дій, інституцій та підприємницького капіталу. Він має більш широку роль, ніж просто генерувати передачу технологій у вигляді патентів, ліцензій та стартапів. Створення мережі трансферу знань та технологій на основі університетів відіграє важливу роль у розбудові підприємницької діяльності та покращенні позицій міст та територій на міжнародній арені. Попри це, роль підприємницьких університетів виходить за межі трансферу технологій (наприклад, через патентування, популяризації проєктів та реалізації стартапів), охоплюючи більш глобальні питання, такі як: розвиток підприємницької свідомості, формування підприємницького мислення, забезпечення економічного розвитку міст та територій, а також країни в цілому.

Підприємницькі університети можуть взаємодіяти із зовнішнім середовищем шляхом формальної та неформальної взаємодії. Формальні відносини, як правило, вбудовуються в процедури та структури університету, а неформальні відносини з містами та регіонами мають більш складну структуру, і, частіше за все, тут має місце людський фактор. Такі взаємовідносини є важливими для діяльності підприємницького університету, оскільки не існує простого способу розбудови потужної регіональної мережі. Існує симбіотичний ефект взаємодії між підприємницькими університетами та регіонами. Заклади вищої освіти відіграють ключову роль у розвитку підприємницького капіталу шляхом розповсюдження підприємницького духу, підприємницької освіти, виробництва корисних знань для підприємців, а також сприяння створенню нових підприємств та їх економічному розвитку. В свою чергу, міста підтримують діяльність університетів, забезпечуючи сприятливе середовище для викладання, проведення досліджень та створення підприємницьких інкубаторів [7].

Університети повинні вбудовувати підприємницьку освіту у свої програми, інфраструктуру та супроводжуючі процеси як технологію, що пронизує весь процес його функціонування. З огляду на це, є основні умови віднесення університету до підприємницького типу (рис. 2.6.6).

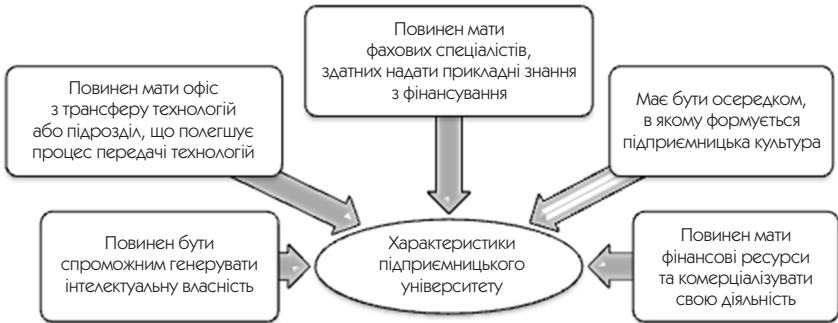


Рис. 2.6.6. Основні характеристики підприємницького університету*

Отже, урбанізація позитивно впливає на розвиток інновацій, а великі міста виступають у ролі центрів інновацій. Міста функціонують як невеликі відкриті економіки та створюють певні системи, які впливають на економічне зростання та розвиток. Системний підхід до урбанізації передбачає поєднання на глобальному, національному та місцевому рівнях трьох складових — соціального розвитку, економічного зростання та управління природокористуванням, а також формування дієвої системи інструментів для управління ними. В таких умовах виникає потреба у взаємодії між зацікавленими сторонами — органи влади, бізнес та населення через постановку відповідних цілей та реалізації програм розвитку міст. Кризові явища в економіці формують нові виклики щодо залучення наукового осередку до розробки комплексу підходів для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку міст та територій. Університети стають осередками стійкої трансформації міст чи територій, на якій вони розташовані.

* Складено авторами.

Успішні університети впроваджують багато наукових розробок та винаходів. Вони дозволяють не тільки досягнути прогресу розвитку науки, але й сприяти її комерціалізації. Захист здійснюється за допомогою патентів (генетичні винаходи, біотехнології, програмне забезпечення тощо), які дозволяють залучити додаткове фінансування для досліджень та стимулювати появу нових стартап-проектів. Поширення інтелектуальної власності відбувається за допомогою різноманітних складних каналів. На сьогодні найперспективніші інноваційні розробки походять від співпраці, обміну ідеями, використання кардинально різних технологій для створення нових рішень, а також розвитку та трансформації традиційних галузей. Ефективна багатопрофільна відкрита співпраця вимагає інтелектуальної різноманітності, міцних мереж трансферу технологій та партнерських відносин між суспільством, бізнесом, університетами, лабораторіями та інвесторами. Фінансування університетських досліджень сприяє створенню робочих місць середньої та високої кваліфікації за рахунок інновацій, комерціалізації та трансферу технологій.

Список використаних джерел

1. 3 Big Ideas to Achieve Sustainable Cities and Communities (2018). *The World Bank*. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2018/01/31/3-big-ideas-to-achieve-sustainable-cities-and-communities>.
2. Thoumi G. (2013). Energizing Sustainable Cities: Assessing Urban Energy. *Gabriel Thoumi*. URL: <https://news.mongabay.com/2013/01/energizing-sustainable-cities-assessing-urban-energy-book-review>.
3. Urban Development (2020). *The World Bank*. URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview>.
4. Yarime M. (2019). Universities Co-creating Urban Sustainability. *Masaru Yarime, Gregory Trencher*. URL: <https://ourworld.unu.edu/en/universities-co-creating-urban-sustainability>.
5. Ewalt D. (2019). Reuters TOP-100. *The World's Most Innovative Universities 2019*. URL: <https://www.reuters.com/innovative-universities-2019>.
6. Ewalt D. (2019). Reuters TOP-100. *Europe's Most Innovative Universities 2019*. URL: <https://graphics.reuters.com/europe-university-innovation/010091N02HR/index.html>.

7. Pugh R., Lamine W., Jack S., Hamilton E. (2018). The entrepreneurial university and the region: what role for entrepreneurship departments. *Journal European Planning Studies*, vol. 26. Iss. 9. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09654313.2018.1447551>.

8. Trippel M., Sinozic T., Smith H. (2018). The role of universities in regional development: conceptual models and policy institutions in the UK, Sweden and Austria. URL: http://wp.circle.lu.se/upload/CIRCLE/workingpapers/201413_Trippel_et_al.pdf.

9. Padilla-Meléndez A., Aguila-Obra A., Lockett N. Fuster E. (2020). Entrepreneurial Universities and Sustainable Development. *The Network Bricolage Process of Academic Entrepreneurs*, vol. 12. URL: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/4/1403>.



ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ У СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Міграційні тренди розвитку міст в умовах децентралізації

Формування територіального розміщення населення — це досить інерційний процес, який відбувається під впливом адміністративно-територіальних перетворень, міграції та знелюднення. Загальними тенденціями трансформації розміщення населення є його концентрація, локалізація та поляризація на різних рівнях адміністративно-територіального управління. Вона відбувалась на основі структурних перетворень в економіці: деіндустріалізації, зміні форм власності та зростанні продуктивності в сільському господарстві. Перша особливо вплинула на розміщення міського населення, остання — на розміщення сільського.

В Україні за 2000–2020 рр. зросла кількість міст в країні на 3 % за рахунок переведення селищ міського типу (СМТ) у статус міста. Лідирують за цим показником Житомирська (33,3 %) та Тернопільська (12,5 %) області (рис. 3.1.1), в Закарпатській та Рівненській областях кількість міст зросла на 10 %. У чотирнадцяти областях цей показник залишився без змін. Селища міського типу (СМТ) зазнали різностороннього впливу: з одного боку окремі з них перейшли в статус міст, що не завжди пов'язано із зростанням кількості населення в них, інші в результаті знелюднення стали селами, що обумовило скорочення СМТ на 1,4 %. Найсуттєвішим цей процес був у Тернопільській (–10,5 %), Черкаській (–6,7 %) та Дніпропетровській (–6,3 %) областях.

Людність як базова характеристика значущості, статусу та привабливості поселення в контексті міграційних настанов має пролонговане формування і одночасно у фіксованому стані визначає демографічні перспективи існування одиниці територіальної організації

населення, підлягаючи впливу різноманітних чинників сама є чинником подальшого розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

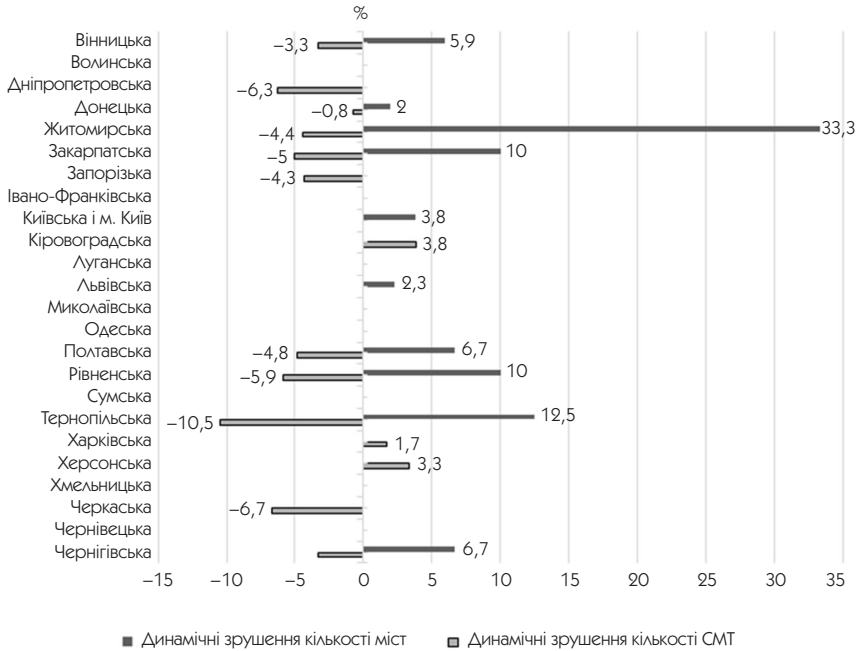


Рис. 3.1.1. Динамічні зрушення кількості міст та СМТ в регіонах за 2000–2020 рр., %*

Середня людність міст у 2020 р. становила 66 тис. осіб і скоротилась за 2000–2020 рр. на 10,8 % (рис. 3.1.2). Лідерами цього деструктивного процесу є Тернопільська, Полтавська, Донецька, Чернігівська та Луганська області (близько 18 %). В Кіровоградській та Сумській областях середня людність міст скоротилась на 16,9 та 15,5 % відповідно. У Волинській та Івано-Франківській областях цей показник залишився без змін. А в Чернівецькій та Київській (разом з м. Києвом) навіть зріс на 2,9 та 7,1 % відповідно, що пояснюється міграційним приростом населення із СМТ та сіл.

* Джерело: розраховано за даними: [1].

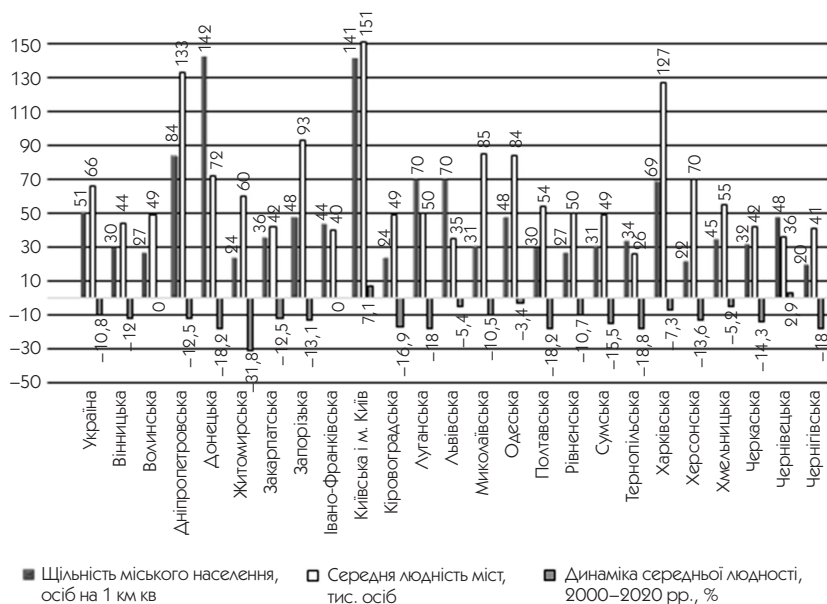


Рис. 3.1.2. Щільність міського населення та середня людність міст в розрізі областей, 2020 р.*

Дані рис. 3.1.3 свідчать, що незважаючи на зростання загальної кількості міст на 3 % спостерігається суттєве скорочення та здрібнення їх категоріальної людності. Так кількість міст з населенням понад 500 тис. осіб за 1989–2018 рр. скоротилась на третину, однак населення в них лише на 13,6 %. Про збереження ролі великих міст людністю понад 500 тис осіб свідчить, що у 2018 р. займаючи у кількісній структурі поселень близько 2 % в них проживало 36,6 % населення міст.

Міграція має важливе значення для стабілізації цієї групи людності поселень, оскільки в першу чергу це регіональні та міжрегіональні центри, частина з яких є центрами агломерацій, які мають високу привабливість для мігрантів. У восьми найбільших містах (Київ, Харків, Одеса, Дніпропетровськ, Донецьк, Запоріжжя, Львів, Кривий

* Джерело: розраховано за даними: [1].

Ріг) сконцентровано 32,1 % міського населення, не враховуючи міст, що входять до складу однойменних агломерацій. Якщо більш, ніж 80 % міст втрачають населення [7], то зростає воно в містах, які входять до складу агломерацій. Агломерування території відбувається на основі вигідного економіко-географічного положення по відношенню до центру агломерації, ефекту концентрації, що зменшує витрати на транспортування продукції та переміщення працівників.

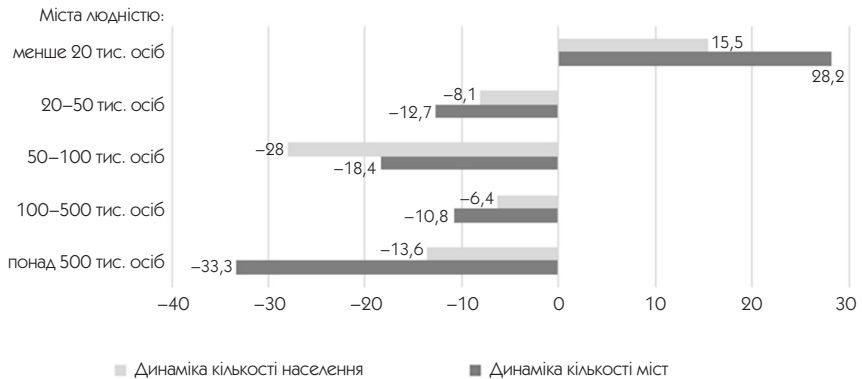


Рис. 3.1.3. Динаміка груп людності міст України за 1989–2018 рр., %*

Найбільш стабільною залишається група міст людністю 100–500 тис. осіб, вона характеризується найнижчою питомою вагою скорочення кількості як поселень так і населення в ній (на 10,8 та 6,4 % відповідно). Цю групу складають найбільші міста обласного значення, вони є центрами регіонального тяжіння для мігрантів із менших міст області та сіл. Сприяє міграції до них розташування освітніх закладів вищого рівня акредитації та спеціалізованих медичних установ. Трудова міграція залишається для цих поселень потужним чинником міграційних переміщень.

Група міст людністю 50–100 тис. осіб зазнала суттєвої динаміки і скоротилась майже на п'яту частину за 1989–2018 рр., а населення в них на 28 %. Незважаючи на те, що до групи також входять міста

* Джерело: Розраховано на основі даних Державної служби статистики України без урахування АР Крим.

обласного значення, однак їх функціональні можливості є слабшими, багато з них особливо на сході країни розвивалися за рахунок декількох крупних промислових підприємств. Трудові міграції для більшості міст, що входять до цієї категорії властиві для населення, що проживає на найближчих територіях від міст.

Економічна доцільність трудових міграцій на периферійних територіях зменшується через підвищення трансакційних витрат на переміщення на тлі відносно нижчих заробітних плат в містах обласного значення порівняно з найбільшими містами країни. Деіндустріалізація вплинула на кількість населення цих міст і вони поповнили когорту поселень людністю 20–50 тис. осіб, яка за рахунок цього характеризується відносно меншим скороченням поселенського та демографічного потенціалу (на 12,7 та 8,1 % відповідно).

За рахунок здрібнення людності лише кількість міст з чисельністю населення до 20 тис. осіб зросла на 28,2 %, а населення в них на 15,5 %. Ще одним стабілізаційним чинником для групи людності цих поселень є, те що до неї входять або міста районного значення або центри адміністративних районів. Ці поселення перебрали на себе функції, втрачені сільськими поселеннями, що відбулося через реорганізацію виробництва, форм власності та депопуляцію.

Поселення центри адміністративних районів одночасно стали центрами тяжіння маятникових міграцій і не тільки трудового та освітнього характеру, а й торгівельного, медичного, юридичного та житлово-комунального. Така функціональна зміна відбувається на тлі відставання в організації якості транспорту пасажирських перевезень, що ускладнює отримання послуг населенням в межах добової транспортної доступності та сприяє зміні характеру міграції на постійну, посилюючи деградацію периферійних поселень.

На тлі концентрації населення в агломераціях спостерігається здрібнення міст поза їх межами. Законодавчо визначеними критеріями віднесення населеного пункту у статус міста є кількість населення не менше 10 тис. жителів та дві третини зайнятих не в сільському господарстві [4]. Проте п'ята частина міст України не відповідає кількісним характеристикам у зв'язку із депопуляцією, зміною структури їх економіки та як наслідок зайнятості. Крім того в Україні існує окрема категорія населених пунктів — селища міського типу. Вони не є містами в класичному розумінні але населення, яке проживає в них обліковується як міське.

Кількісними критеріями їх визначення є чисельність населення понад дві тисячі жителів (в окремих випадках може бути менше) та дві третини жителів мають бути робітниками, службовцями і члени їх сімей. Селища міського типу в загальній кількості міських поселень складали у 2018 році 65,1 %, в них проживало 36,6 % міського населення, їх кількість скоротилась за 1989–2018 рр. на 5,2 %, а населення на 18,3 %. На четверту частину зросла кількість СМТ людністю до 3 тис. осіб, їх питома вага склала 17,3 % у 2018 р.

Ще однією характеристикою дрібноселенності мережі міських поселень є питома вага малих міст, статус яких офіційно визначено в Законі України “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст” [5] та зазначено, що малими є міста людністю до 50 тис. осіб. Їх питома вага становила у 1989 р. 76,6 % і зросла у 2018 до 81,8 % всіх міст, в яких проживало 20,8 % міського населення. З них 58,5 % від загальної кількості міст мають людність до 20 тис. осіб, а проживало в них лише 11,3 % населення (рис. 3.1.4).

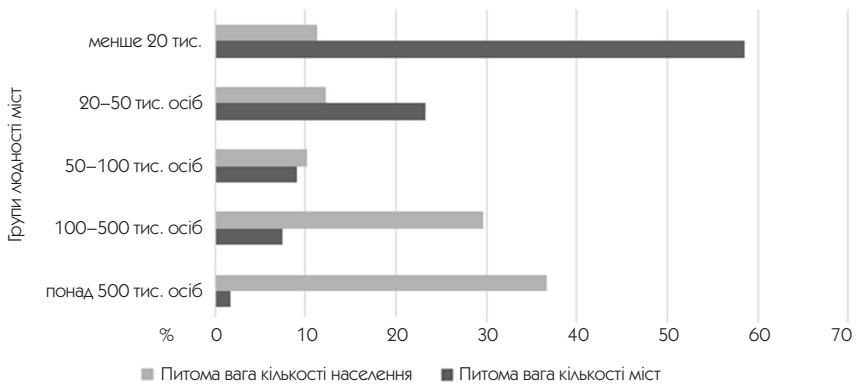


Рис. 3.1.4. Розподіл міст України та їх населення за групами людності, 2018 р., %*

* Джерело: Розраховано на основі даних Державної служби статистики України без урахування АР Крим.

Висока питома вага та зростання кількості малих міст не означає наявності в них розвиненої інфраструктури та соціально-культурних послуг. На відміну від таких міст в Європі вони не стали базисними для деурбанізації та престижними для проживання. Лише міста сателіти певним чином виконують цю функцію, решта малих міст мають серйозні соціально-економічні проблеми. Третину з них визначено як депресивні, 61 % мають недостатній темп розвитку [7]. Депресивні малі міста є монофункціональними, їх розвиток залежить від одного містоутворюючого підприємства, що часто має високий рівень зношеності основних фондів. Проблеми малих міст ускладнюються зношеністю інженерних мереж на тлі недостатності фінансування на їх оновлення.

Міграція на територіальну трансформацію розміщення міського населення впливає неоднозначно. В регіонах з крупними агломераціями, наприклад Київською, спостерігається приріст населення за рахунок жителів не тільки регіону містарозташування, але й сусідніх областей. В таких формах територіального розміщення населення міграція компенсує депопуляцію, яка і є порівняно з іншими типами розселення найнижчою. Одночасно міграція в Київську агломерацію пришвидшує знелюднення сільських поселень області. Трудова міграція в західних регіонах здійснює двоякий вплив на трансформацію територіального розміщення населення.

З одного боку через міграцію руйнуються сім'ї, що не сприяє стабілізації демографічного потенціалу, спостерігається міграційний вплив населення, однак трудові міграції стабілізують соціальні наслідки дефіцитності регіональних ринків праці, грошові перекази здійснювані українськими громадянами, що перебувають за кордоном стабілізують економіку поселень місця проживання родин трудових мігрантів. Зароблені кошти можуть бути за сприятливої політики держави стартовим капіталом для відкриття власної справи після повернення на батьківщину, що особливо актуально на тлі низької доступності кредитних ресурсів в Україні.

Трансформація територіального розміщення населення відбувається в ринкових умовах, за яких поселення розвиваються в конкурентному середовищі, відбувається зростання територіальної мобільності населення, утворюються території низької щільності сільського населення, знелюднені сільські поселення, селища місько-

го типу з виснаженим демографічним потенціалом, поселення із викривленою віковою структурою жителів, що ставить нові виклики для управління територіальним розвитком розміщення населення, які актуалізуються в умовах децентралізації. Вони потребують використання нових технологій і підходів, зростання оперативності реагування на зміни в розвитку поселень, наявності фахівців антикризового менеджменту, які б прораховували розвиток на середньо та довгострокову перспективу.

Окремої уваги потребує зростання кількості населення у великих містах. Надаючи ширші можливості щодо працевлаштування, освіти, якості медичних послуг, організації дозвілля велике місто одночасно створює систему ризиків щодо раптової бідності, несприятливого стану довкілля, вищого ступеню соціальної напруги та конфронтації, яка виникає в процесі адаптації до нового середовища проживання й особливо посилюється за неконтрольованої міграції у великі мегаполіси. Остання посилює напругу на ринку праці, підвищує попит, а отже й ціну на оренду та купівлю житла. Крім того перед великими містами існує низка ще більш серйозних викликів, які полягають у техногенному забрудненні, ускладненні транспортних проблем, здорожчанні інженерного обладнання для ЖКГ, створенні інфраструктури переробки твердих побутових відходів і формування екологічно орієнтованої моделі поведінки міського жителя. Для зменшення негативних наслідків надмірної концентрації населення на обмеженій території розвинені країни здійснювали заходи стимулювання полюсів розселення через підтримку приміських територій шляхом розвитку швидкісних шляхів сполучення, зниження цін на житло та землю. Наприклад в Паризькій агломерації у 80-х рр. ХХ століття або створення восьми нових міст для деконцентрації Лондона [8, с. 225].

Наявність великої кількості малих міст передбачає посилену увагу до зменшення наслідків депопуляції в них. Розвиток поселень такого типу доцільно здійснювати на загальнодержавному рівні застосовуючи програмно-цільові методи та створення організаційно-економічного механізму адаптації до нових умов їх розвитку, який би охоплював реагування на виклики у зміні вікової структури міста, адаптацію до неї медицини та освіти, програмну підтримку громадської ініціативи на локальному рівні орієнтовану на цільові категорії населення, сприяння галузевій

переорієнтації, стимулювання ділової активності, залучення інвестицій на проєктній основі.

Міграційна активність населення в метрополіях. Зростаюча концентрація капіталів в містах-мегаполіях супроводжується взаємним прискоренням процесів, що забезпечують їх функціонування. Місткість локальних ринків зростає, урізноманітнюються види економічної діяльності, впроваджуються новітні технології, і, як наслідок, — збільшуються обсяги залучення людських, фінансових та фізичних капіталів. Формується потужний механізм мотивації населення мігрувати до територій, що пропонують здебільшого кращі і більш комфортніші умови проживання і зайнятості, ніж в середньому по Україні.

Аналіз сучасних тенденцій соціально-економічного розвитку міст дає змогу зробити висновок про формування метрополійних територій, які функціонують як полюси зростання та виступають головним центром тяжіння внутрішніх мігрантів. Це: місто Київ (як столиця входить до метрополійної мережі світового рівня), міста Дніпро, Львів, Одеса, Харків, які є регіональними метрополійними утвореннями загальноукраїнського рівня. Через тимчасовою окупацією Донецьк фактично втратив функції метрополії.

Харківську, Одеську, Дніпровську і Львівську метрополії слід класифікувати як моноцентричні, тобто такі що мають єдине місто-ядро (центр тяжіння, що формує доцентрові соціально-економічні зв'язки у сфері зайнятості, освіти, підприємстві), та супутні міські та сільські поселення (території комфортного проживання різних соціальних груп населення, об'єднаних в єдину громаду). Київська метрополія проявляє ознаки поліцентричності у зв'язку із збільшенням промислового потенціалу, підвищенням рівня диверсифікації підприємств, трансформацією структури розселення і зростанням щільності населення міст-супутників.

Аналіз статистичних даних щодо міграційного руху населення показує, що їх інтенсивність в регіонах метрополісів має стійку тенденцію до зростання. Найбільше значення коефіцієнту внутрішнього міграційного обороту на рівні 51,08 % у 2018 р. (34,57 % у 2015 р.) фіксується у Київській обл., 36,9 % (28,0 %) — у Харківській, найменше — 24,83 % (23,52 %) у Дніпропетровській при середньоукраїнському значенні 29,33 % у 2018 р. і 24,61 % у 2015 р. (рис. 3.1.5).

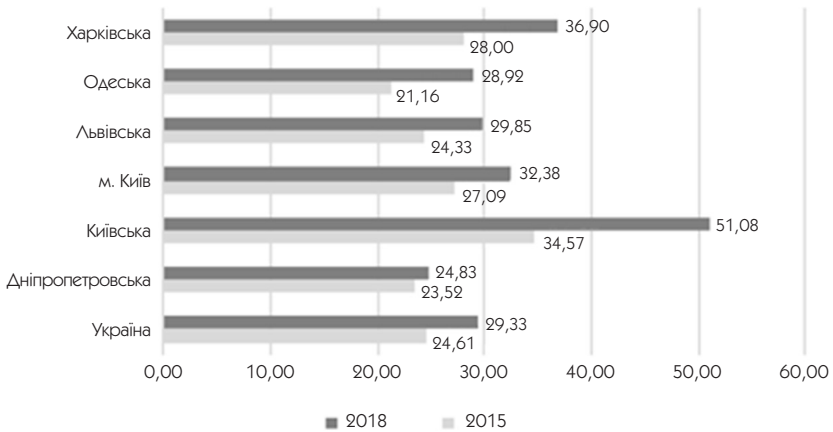


Рис. 3.1.5. Динаміка загального коефіцієнта міграційного обороту в областях метрополісів, місті Києві та Україні у 2015, 2018 роках, %*

Порівняння міграційної активності населення м. Києва та Київської області підтверджує факт поліцентричності цієї метрополії. Мотивація населення щодо міграції в міста-супутники обумовлена доступністю житла через високу щільність забудови новими багатоповерхівками, близькістю до ділових, культурних і освітніх центрів столиці, а головне, розширенням сфери зайнятості на локальному ринку праці.

Так, напруженість на ринку праці столиці та області характеризується майже однаковим рівнем безробіття серед населення: 6,3 % в Києві та 6,2 % — в Київській області у 2018 р. Разом з цим, обласний коефіцієнт міграційного приросту, у розрахунку на 10 тис. населення, в 3,25 рази перевищив аналогічний коефіцієнт м. Києва та в 35 разів — середньоукраїнський (рис. 3.1.6). Інші метрополії також мали показники щодо рівня безробіття нижчі за загальноукраїнський рівень, він диференціювався від 5,3 % — у Харківській області до 8,0 % — у Дніпропетровській. Це, в свою чергу, обумовило формування відповідних міграційних потоків, у тому числі з метою працевлаштування, за рахунок яких населення метрополійних регіонів зростало.

* Джерело: за даними Держкомстату України.

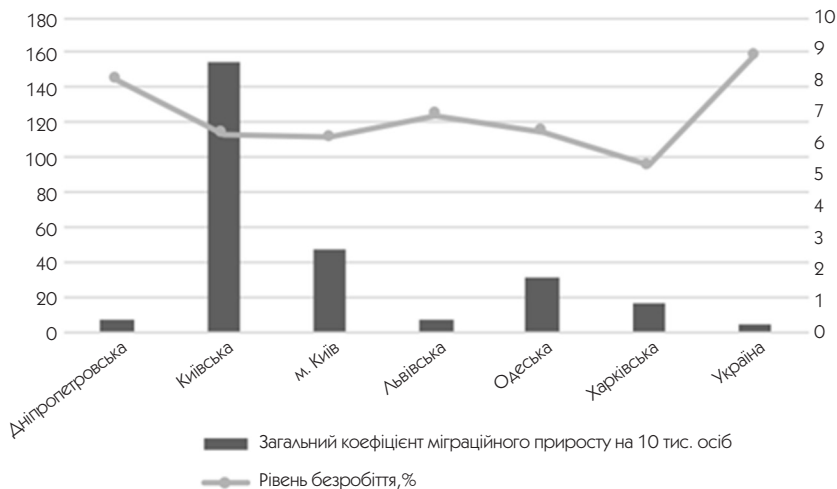


Рис. 3.1.6. Загальний коефіцієнт міграційного приросту (‰) та рівень безробіття (%) в областях метрополій, місті Києві та Україні у 2018 році*

В умовах децентралізації міграційні тренди розвитку міст значною мірою визначатимуться динамікою реалізації адміністративно-територіальної реформи та кумулятивним ефектом поєднання переваг і загроз децентралізаційних зрушень. Базуючись на наявних тенденціях адміністративної реформи в Україні, трансформація міграції найбільш ймовірно відбуватиметься за сценарієм помірних змін та визначатиметься дією системи загроз, основними з яких є:

— тривалість у часі процесу об'єднання територіальних громад. Станом на 10 січня 2020 р. питома вага територіальних громад, що залишаються необ'єднаними, становила 57,1 % [2, с. 7], які очікувано відзначатимуться погіршенням фінансового забезпечення. Основними причинами уповільнення об'єднання громад є конфлікт інтересів, зокрема спротив місцевих мешканців об'єднанню громади, боротьба за владу місцевої еліти чи політичних опонентів, а також внесення коректив до процесу адміністративно-територіального реформуван-

* Джерело: за даними Держкомстату України.

ня — зміни у законодавчій базі, коригування механізму бюджетного регулювання та вирівнювання, зміни в системі оподаткування тощо;

— низька фінансова спроможність ОТГ та неефективне використання фінансових ресурсів. У 2017 р. із 366 ОТГ дотаційними були 79,8 % [3], що змушує місцеву владу вдаватися до економії коштів за рахунок скорочення витрат місцевих бюджетів, насамперед на об'єкти соціальної інфраструктури (у бюджетах ОТГ найбільш видатковою статтею місцевих бюджетів є дошкільна та загальноосвітня середня освіта, питома вага якої у 2017 р. становила 45–60 % [6]);

— корумпованість місцевих чиновників, яка проявляється у лояльності до бізнес-партнерів, свідомому притримуванні коштів місцевого бюджету чи їх акумуляції на банківських рахунках. Більшість місцевих органів влади ОТГ країни неспроможні до відкритості перед громадою в питаннях використання фінансових ресурсів тощо.

Стабілізуючий вплив децентралізації на міграцію посилиться у середньо- та довгостроковій перспективі. В умовах масштабного та ефективного впровадження адміністративно-територіальної реформи варто очікувати на зменшення незворотної міграції населення та інтенсивності міграційних переміщень на тлі прискорення місцевого розвитку та підвищення якості життя населення внаслідок поступового нарощування фінансового потенціалу ОТГ. Довід реалізації адміністративно-територіальної реформи засвідчує позитивний вплив децентралізації на розвиток міст, в першу чергу великих [11; 12]. Фінансова децентралізація стимулює концентрацію економічних ресурсів у потужних розвинених містах, визначаючи їх як високодохідні інвестиційні впровадження.

Концентрація економічних та людських ресурсів у містах посилює їх агломераційні тенденції. Однак, спонтанність та низька керованість економічними, екологічними, демографічними, в т.ч. міграційними, процесами у великих містах можуть стати причиною загострення низки проблем і зниженню темпів розвитку агломерацій. Бертінеллі Л. та Блек Д. на основі власної «моделі урбанізації та зростання» зробили висновок, що високі темпи розвитку агломерації знижуються тоді, коли погіршується якість життя його мешканців внаслідок транспортного колапсу, високих цін на житло, погіршення екологічної ситуації [9]. Науковообґрунтована міграційна, інфраструктурна, екологічна стратегія на місцевому рівні збалансує розвиток міста та нівелює прогалини.

Міста, а особливо агломерації зі значною доходною частиною місцевих бюджетів, мають вагомий, іноді домінуючий, вплив при прийнятті рішень щодо регіонального розвитку. Такі міста характеризуються значними конкурентними перевагами порівняно з іншими населеними пунктами, динамічнішим економічним зростанням, що приваблює потенційних мігрантів. Динаміка зростання міграційного переміщення населення до міст значною мірою залежатиме від різниці в умовах проживання.

Пряма залежність між міграцією населення до міст та колосальною різницею у рівні життя міських і сільських жителів дають підстави стверджувати, що подальше збільшення розриву в економічному розвитку, фінансовому забезпеченні, оплаті праці, кон'юнктурі ринку праці активізуватимуть міграційні переміщення до міст. Громади з низьким ресурсним потенціалом та неефективним місцевим управлінням втрачатимуть людські ресурси. Натомість у фінансово стабільних містечках, які характеризуються високими показниками власних доходів та капітальних видатків на одного мешканця, мають потужний підприємницький сектор, розвинуту інфраструктуру та соціальну сферу, варто очікувати на зростання позитивного сальдо міграції чи збереження відтоку населення в обсягах ретроспективного періоду із незначним зменшенням міграційної активності у середньостроковій перспективі.

Нових рис набуде конкуренція за капітали, в т.ч. людський, як умова розвитку громади, що позначиться на посиленні диспропорційності соціально-економічного розвитку територій в країні та порушенні демографічної, економічної, соціальної рівноваги як в поселеннях-донорах, так і в поселеннях-реципієнтах людського капіталу. Для поселень-реципієнтів мігранти є засобом зниження трудодефіцитності ринку праці та джерелом фінансового наповнення місцевого бюджету, натомість для громади-донора втрата економічно активної робочої сили стане дестабілізуючим фактором і чинником прискорення процесів депопуляції. Міграційні переміщення між поселеннями-донорами та поселеннями-реципієнтами можуть істотно посилити напругу у взаємовідносинах між громадами, зокрема в питаннях зарахування ПДФО до бюджету за місцем проживання чи зайнятості, витрат місцевого бюджету на інфраструктуру та надання соціальних послуг тощо.

В умовах реалізації адміністративно-територіальної реформи міста залишатимуться основним центром тяжіння міграційних потоків, які зосереджуватимуться переважно у напрямках:

— “ОТГ — великі міста” — найпотужніший напрям концентрації міграційних потоків, питома вага якого у міграційних переміщеннях в найближчій і віддаленій перспективі практично не зміниться;

— *територіальні переміщення між містами*, які включатимуть трудову міграцію між містами-партнерами та безповоротну міграцію робочої сили з міст-аутсайдерів в заможні міста з високими можливостями реалізації трудового потенціалу. Цей напрям міграції поступово зростатиме під впливом фінансових та інфраструктурних чинників, зокрема необхідності об’єднання зусиль громад міст у залученні інвестицій, будівництві підприємств, розвитку транспортного сполучення;

— *міграція мешканців сільських ОТГ до міст* — потужний напрям міграційного руху, обумовлений дією урбанізаційних процесів та низьким рівнем життя в селах. Активна політика місцевого розвитку у містах, орієнтована на забезпечення першочергових потреб громади формуватиме у мігрантів позитивні очікування щодо їхньої асиміляції в міське середовище. Зважена міграційна політика, зростання фінансової спроможності міст, активізація їхнього економічного розвитку, покращення благоустрою стимулюватимуть міграційні переміщення сільського населення до міст. Однак, за умови успішної реалізації децентралізаційної реформи в сільських ОТГ, а відповідно зростанню підприємницької активності, реалізації інвестиційних проєктів, створенню нових робочих місць, міграція сільського населення матиме тенденцію до зниження; за рахунок економічного розвитку сільські населені пункти можуть розростися до масштабів малих міст, як це спостерігалось в Китаї в період реалізації адміністративно-територіальної реформи;

— *міграційні переміщення в межах ОТГ у напрямі “периферія-центр ОТГ”*. Останнім зазвичай є міський населений пункт — економічний та адміністративний центр громади, який в умовах реформи матиме можливість наростити свій фінансовий потенціал для належного утримання об’єктів інфраструктури та підвищення якості публічних і комунальних послуг, що сформує засади для збереження наявного та повернення з периферії ОТГ людського потенціалу;

— *міграція до приміських зон* — привабливих територій з високою діловою активністю та розвинутою інфраструктурою.

За умови уповільнення адміністративно-територіальної реформи, її часткової реалізації чи призупинення високоюмовірним стане різке зростання міграційного руху населення, що матиме загрозливі наслідки для країни і проявиться у появі потенційно небезпечних трансформацій у поселенській структурі та різкому посиленні диспропорційності міграційних потоків. Соціально-економічна асиметричність призведе до акумуляції міграційного руху у декількох наймасштабніших напрямках переміщення населення, що посилять загрозу перенаселення окремих територій і, в першу чергу, великих міст країни.

Адміністративно-територіальна реформа посилить потребу в локальному управлінні міграційними потоками на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування, будучи краще обізнані, порівняно з центральною владою, з міграційною ситуацією та потребами в людських ресурсах на місцях, спроможні розробити відповідні програми та забезпечити їх виконання. Роль міської влади полягатиме у провадженні інклюзивної політики, заснованої на врахуванні запитів усіх зацікавлених сторін, формуванні передумов для сталого розвитку міста, зростання чисельності постійного населення і зниження безповоротної міграції містян, обумовленої здебільшого причинами незадоволеності місцевими умовами проживання.

З метою мінімізації нових ризиків і загроз, обумовлених інтенсифікацією міграційної рухливості населення доцільно виокремити пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку міських територій для їх впровадження у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Серед них:

— *покращення координації та співпраці державних і місцевих органів влади в питаннях регулювання міграційних потоків*, змінивши їх з тенденції «ідея центральних органів → реалізація ідеї місцевою владою» на діалог та взаємозалежну гнучку взаємодію, покращивши надання державних міграційних послуг на місцях, що допоможе мігрантам у адаптації та інтеграції в громаду міста, а місцевій владі — забезпечити безпеку та громадський порядок;

— *створення єдиної платформи злагодженої співпраці усіх територіальних громад метрополійного ареалу щодо координації*

планів його збалансованого розвитку. З окреслених вище причин метрополії й надалі виступатимуть головним центром тяжіння мігрантів. Для зменшення негативних соціально-економічних, інженерно-технічних та екологічних наслідків надмірної концентрації населення в метрополіях доцільною є підтримка приміських територій через розвиток швидкісних шляхів сполучення, зниження цін на житло, житлово-комунальні послуги та землю для індивідуальної житлової забудови на територіях пріоритетного розселення населення;

— стимулювання розвитку малих та середніх міст задля зниження диспропорційності як поселенської структури в країні, так і міграційних потоків, що сприятиме збалансованому регіональному розвитку та пропорційному розподілу економічних ресурсів;

— розбудова транспортної інфраструктури (насамперед, модернізація дорожньої інфраструктури та розширення регіональних доріг) і засобів комунікації у межах півторагодинної доступності транспортними коридорами. У перспективі істотно не змінюватиметься структура міграційних потоків, вони формуватимуться здебільшого за напрямками “малі міста-метрополія” та “сільські поселення-метрополія”. Тимчасово можуть змінюватися обсяги трудових міграцій, насамперед маятникових, через популяризацію віддаленої зайнятості, що поширилася у зв’язку з пандемією COVID-19, але масової зворотної міграції в сільську місцевість та маленькі міста країни не очікується. Обсяги пасажиропотоку не зменшуватимуться. У Київському регіоні існує проблема будівництва нових під’їзних шляхів до столиці, яка ускладнюється узгодженням дій та планів суб’єктів різних територіальних громад;

— врегулювання проблем, пов’язаних з невідповідністю чисельності й структури постійного та фактично наявного населення; зниження тиску на соціальну та інженерну інфраструктуру густонаселених районів метрополій. Перенавантаження вже діючих об’єктів соціальної інфраструктури — шкільних та дошкільних навчальних закладів, лікарень, поліклінік, закладів фізичної культури та спорту призводить до зниження якості надання відповідних послуг, а також недостатнього задоволення соціальних потреб населення. Підвищене навантаження на комунальні мережі, які морально застарілі та фізично зношені, що обумовлюватиме загострення техногенних ризиків;

— впровадження системи дієвого контролю житлового будівництва в частині дотримання діючих норм та урахування реальних соціальних потреб потенційних жителів. Розповсюдженою практикою є нове будівництво з порушенням відповідних вимог, недостовірністю містобудівних даних, з високим ризиком невчасного завершення, взагалі не завершенням та без необхідної соціальної інфраструктури. Відсутні надійні важелі притягнення до відповідальності посадових осіб органів Держархбудконтролю за порушення у цій сфері; не працює система контролю за діяльністю експертних організацій;

— збереження міграційних потоків молоді, у тому числі за рахунок оновлення змісту освітніх програм, створення сприятливого середовища для повноцінної соціалізації студентів та організації їх дозвілля. Усі метрополії традиційно є осередками здобуття вищої та професійно-технічної освіти, але з посиленням глобалізаційних процесів сформувалася тенденція до переорієнтації освітніх міграцій на користь європейських країн, насамперед, Польщі та Чехії. Скорочення чисельності молоді в метрополіях загрожує не тільки деформаціями на ринку праці, але й подальшим загостренням демографічної кризи в Україні.

Перспективи трансформації міграційних потоків в Україні значною мірою детермінуються успішністю реалізації адміністративно-територіальної реформи. Результати зарубіжних наукових досліджень [10] дають підстави стверджувати, що в короткостроковій перспективі вплив децентралізації на міграційний рух в містах України буде несуттєвим і показники міграції відповідатимуть обсягам ретроспективного періоду.

Надані в ході реформи більші повноваження органам місцевого самоврядування здійснюватимуть неістотний вплив на внутрішньоміграційні потоки в найближчій перспективі, проте надалі ситуація змінюватиметься в залежності від соціальної результативності децентралізації. У середньостроковій перспективі за умов активізації місцевого розвитку очікується посилення міграційних переміщень у напрямках “периферія — центр ОТГ” та “ОТГ — великі міста”. Найбільших міграційних втрат зазнають поселення з низькими економічним та соціальним потенціалом, натомість фінансово заможні ОТГ переважно зберігатимуть додатний міграційний баланс завдяки різниці в умовах життя.

Список використаних джерел

1. Банк даних “Статистика населення України” / Державна служба статистики України. URL: http://database.ukrcensus.gov.ua/MULT/Dialog/statfile_c.asp.
2. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 / Міністерство розвитку громад та територій України. Київ, 2020. 31 с.
3. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік (у розрізі областей). Київ: U-LEAD, 2018. 48 с.
4. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 р. № 1654-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1654-10> (дата звернення: 9.06.2020).
5. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст: Законі України від 04.03.2004 р. № 1580-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1580-15> (дата звернення: 11.06.2020).
6. Результати оцінювання управління фінансами об'єднаних територіальних громад. Програма “Децентралізація приносить кращі результати та ефективність” (DOBRE)/USAID; GlobalCommunities. Київ : USAID, 2018. 22 с.
7. Україна. Огляд процесів урбанізації / Світовий банк. Вашингтон, 2015. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/787061473856627628/pdf/ACSI5060-REVISED-PUBLIC-UKRANIAN-ukr-web-text-cover.pdf> (дата звернення: 17.06.2020).
8. Функции городов и их влияние на пространство / под ред. Л.Г. Руденко. К.: Феникс, 2015. 292 с.
9. Bertinelli, L., & Black, D. (2004). Urbanization and growth. *Journal of Urban Economics*, 56, 80–96. doi:10.1016/j.jue.2004.03.003.
10. Fiscal Decentralization Indicators. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/webfiscal.pdf> (дата звернення: 7.08.2018).
11. Jia, J., Guo, Q., & Zhang, J. (2014). Fiscal decentralization and local expenditure policy in China. *China Economic Review*, 28, 107–122. doi:10.1016/j.chieco.2014.01.002.
12. Zhang, X. (2006). Fiscal decentralization and political centralization in China: Implications for growth and inequality. *Journal of Comparative Economics*, 34, 713–726. doi:10.1016/j.jce.2006.08.006.

3.2. Освітні чинники забезпечення соціально-економічного розвитку міст

Розвиток сучасного міста відбувається в умовах загальносвітових та національних тенденцій. Таким чином, з одного боку, українські міста зіштовхуються з реаліями глобалізації, зростаючої ролі інновацій, суцільної інформатизації та переходу до цифрової економіки, а з іншого — децентралізація і необхідність забезпечення економічного розвитку та зростання соціального добробуту територіальних громад. Визначальним інноваційним чинником соціально-економічного розвитку країни є освіта, що обумовлюється її роллю у відтворенні людського капіталу та формуванні ресурсного потенціалу “економіки знань”, а також забезпеченні продуктивної зайнятості населення, соціального захисту певних верств молоді тощо.

Міста сьогодні є осередками освіти в регіоні, зокрема, завдяки закладам вищої освіти, які є центрами продукування інноваційних знань та новітніх технологій. У містах спостерігається найбільша концентрація зайнятого населення, що обумовлено демографічними, економічними та соціальними факторами. В основі узгодженого розвитку сфер освіти і зайнятості знаходиться соціальне партнерство, взаємодія органів місцевої влади, бізнесу і громади.

Слід також зазначити, що міста отримали право визначати власну стратегію розвитку, розробляти та реалізовувати власні проекти і плани. Це висуває підвищені вимоги до органів місцевого самоврядування, оскільки на них покладено дуже високу відповідальність. Для управління таким складним об'єктом, як соціально-економічний розвиток міста, місцеві органи влади повинні мати високий рівень професійної підготовки [5, с. 143].

Відповідно до цього зростає актуальність дослідження освітніх чинників соціально-економічного розвитку міст та пошуку перспективних напрямів впровадження освітніх змін в умовах децентралізації. Серед вітчизняних вчених, наукові праці яких присвячені дослідженням ролі освіти у забезпеченні економічного зростання та продуктивної зайнятості, слід виокремити: С.І. Бандура, Д.П. Богиню, О.А. Грішнову, М.І. Долішнього, Т.А. Заяць, Л.М. Ільч, В.І. Куценко, Е.М. Лібанову, Л.С. Лісогор, В.В. Онікієнка, І.Л. Петрову, С.І. Пирожкова та ін.. Таким чином, освіта як складова людського

розвитку є практично невичерпним джерелом економічного зростання. А оскільки сучасний економічний розвиток України характеризується переходом до цифрової економіки, можна стверджувати, що його важливою забезпечуючою умовою є впровадження освітніх змін та здійснення на цій основі підготовки робочої сили у відповідності до нових економічних викликів.

Водночас ринкова трансформація української системи освіти на сьогодні має суперечливий характер. Зміна системи економічних стосунків в Україні, з одного боку, знайшла свій вияв у підвищенні господарсько-правової самостійності освітніх установ, зміні структури і джерел фінансування державних освітніх установ і розширенні їх підприємницької та іншої діяльності, що приносить прибуток, формуванні ринку освітніх послуг і виникненні конкуренції, переході від розподільчих до регулюючих методів управління. З іншого боку, з'явилися нові проблеми та протиріччя: відносно низькі обсяги державного фінансування освітніх установ; послаблення системи державних гарантій і регулюючої ролі держави у сфері освіти; низький рівень доходів більшості громадян обмежує можливості здобуття освіти, призводить до регіонального "замикання" ринку освітніх послуг [2, с. 204].

Впровадження освітніх змін потребує розуміння сильних та слабких сторін освітньої системи України, загроз і можливостей її зовнішнього середовища (табл. 3.2.1).

Врахування загроз у розвитку сфери освіти та професійного навчання і підготовки в Україні дозволить з найбільшою ефективністю використати її можливості. Вирішення зазначених проблем лежить у площині співпраці усіх суб'єктів, які беруть участь у формуванні та реалізації людського капіталу, що є важливим фактором економічного зростання країни в цілому та міст зокрема. Розподіл відповідальності та співробітництво держави, бізнесу, громади і особи є запорукою якісних модернізаційних змін в освітній галузі. Партнерство основних суб'єктів освітнього простору покликано забезпечити узгоджений розвиток ринків освітніх послуг та праці, забезпечивши баланс між економічними потребами і соціальними пріоритетами.

Узагальнюючи результати дослідження, слід зазначити, що впровадження освітніх змін, як правило, відбувається у напрямках:

1) якісних змін освітнього процесу, тобто ускладнення змісту навчання, покращення форм освіти, використання новітніх технологій в освітньому процесі, підвищення кваліфікації вчителів тощо;

Таблиця 3.2.1

Матриця SWOT-аналізу сфери освіти та професійної підготовки в Україні*

<i>Внутрішнє середовище</i>	<i>Сильні сторони</i>	<i>Слабкі сторони</i>
<i>Зовнішнє середовище</i>	<ul style="list-style-type: none"> — Європейський освітній простір; — активна участь в освітніх програмах міжнародних організацій; — розвиток інформаційних технологій; — підвищення рівня інноваційної активності підприємств; — диференціація джерел фінансування освіти; — розширення автономності ВНЗ; — розширення ринку освітніх послуг; — поширення зарубіжного досвіду щодо участі соціальних партнерів в професійній освіті та підготовці. 	<ul style="list-style-type: none"> — недостатнє фінансування професійної освіти; — застаріла матеріально-технічна база ПТНЗ; — недосконалість механізмів взаємодії закладів професійної освіти з підприємствами; — проблеми кадрового забезпечення закладів освіти; — низький рівень інноваційної та науково-дослідної діяльності ВНЗ; — недоліки в системі професійної орієнтації школярів; — відсутність системного моніторингу ринку праці та працевлаштування випускників ВНЗ; — недосконалість механізму закріплення на робочих місцях випускників, що навчалися за державним замовленням; — нерозвиненість системи професійної освіти дорослих; — неузгодженість системи освітніх та професійних стандартів; — відсутність системи визнання результатів неформальної освіти.
	<i>Можливості</i>	<i>Загрози</i>
	<ul style="list-style-type: none"> — Європейський освітній простір; — активна участь в освітніх програмах міжнародних організацій; — розвиток інформаційних технологій; — підвищення рівня інноваційної активності підприємств; — диференціація джерел фінансування освіти; — розширення автономності ВНЗ; — розширення ринку освітніх послуг; — поширення зарубіжного досвіду щодо участі соціальних партнерів в професійній освіті та підготовці. 	<ul style="list-style-type: none"> — багатокладність економіки; — низькі темпи реструктуризації зайнятості; — низька конкурентоспроможність робочих місць; — звуженням демографічного базису забезпечення контингентів учнів та студентів; — вікові, територіальні та фінансові обмеження доступу до освіти; — міжгалузєва диференціація в оплаті праці; — посилення освітнього та професійно-кваліфікаційного дисбалансу ринку праці.

* Джерело: розроблено автором.

2) інституційних змін, тобто розширення і ускладнення мережі навчальних закладів, удосконалення структури управління освітньою сферою та навчальними закладами тощо;

3) диверсифікації джерел фінансування освітньої галузі у результаті децентралізації, розширення підприємницької діяльності та інше (рис. 3.2.1).

Таким чином, освітні зміни, спрямовані на удосконалення організаційного, інформаційного, технологічного, кадрового, фінансового забезпечення системи освіти, а також професійної підготовки, покликані забезпечити підвищення якості знань, вмій, рівня формування компетенцій, професійної мобільності індивіда, і можливості їх постійної актуалізації відповідно до вимог економіки.

Зазначені освітні зміни чинять свій вплив і на розвиток освітньої системи, і на соціально-економічний розвиток України в цілому. Так, глобалізація, яка є результатом людських інновацій та технологічного прогресу, неминуче впливає на розвиток системи освіти, в межах якої здійснюється підготовка спеціалістів, які ці інновації створюють і реалізують та які забезпечують технологічний поступ міст, країни і світу в цілому.

Глобалізаційні тенденції в освіті знаходять своє вираження у створенні міжнародних університетів, побудові міжнародних рейтингів вищих навчальних закладів, поширенні глобальної мережі для розповсюдження наукової та освітньої інформації, активізації освітньої мобільності населення та викладачів, реалізації Болонського процесу тощо [7].

З розвитком процесів глобалізації й інтернаціоналізації економіки та бізнесу перед вищою освітою постають нові цілі — підготовка професійних кадрів, здатних ефективно працювати в умовах глобального ринку, що змінюються. Інтернаціоналізація освіти охоплює багато вимірів, компонентів, підходів, видів діяльності та передбачає: мобільність, академічний обмін та пошук глобальних талантів; розширення навчальних програм та підвищення ефективності результатів навчання українських студентів; франчайзингові операції та освітні кластери як для співпраці, так і для конкуренції; диверсифікацію джерел фінансування освіти через залучення іноземних студентів тощо [6, с. 45].

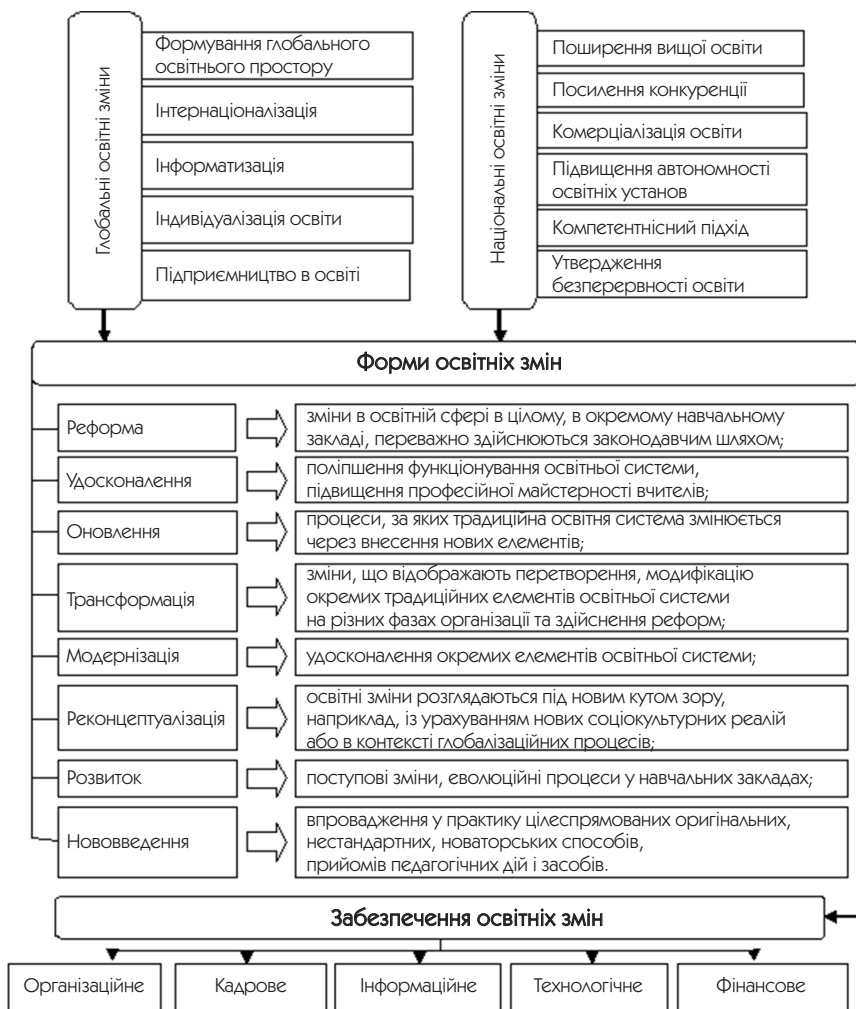


Рис. 3.2.1. Сучасні освітні зміни, що впливають на рівень соціально-економічного розвитку міст*

* Джерело: розроблено автором на основі [4].

Посилення відкритості системи освіти, зумовлене інтернаціоналізацією, сприяє підвищенню мобільності студентів і викладачів. Таким чином, підвищення мобільності викладачів дає змогу їм брати участь у різноманітних міжнародних проектах і програмах, розширювати коло своїх компетенцій і таким чином набувати нових знань та вмінь або ж поглиблювати вже існуючі. Зростання академічної мобільності студентів надає можливість отримати знання і вміння на будь-якому етапі життєвого циклу людського капіталу та забезпечити високий рівень конкурентоспроможності робочої сили. Хоча слід відмітити, що для України даний процес має й негативні наслідки, оскільки країна може втрачати кваліфіковану робочу силу в процесі розгортання явища “відтік талантів”.

Зазначені процеси глобалізації та інтернаціоналізації вимагають відповідних кроків у забезпеченні відповідності національної системи освіти світовим вимогам. За даними Міністерства освіти і науки у 2000 році в Україні навчалося близько 20 тис. зарубіжних студентів, у 2011 р. — 53 тис., а у 2019 році — 80 тис. іноземців. Впродовж останніх років кількість українських ВНЗ, де навчаються іноземні студенти, зріс і наразі становить 455 ВНЗ (у 2015 р. — 185 ВНЗ). Приблизно 30 % іноземних студентів в Україні — це громадяни пострадянських держав. Найбільше іноземних студентів навчається у м. Харкові — майже 20 тис., у м. Києві — 14 тис. та м. Одесі — 7,5 тис. [9].

Принципово важливо розв’язати проблему визнання країнами світу українських дипломів про вищу освіту. Бажання ВНЗ України отримати матеріальну вигоду від навчання студентів-іноземців підштовхує їх спрощувати процедуру вступу для іноземних громадян, що може негативним чином позначитися на якості підготовки. Існує також необхідність у покращенні умов проживання у студентських гуртожитках, оновленні матеріально-технічного забезпечення навчального процесу.

Інформатизація освіти розширює можливості індивіда здобувати нові знання, поглиблювати чи вдосконалювати свої навички та вміння, і що саме головне — володіти актуальною та повною інформацією на всіх стадіях формування та реалізації людського капіталу. Розширення інформаційних зв’язків між навчальними закладами та громадянами має такі переваги:

— можливості формування й удосконалення знань, вмінь та навичок у системі формальної (дистанційне навчання) та неформальної освіти (самоосвіта);

— можливості включення осіб з обмеженими можливостями й особливими потребами в освітній процес (дистанційна освіта) та ринок праці (дистанційна зайнятість).

Проте нині й досі спостерігається не вирішеність проблем, зумовлених процесом інформатизації в Україні, що пов'язані з низьким рівнем захисту інтелектуальної власності в мережі Інтернет, комп'ютерної грамотності старших поколінь населення та відсутністю ефективного механізму оновлення програмного забезпечення у системі освіти й не лише. Не сприяє підвищенню якості освіти в Україні й низький рівень забезпеченості навчальних закладів мультимедійними засобами, що не дає змоги в повній мірі скористатися досягненнями техніки і технологій в навчально-виховному процесі.

Особливого значення набуває прийняття зважених управлінських рішень та реалізація ефективних заходів щодо відповіді на виникаючі освітні виклики безпосередньо на рівні окремих освітніх структур: на рівні дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти, професійно-технічної, вищої, післядипломної освіти.

Закладення та розпізнавання нахилів і вподобань дитини, які згодом мають стати основою формування вмінь і розвитку навичок, здійснюється у системі дошкільної освіти. І від процесу навчання дитини в дошкільному навчальному закладі великою мірою залежить не лише формування базових компетенцій, а й розкриття професійних вподобань особистості, що стануть основою професійної самоідентифікації та самовизначеності в майбутньому.

Нині в регіонах та містах спостерігається невідповідність кількості ДНЗ чисельності бажаючих відвідувати ці заклади, що відповідно порушує принцип рівності доступу до освіти в країні. Така тенденція зумовлює існування черг на вступ до ДНЗ та переповнення груп, що створюють перешкоди на шляху до різнобічного розвитку особистості з урахуванням її індивідуальних особливостей та відповідно позначається і на якісних характеристиках людського капіталу. У 2019 р. в середньому по країні ДНЗ відвідувало 105 дітей у розрахунку на 100 місць (115 дітей у міській та 88 у сільській місцевості), що на 7,9 % менше показника 2015 р. Це значення коливалось і по містах, наприклад, у м. Житомир — 140 дітей на 100 місць [8].

Вимогою часу є розвиток нових форм дитячої освіти — груп сімейного типу, груп з можливістю цілодобового перебування дитини, груп короткотермінового перебування різноманітного спрямування, корекційні групи для дітей з особливими потребами тощо [1].

Складним питанням у розвитку дошкільної освіти залишається фінансове та матеріально-технічне забезпечення. Комерціалізація дошкільної освіти певним чином дозволяє вирішити ці проблеми, хоча й лише для тієї частини населення, яка фінансово спроможна скористатися її послугами. З іншого боку, відсутність ефективного законодавчого регулювання діяльності та прагнення до отримання прибутку зумовили виникнення в останні роки приватних ДНЗ, ефективність формування та розвитку особистісних та соціальних компетенцій в яких є сумнівною. У 2019 р. частка приватних дошкільних навчальних закладів становила 1,4 % (178 ДНЗ у міській та 26 ДНЗ у сільській місцевості), найбільша їх кількість діяла у Харківській, Одеській областях та м. Києві [8].

Поглиблює зазначену проблему й забезпечення висококваліфікованими педагогічними кадрами (і не лише в приватних закладах дошкільної освіти). Нині особливої актуальності набуває питання підвищення престижності спеціальності та статусу професії вихователя. Тому слід особливу увагу приділити заходам матеріального стимулювання праці педагога та гідної її оплати, та не можна забувати про належний рівень професійних і особистісних компетенцій вихователів, про рівень контролю за їх здатністю працювати з дітьми, займатися їх вихованням. Модернізація дошкільної освіти є важливим етапом розбудови освітньої системи України та забезпечення соціального розвитку її міст, і повинна охоплювати усі сфери: матеріально-технічну, кадрову, технологічну, інформаційну, фінансову тощо.

Загальна середня освіта в Україні є обов'язковою та безкоштовною. Водночас, незважаючи на вагомі кроки у її модернізації, слід відмітити суперечливість цих процесів в умовах освітніх змін, що не дозволяє повною мірою скористатися перевагами освітньої реформи. Не зважаючи на оновлення матеріально-технічного та навчально-методичного забезпечення системи загальної освіти в Україні, що було проведене в останні роки у зв'язку з активними процесами інформатизації та комп'ютеризації, нині й досі спостерігаються тенденції обмеженості певних категорій населення у реалізації права на отримання загальної середньої освіти. Так, чисельність учнів

у віці до 9 років, які були охоплені середньою освітою, у 2019 році становила 82,9 % [8].

Загальне зменшення чисельності дітей шкільного віку в сільській місцевості разом з нерозвиненістю дорожньо-транспортної інфраструктури спричиняють поширення так званих малокомплектних шкіл, що не забезпечують належної якості освіти. Тому протягом останніх років було здійснено скорочення мережі загальноосвітніх навчальних закладів з 12936 ЗНЗ у 2010/11 н.р. до 9622 ЗНЗ у 2019/2020 н.р., тобто на 25,6 % [8].

Створення мережі приватних загальноосвітніх навчальних закладів на тлі існування значної кількості переваг (сприятливі умови навчання, забезпечення прогресивними техніками та технологіями навчання, впровадження освітніх інновацій, залучення висококваліфікованих педагогів завдяки вищій оплаті праці) несе з собою ряд загроз, пов'язаних з якістю освіти. Оскільки головною метою діяльності таких навчальних закладів є все-таки отримання прибутку, оцінювання знань і відповідний їх рівень може набувати формального характеру, що може знижувати мотивацію учнів до здобуття знань і формування певних умінь та навичок і таким чином позначатися на якісних параметрах людського капіталу. Нині повинні бути створені реальні механізми, покликані створити рівні можливості доступу до здобуття освіти в приватних загальноосвітніх навчальних закладах особам з різним матеріальним становищем, а також державні регуляторні механізми, що сприятимуть забезпеченню високої якості послуг приватних ЗНЗ та здійсненню контролю. Чисельність приватних загальноосвітніх навчальних закладів у 2019/2020 н.р. становила 282 од., що на 46,9 % більше показника 2010/2011 н.р. Таким чином, приватні заклади середньої освіти в структурі освітньої системи склали близько 1,9 % кількості ЗНЗ усіх форм власності. Водночас, частка приватних ЗНЗ у міській місцевості становила 90,8 %, у сільській — відповідно 9,2 % [8].

Реформа загальної середньої освіти, що реалізується в Україні, покликана вирішити існуючі проблеми функціонування цієї ланки освітньої системи за допомогою реальних інструментів та механізмів. Наприклад, впровадження інституційного аудиту, основною метою якого є не просто контроль результатів діяльності школи, а оцінювання якості освітньої діяльності, розробка рекомендацій щодо її покращення для конкретного суб'єкта освітньої

діяльності. Наразі здійснюється розробка нового професійного стандарту вчителя та розробляється мережа центрів професійного розвитку вчителів, які серед всього іншого забезпечуватимуть вчителів інформацією про можливості професійного розвитку.

Система професійної освіти є ключовою ланкою у формуванні якісних параметрів робочої сили, оскільки відповідає за формування професійних знань, вмінь і навичок індивіда, його культурного рівня; розвиває здатність до творчого мислення, продукування новаторських ідей та реалізації інновацій; визначає професійну спрямованість особистості майбутнього працівника. І не зважаючи на єдину мету — формування висококваліфікованої робочої сили, розвиток системи професійно-технічної та вищої освіти хоча і є взаємопов'язаним, проте потребує різних інструментів вирішення існуючих проблем.

Сучасний стан як національного, так і регіональних ринків праці свідчить про невідповідність попиту та пропозиції робітничих професій на ринку праці, що проявляється не лише в кількості підготовлених робітничих кадрів, напрямках підготовки, але й у кваліфікації. Підвищення престижності робітничої професії є проблемою, яка озвучується і в засобах масової інформації, і в політичних колах. Це проблема не кожного окремого професійно-технічного навчального закладу, а загальнодержавного характеру. Так, чисельність випускників ПТНЗ продовжує знижуватися з року в рік: у 2019 р. вона становила 123986 осіб, що на 47,7 % менше рівня 2010 р. [8]. Незважаючи на те, що одним із визначальних чинників у виборі професії для молоді та незайнятого населення дотепер є рівень заробітної плати, престижність робітничих професій має підвищуватися у першу чергу шляхом змін змісту та умов праці. Досягнення цієї мети передбачає не тільки реформування системи професійної освіти, а й підвищення рівня автоматизації та механізації праці кваліфікованих робітників, покращення умов їх праці.

Потребують вирішення проблеми кадрового забезпечення навчального процесу, що знаходять своє вираження у старінні кадрового потенціалу ПТНЗ та необхідності наближення викладачів до реального виробництва. Вирішення цієї проблеми можливе на основі створення мотиваційних механізмів, заснованих на матеріальному стимулюванні та забезпеченні відповідного соціального статусу викладача ПТНЗ. Проте, першочергове значення має налагодження зв'язків з підприємствами усіх форм власності з ме-

тою проходження викладачами стажування безпосередньо на виробничих дільницях та підтримання на цій основі високого рівня професійних компетенцій. Створення механізмів взаємодії ПТНЗ з реальним сектором економіки дозволить забезпечити високу якість освіти робітничих кадрів на основі поєднання теоретичного навчання з практичною підготовкою.

Вищезазначені вектори розвитку професійно-технічної освіти прямо чи опосередковано передбачають розвиток співробітництва ПТНЗ та підприємств, що актуалізує пошук ефективних шляхів створення сприятливих умов такої співпраці. Проте, перш за все, необхідно сформуванню систему стимулів (і не обов'язково економічних) щодо підвищення зацікавленості роботодавців, серед яких чільне місце повинен займати мотив їх забезпечення кваліфікованими працівниками. Співпраця підприємств та закладів професійно-технічної освіти може відбуватися у двох напрямках: по-перше, це інвестування у розвиток ПТНЗ; по-друге, організація навчального процесу.

Збільшення обсягів фінансування ПТНЗ через залучення додаткових інвестицій дозволить вирішити проблему зношеності матеріально-технічної бази, забезпечити оновлення бібліотечних ресурсів, створить можливості для використання новітніх інформаційних технологій у навчальному процесі. Усі ці заходи створять передумови до формування робочої сили, здатної обслуговувати високотехнологічне устаткування, володіти сучасними формами організації праці.

Співпраця ПТНЗ та роботодавців у напрямі організації навчання може бути реалізована не лише у формі організації виробничої практики на підприємстві, а й в участі останніх в атестаційному процесі випускників, створенні навчально-виробничих комбінатів тощо.

Освітні зміни визначають вектор розвитку й системи вищої освіти, спрямованість якого в сучасних умовах повинна в першу чергу визначатися стратегічним завданням — забезпечення потреби економіки країни у висококваліфікованих кадрах та забезпечення економічного зростання і соціального добробуту.

Важливою тенденцією, яка визначає розвиток системи вищої освіти України є її комерціалізації, що обумовлено в першу чергу отриманням автономності державними ВНЗ та необхідністю диверсифікації джерел фінансування своєї діяльності, а також поширенням приватної форми власності в освітній діяльності.

У 2019/2020 н.р. частка приватних ВНЗ у їх загальній кількості становила 18,6 %, проти 21,6 % у 2010/2011 н.р. [8]. З одного боку, наслідком комерціалізації є розширення можливостей доступу до послуг вищої освіти, а з іншого — посилення ризиків погіршення якості професійної підготовки. Такі наслідки зумовлені тим, що частина приватних навчальних закладів у сучасних умовах має мінімальні умови для організації освітнього процесу: обмеженість навчальних площ; низький рівень наповненості навчально-методичного забезпечення; незабезпеченість науково-педагогічними кадрами з науковим ступенем та вченим званням тощо. А ставши на шлях комерціалізації, приватні вищі навчальні заклади прагнуть здійснювати підготовку фахівців за популярними спеціальностями, якими перенасичений ринок праці. Усі ці чинники впливають на зниження конкурентоспроможності приватних ВНЗ у боротьбі за абітурієнта і, відповідно, спричиняє скорочення мережі цих закладів освіти.

Слід також відмітити, що в сучасних умовах, коли становлення приватної вищої освіти в Україні фактично відбулося, у країні існує низка ВНЗ, що пропонують освітні програми високої якості, мають інноваційні технології викладання та наразі забезпечують підготовку творчих, креативних, інноваційно мислячих фахівців, які є конкурентоспроможними на ринку праці. Проте в цілому нині все ж таки зберігається необхідність у посиленні контролю держави щодо виконання ліцензійних умов підготовки фахівців приватними ВНЗ та забезпеченні якості освітніх послуг, а також забезпеченні співпраці приватних і державних ВНЗ.

Масовість вищої освіти в Україні є відображенням загальноєвропейської тенденції зростання рівня освіти та кваліфікації робочої сили, що є обов'язковою умовою переходу до економіки знань та інноваційного розвитку держав. Результати проведених досліджень свідчать, що нині спостерігається невідповідність сформованих ВНЗ знань, компетенцій реальним очікуванням роботодавців, що пояснюється значним розривом між теоретичною і практичною підготовкою майбутніх фахівців. Як і у випадку з ПТНЗ, нині актуалізується проблема взаємодії вищих навчальних закладів та роботодавців, оскільки її вирішення повинно сприяти формуванню висококваліфікованої конкурентоспроможної робочої сили в сучасних умовах розвитку сфер освіти та праці в Україні. До напрямів такої взаємодії можна віднести:

- 1) удосконалення економічних механізмів функціонування системи профорієнтації, працевлаштування і адаптації випускників ВНЗ;
- 2) формування організаційних механізмів та інструментів забезпечення якості освіти, таких як самооцінка, зовнішній аудит якості;
- 3) участь в державній підсумковій атестації випускників;
- 4) співпраця у напрямі організації усіх видів практик, що проводяться на підприємствах з метою підвищення практико орієнтованості освіти;
- 5) участь роботодавців в моніторингу потреби економіки в робочій силі;
- 6) розвиток соціального діалогу та забезпечення розробки професійних стандартів, узгодження та оновлення освітніх стандартів підготовки фахівців ВНЗ.

Насамперед, налагодження прямих зв'язків навчальних закладів з підприємствами забезпечуватиме реалізацію можливостей створення розвиненої навчально-матеріальної бази, організації стажування викладачів на цих підприємствах, сприятиме поступовій інтеграції науки та виробництва за рахунок залучення науковців — працівників ВНЗ до вирішення виробничих завдань [3]. Також встановлення прямих зв'язків з підприємствами створить можливості вносити необхідні корективи до програм підготовки спеціалістів відповідно до конкретних потреб роботодавців.

Таким чином, для вирішення існуючих проблем у системі професійної освіти та її реформування у відповідь на освітні зміни необхідний комплексний підхід, реалізація якого передбачає досягнення таких цільових орієнтирів:

- забезпечення триєдиної мети освіти — її відповідності інтересам людини, суспільства, потребам економіки;
- підготовка спеціалістів повинна здійснюватись випереджачими темпами у порівнянні з технологічними та структурними змінами в економіці;
- створення інституційних передумов підвищення автономності діяльності закладів професійної освіти;
- систематичний контроль якості кадрового потенціалу ВНЗ;
- впровадження інформаційних технологій та інновацій;
- подальша диверсифікація джерел фінансування шляхом розширення науково-дослідної діяльності вищих навчальних закладів, впровадження принципів підприємництва.

Професійна освіта виступає засобом профілактики масового безробіття, відіграє значну роль у підготовці кадрів для структурної і технологічної перебудови галузей економіки, стимулює пошук незайнятими громадянами найефективніших шляхів підвищення свого професійно-кваліфікаційного рівня.

Проте досвід вітчизняних підприємств у сфері підвищення кваліфікації своїх працівників свідчить про низький рівень інвестиційної активності роботодавців у цій сфері. Для виходу з цієї ситуації необхідно стимулювати інтерес роботодавців до професійної підготовки персоналу. Першим кроком у зміні механізму інвестування та створення необхідних для роботодавців економічних стимулів могло б стати введення так званого «податку на кваліфікацію», що широко використовується в багатьох країнах. Він націлений на економічне спонукання підприємств до обов'язкового професійного навчання і підготовки своїх працівників. Роботодавець має право здійснювати їх професійну підготовку безпосередньо на підприємстві або у відповідних навчальних закладах на договірній основі. При дотриманні цих вимог роботодавець звільняється від оподаткування сум, витрачених на професійну освіту, а також коштів, затрачених на створення (утримання) матеріальної бази такого навчання. У багатьох країнах встановлення обов'язкового рівня витрат виявилось самим надійним методом збільшення капіталовкладень роботодавців у професійну освіту.

Важливо також забезпечити захист вкладів роботодавців у професійну освіту. Це може бути забезпечено на основі введення відповідного пункту про професійну підготовку в індивідуальний трудовий контракт. Відповідно до нього, працівник, який пройшов професійне навчання, повинен повернути частину вартості підготовки, якщо він звільняється з підприємства до закінчення певного терміну. Окрім цього, необхідно розширити права та відповідальність самих працівників відносно підвищення своєї кваліфікації.

Активного розвитку потребує нині система наставництва та підготовки кадрів на виробництві, що дозволить забезпечити такий рівень професійних компетенцій працівників, який буде максимально повно відповідати запитам роботодавців і потребі виробництва. Проте, наразі вирішення цього питання потребує додаткових фінансових вкладень роботодавців, що в короткостроковій перспективі не завжди є виправданим і тому не завжди знаходить відповідну від-

повідь з боку останніх. Серед основних завдань розвитку механізму навчання на виробництві слід виокремити такі: 1) підготовка викладачів-інструкторів; 2) формування належної матеріально-технічної бази навчання; 3) державна підтримка фінансування навчання на виробництві; 4) спрощення процедури отримання ліцензії на проведення навчання в умовах підприємства; 5) формування системи сертифікації результатів навчання на виробництві.

Важливу соціальну й економічну роль відіграє освіта у напрямі охоплення професійним навчанням незайнятого населення, основною метою якого є сприяння у працевлаштуванні шляхом отримання професії або удосконалення кваліфікації та підвищення рівня його конкурентоспроможності на ринку праці, адаптація економічно неактивних категорій населення до умов ринку праці.

Поліпшення якісних характеристик робочої сили індивіда, що перебуває в стані незайнятості, набуває особливої актуальності через ризики втрати професійної компетентності. Використання прогресивних технологій навчання і методичних засобів, різноманітних форм проведення занять можуть сприяти удосконаленню існуючих знань і вмінь або ж оволодінню новою професією.

Особливістю організації навчання дорослого населення виступає існування бар'єрів сприйняття, виникнення яких може бути пов'язане із психофізіологічними характеристиками індивіда, сформованими раніше знаннями та вміннями, різними комунікативними навичками та обумовлені життєвим досвідом. Тому з метою підвищення ефективності професійного навчання незайнятого населення та забезпечення поліпшення його якісних характеристик і підвищення конкурентоспроможності на ринку праці в Україні створена мережа спеціалізованих центрів професійно-технічної освіти ДСЗ (далі — ЦПТО), підготовка у яких здійснюється із урахуванням особливостей категорії дорослого населення та дотриманням принципів андрагогіки. У зв'язку з цим організація навчання у ЦПТО має ряд переваг:

- гнучкість в організації навчального процесу;
- високий рівень працевлаштування за його результатами;
- використання прогресивних методик і технологій здійснення професійного навчання;
- високий рівень розвитку матеріально-технічного забезпечення навчального процесу.

Проте оскільки можливості ЦПТО щодо охоплення професійним навчанням безробітного населення є обмеженими, сьогодні особливо актуалізується роль забезпечення розвитку ПТНЗ (кадрового, навчально-методичного, матеріально-технічного забезпечення) на основі впровадження тих же таки прогресивних методик і технологій, забезпечення сучасним обладнанням та устаткуванням для підготовки робочої сили. Розвиток системи професійного навчання повинен бути спрямований не лише на створення передумов оволодіння професіями, що користуються попитом на ринку праці, а й формування конкурентних переваг незайнятого населення на основі опанування новітніх технологій.

Отже, розвиток системи освіти нерозривно пов'язаний з економічними, технологічними та соціальними перетвореннями, що відбуваються у світі та в країні. Рушійною силою цих перетворень є освітні зміни. З огляду на це, на державному, регіональному та місцевому рівнях управління актуалізуються завдання щодо підвищення якості освіти та забезпечення відповідності підготовки фахівців і спеціалістів вимогам економіки: запровадження освітніх інновацій та новітніх технологій в освітній процес; посилення практикоорієнтованості освіти; участь навчальних закладів у міжнародних науково-дослідних програмах; розвиток системи безперервного навчання тощо. Пріоритетного значення у підвищенні ефективності впровадження освітніх змін на місцевому рівні наразі набуває розвиток соціального партнерства між роботодавцями та навчальними закладами, оскільки професійна освіта не може розвиватися ізольовано від тих структур, для яких вона готує спеціалістів. Соціальний діалог може бути потужним засобом узгодження інтересів і мобілізації підтримки проведення реформ системи освіти.

Список використаних джерел

1. Думанська В.П. (2010). Механізм поліпшення демографічної ситуації інструментами освітньої політики. *Наукові праці КНТУ. Економічні науки*, Вип. 17. URL: http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/stat_17/54.pdf.
2. Кулініч О.А. (2014). Освіта як чинник соціально-економічного розвитку. *Економічна стратегія і перспективи розвитку сфери торгівлі та послуг*, Вип. 1. С. 199-208. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/esprstp_2014_1_21.

3. Лісогор Л.С. (2008). Освітні чинники забезпечення інноваційного людського розвитку. *Науковий вісник Полтавського університету споживчої кооперації України*, 3 (30). С. 421–424.
4. Шихненко К. (2011). Розвиток теорії освітніх змін в англomовних країнах. *Порівняльно-педагогічні студії. Науковий журнал*, 2. С. 26–32. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ppstud/2011_2/files/26-32.pdf.
5. Щербакoва О.Л. (2010). Соціально-економічний розвиток міста як об'єкт управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*, 4. С. 141–144. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2010/31.pdf.
6. Wit H., Hunter F., Howard L., Egron-Polak E. (2015). Internationalisation of Higher Education Study. *Centre for Higher Education Internationalisation (CHEI)*. 320 p. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540370/IPOL_STU\(2015\)540370_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540370/IPOL_STU(2015)540370_EN.pdf).
7. Sahlberg P. (2006). Education reform for raising economic competitiveness. *Journal of Educational Change*, Vol. 7. pp. 259–287. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.308.7534&rep=rep1&type=pdf>.
8. Офіційний портал Державної служби статистики України (2020). URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
9. Офіційний портал Українського державного центру міжнародної освіти МОН України (2020). URL: <https://studyinukraine.gov.ua/zhittya-v-ukraini/inozemni-studenti-v-ukraini/>.

3.3. Індивідуальні ризики у сфері соціального захисту міського середовища

Загальновідомо, що соціально-економічний розвиток міст (як і розвиток будь-яких об'єктів) супроводжується певними ризиками, які необхідно враховувати для досягнення їх успішного функціонування. Соціальні ризики представляють собою різновид ризиків, що активно реалізуються у середовищі всіх типів населених пунктів: великих і малих міст, сіл. Можна погодитись з висновком А. Суханової про те, що “соціальний ризик — це сукупність імовірних подій, що мають об'єктивний характер, настання яких зумовлюється соціально-значимими причинами, наслідками їх реалізації є погіршення життєвого, матеріального та соціального становища особи чи групи людей, та зумовлюють факультативну участь держави в побудові системи нейтралізації негативних наслідків їх настання” [8, с. 152].

Водночас специфіка міського середовища здатна збільшувати або зменшувати вплив певних соціальних ризиків. Міське середовище характеризується розвинутою інфраструктурою, у тому числі і соціальною. Важливою частиною соціальної інфраструктури міст є мережа закладів системи соціального захисту. Саме у містах громадяни отримують більшість соціальних послуг, оформлюють необхідні для нарахування пільг і виплат документи постійно взаємодіючи з системою соціального захисту.

Що ж стосується сіл, то нерозвиненість або відсутність мережі закладів є значним соціальним ризиком для певних категорій громадян, однак з цих же причин повноцінне вивчення ризиків, з якими стикаються громадяни стаючи учасниками системи соціального захисту можливе лише у міському середовищі. Отже, спостерігаємо певний парадокс: можна логічно припустити, що низка соціальних ризиків для сільської місцевості є вищою ніж для міст, але у селах часто відсутня мережа закладів соціального захисту, де можливо провести відповідні дослідження.

З точки зору соціальних ризиків систему соціального захисту необхідно розглядати у двох площинах: як систему, яка функціонує з метою мінімізації наслідків ризиків та попередження виникнення нових соціальних ризиків та як систему, що продукує соціальні ризики. Працюючи ефективно вона компенсує ризик, не дає йому накопичуватись і тим сам мінімізує його можливі негативні наслідки, або навпаки: неефективна робота системи соціального захисту сприяє накопиченню та взаємодії ризиків.

Керуючись даною логікою доцільно виділяти соціальні ризики першого порядку, тобто ті ризики, на мінімізацію яких повинна впливати система соціального захисту і соціальні ризики другого порядку, тобто ті соціальні ризики, які виникають внаслідок недоліків у системі соціального захисту. До соціальних ризиків першого порядку можна віднести більшість відомих соціальних ризиків, (безробіття, втрата годувальника і т.д.). Первинні ризики виникають незалежно від системи соціального захисту і стають причиною потрапляння певної особи до неї. Поява вторинних соціальних ризиків означає невиконання системою соціального захисту своїх безпосередніх функцій, тобто особа, яка зазнала впливу негативних наслідків соціального ризику не змогла нейтралізувати чи частково пом'якшити ці наслідки [3, с. 278–280]. Таким чином, саме місто

з наявною у ньому мережею закладів системи соціального захисту представляє собою основне середовище для розвитку вторинних соціальних ризиків.

Особливістю вторинних ризиків у сфері соціального захисту, яка впливає на вибір методів їх оцінювання, виступає їх індивідуальний характер цих ризиків. Так, для кожного громадянина, який є учасником системи соціального захисту як отримувач соціальних послуг, пільг, допомог чи виплат, вторинні ризики пов'язані з низкою індивідуальних обставин, зокрема, приналежність чи не приналежність до певних категорій, що дають право на пільги, проживання поблизу необхідної устави системи соціального захисту або віддалено від неї, активність у зборі документів та вирішенні інших питань, що надає доступ до участі у системі соціального захисту.

Дані ризики іще можна назвати індивідуальними ризиками у сфері соціального захисту, тому основою їх оцінювання має виступати індивідуальний досвід участі у системі соціального захисту, тобто фактично йдеться про досвід одержання послуг різноманітних закладів, робота яких спрямована на соціальних захист населення, наприклад територіальних управлінь праці та соціального захисту населення, територіальних центрів соціального обслуговування, центрів соціальних служб для дітей, сім'ї та молоді, будинків-інтернатів для дорослих, тощо. Йдеться про суб'єктивне оцінювання (суб'єктивний підхід), за якого узагальнюється велика кількість суб'єктивних суджень.

Для формування вичерпного уявлення про реальний стан соціально-економічного розвитку міста необхідно враховувати і підсумки оцінювання ризиків у сфері соціального захисту. Таке оцінювання дасть змогу виявити проблеми найбільш вразливих категорій містян та соціальної інфраструктури міста, сформувані відповідні заходи для усунення цих проблем. Аналогічне оцінювання за наявності змоги доцільно проводити і у сільській місцевості з метою забезпечення порівнянь результатів у розрізі "місто-село" та виявлення проблемних аспектів соціального захисту в селах. Звичайно, у великому місті з наявністю достатньої кількості учасників системи соціального захисту результати узагальнення суб'єктивних суджень будуть значно надійнішими.

О. Давидюк зазначає, що суб'єктивний підхід базується на результатах соціологічних досліджень та експертних оцінках, що ві-

дображають об'єктивні умови в суб'єктивному сприйнятті людей, їх ціннісне ставлення до створених умов процесу надання соціальних послуг. Обробка соціологічної інформації дає більш глибоке уявлення про об'єкт дослідження, що дозволяє виявити існуючі проблеми, визначити причини, що їх викликають. Даний метод представляється найбільш перспективним при оцінці диференціації якості та ефективності соціальних послуг [4, с. 96]. Безперечно перспективним він є і для оцінювання індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту у міському середовищі, при цьому у даному разі він охоплюватиме не лише процес та умови надання соціальних послуг, а й соціальних пільг, допомог, виплат, що теж є аспектами соціального захисту.

Проаналізуємо методичні особливості даного оцінювання. Для оцінювання вторинних ризиків у сфері соціального захисту доцільно залучати дві категорії експертів, які мають досвід участі у системі соціального захисту: громадяни, які отримують соціальні послуги, допомоги, пільги або виплати та працівники сфери соціального захисту. З точки зору соціологічної науки обидві категорії виступають суб'єктами експертного оцінювання, які є носіями інформації щодо оцінки вторинних соціальних ризиків.

Громадяни, які отримують соціальні послуги, допомоги, пільги або виплати повідомляють про свій індивідуальний досвід участі у системі соціального захисту, у тому числі проблеми, з якими їм довелось зустрітись, своє ставлення до роботи закладів системи соціального захисту, де вони одержували соціальні послуги чи допомоги або оформлювали пільги чи виплати. Фахове бачення проблем є більш широким, ґрунтовним (наприклад, один експерт, який є соціальним працівником, надає соціальні послуги певній кількості користувачів протягом тривалого періоду часу, тому він може оцінити успішність функціонування системи соціального захисту, яка або мінімізує первинні соціальні ризики або породжує вторинні, на багатьох прикладах, в той час як його клієнт може зробити це враховуючи лише власний досвід).

Експертне оцінювання полягає в тому, що дослідник шляхом інтерв'ювання, анкетування, експертиз спонукає носія інформації до усвідомлення, структуризації та формалізації своїх знань. Природно, отримана інформація суб'єктивна, тобто відображає рівень знань, розуміння, переваг конкретного індивідуума. Тому в основі

експертного оцінювання лежить гіпотеза про те, що усереднення безлічі індивідуальних суб'єктивних оцінок дає оцінку, що наближається до об'єктивної. Таким чином, експертиза є засобом отримання слабо формалізованих даних, що дозволяє виділити найбільш обґрунтовані твердження експертів та використовувати їх в процесі прийняття рішень [37].

Одним з найбільш відомих методів оцінювання ризиків як невизначених величин є кількісне оцінювання, за якого обчислюється ймовірність появи ризику. Ця ймовірність одночасно враховує такі взаємодоповняльні випадковості: 1) частоту настання події щодо місця та часу; 2) розмір збитку, тобто абсолютну величину від'ємного відхилення фактичного результату від очікуваного.

Отже, показник ризику за своїм змістом — це не лише ймовірність появи непевної (випадкової) події, а й ймовірність настання негативного результату. Залежно від наявних можливостей розрахункової бази, характеру випадкових явищ визначаються ймовірності кількох типів: а) ймовірність математична (апріорна); б) ймовірність статистична (апостеріорна); в) ймовірність експертна (естиматична). Математична ймовірність обчислюється як відношення кількості ситуацій, за яких деяка випадкова подія настала, до кількості ситуацій, за яких вона може настати, за умови, що всі розглядувані ситуації однаково можливі і взаємонезалежні. Застосування цього типу розрахунку ймовірності обмежене, оскільки ситуації, описувані зазначеною математичною моделлю, рідко трапляються на практиці [7, с. 63–64].

Дещо ближчою до потреб оцінювання індивідуальних ризиків у міському середовищі є статистична ймовірність, яку можна представити як відносну частоту появи випадкової події певного виду в сукупності всіх можливих випадкових подій. Обчислення такої ймовірності ґрунтується на законі великих чисел і завдяки практичній доступності та достатній об'єктивності обчислених значень ймовірності застосовується найчастіше, передусім у економічній сфері.

Визначення експертної ймовірності, яка найбільше з усіх типів пов'язана з індивідуальними ризиками у сфері соціального захисту, має здебільшого вимушений характер з огляду на брак необхідної математично-статистичної інформації про випадкові події. Експертне оцінювання ґрунтується на об'єктивних фактах, знаннях

і суб'єктивних відчуттях експертів щодо реальної ситуації. Незважаючи на деяку обмеженість результативних можливостей методу експертного оцінювання, він доволі широко застосовується в економіці [4, с. 64]. Звернемо увагу і на те, що загальна сутність ймовірності появи ризику потребує незначної адаптації для оцінювання індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту у міському середовищі. У випадку індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту маємо такі взаємодоповняльні випадковості: 1) поширеність ризику, яка відображає думку експертів стосовно частоти настання події щодо них самих або певної групи громадян під час участі у системі соціального захисту протягом певного періоду часу; 2) тяжкість наслідків, що кореспондується з розміром збитку у зв'язку з настанням негативної події.

Отже, для оцінювання індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту у міському середовищі необхідно визначити експертну ймовірність їх настання. З цією метою доцільно використовувати такі методи опитування як особисті структуровані інтерв'ю у форматі «віч-на-віч» або анкетування. Експертам пропонується визначити наявність вторинних ризиків у системі соціального захисту у містах, тому частка респондентів, яка повідомляє про існування певного ризику, вказує на поширення цього ризику.

Експертами повинні виступати як особи, що мають досвід участі у сфері соціального захисту, так і працівники даної сфери. Відповідно до логічної схеми оцінювання індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту у міському середовищі найпростішим елементом такого оцінювання є відповідь цих експертів на запитання інтерв'юера або на запитання анкети (рис. 3.3.1).

Оцінювання індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту (зокрема, і у міському середовищі) передбачає поділ ризиків на 3 основні типи: ризики доступності системи соціального захисту, ризики правового забезпечення, ризики якості послуг. Під час оцінювання індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту у середовищі міст необхідно також визначити індикатори, якими характеризується кожний ризик. Саме вони є основою для формулювання запитань до експертів. Розглянемо детальніше якими індикаторами характеризується кожний тип індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту.

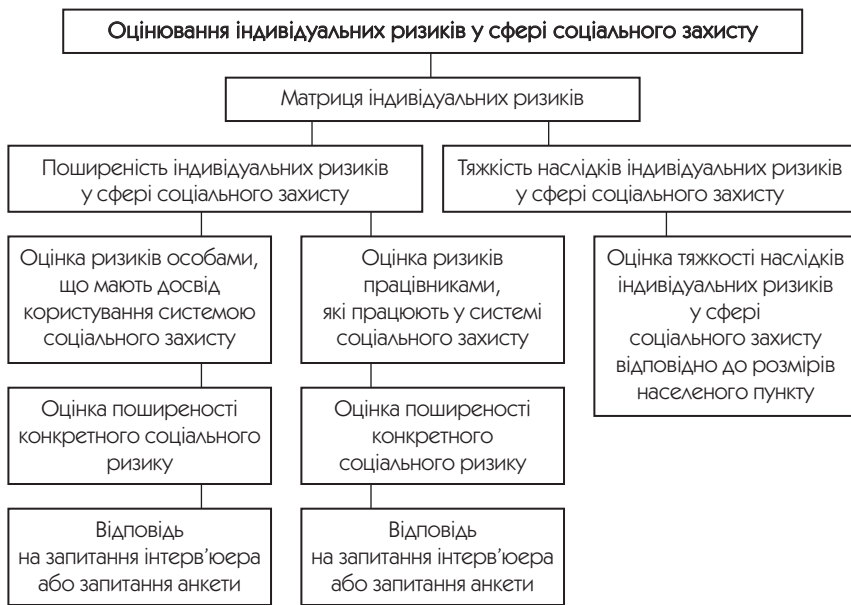


Рис. 3.3.1. Логічна схема оцінювання індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту

Індикатори ризиків доступності системи. Ризик помилки виключення/включення характеризують такі індикатори як частка респондентів, які не змогли оформити соціальні виплати чи пільги на момент опитування, частка опитаних, які отримали відмову у наданні соціальних послуг територіальних центрів соціального обслуговування, частка опитаних, яким відомі випадки отримання соціальних пільг, послуг, виплат чи допомог особами, які насправді цього не потребують.

Індикаторами територіальної недоступності установ соціального захисту можуть виступати: частка опитаних, які вважають незручним територіальне розташування управлінь закладів системи соціального захисту, частка опитаних, які повідомили, що дорога до закладів соціального захисту займає багато часу, частка опитаних, які вважають незручним місце очікування прийому, частка опитаних, які вказали на наявність фізичні бар'єри (відсутність пандусу, тощо) у закладах соціального захисту.

Ризик надмірної бюрократизації доступу до системи соціального захисту виражає низка індикаторів, серед яких: частка респондентів, які вважають, що оформлення документів вимагає багато часу, частка опитаних, які вказали на довгі черги до спеціалістів, частка опитаних, які визнали, що перелік документів, які потрібно надати є надто складним і довгим, частка опитаних, які повідомили про тривалий період (більше одного місяця) період від моменту подачі повного пакету документів до отримання виплати чи пільги.

Індикатори ризиків правового забезпечення. Про ризик різноманітності положень законодавства можуть свідчити такі індикатори як частка опитаних осіб, які не знайомі з законодавством, що регулює питання можливості їх впливу на процеси прийняття рішень на місцевому рівні та частка опитаних, які вважають недосконалим законодавство, що регулює питання можливості їхнього впливу на процеси прийняття рішень на місцевому рівні. Невідповідність законодавства реаліям у країні характеризується часткою респондентів, які повідомили про неможливість або серйозну складність донесення своєї думки / скарги до місцевої влади, частка опитаних, які вважають, що їх думка не буде врахована при прийнятті рішень місцевою владою. Відсутність координації між установами системи соціального захисту демонструє індикатор частки опитаних працівників сфери соціального захисту, які відзначили повну відсутність взаємодії різних комунальних закладів, установ, організацій, які надають послуги особам з інвалідністю або серйозні проблеми з нею.

Варто звернути увагу на те, що більшість індикаторів ризику правового забезпечення стосуються взаємодії вразливих груп населення (які фактично і є громадянами з певним досвідом участі у системі соціального захисту) з місцевою владою. Особливу роль вони починають відігравати в умовах децентралізації. Дійсно, багато закладів соціального захисту підпорядковуються місцевим органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування, у зв'язку з цим можливості вразливих груп населення впливати на рішення місцевих органів влади набуває особливої актуальності.

Місцева влада відповідальна і за місцеві умови, які можуть сприяти доступу до системи соціального захисту або навпаки — ускладнювати його. Наприклад, транспорт, яким користуються особи з інвалідністю, щоб дістатись до закладів соціального захисту, може бути як пристосованим до їхніх потреб, так і не пристосованим до них.

Законодавство, яке стосується соціального захисту, повинно забезпечувати ефективний діалог між отримувачами соціальних пільг, послуг, допомог та виплат і місцевою владою та враховувати реальні потреби цих осіб. Звичайно, ідеально була б ситуація, за якою вразливі категорії населення мали б реальний вплив на законодавчий рівень, проте в Україні її досить складно досягти. Саме тому відсутність впливу навіть на місцевий рівень свідчить про існування певних ризиків правового забезпечення, які можуть здійснювати негативний вплив на функціонування системи соціального захисту протягом тривалого періоду. Певною мірою дискусійним може вдатися індикатор частки опитаних осіб, які не знайомі з законодавством, що регулює питання можливості їх впливу на процеси прийняття рішень, оскільки обізнаність із законодавством пов'язана не лише з роботою працівників системи соціального захисту або відповідних органів місцевої влади, котрі можуть надати консультації з приводу норм законів чи підзаконних актів, а й з поведінкою самих отримувачів соціальних пільг, послуг, допомог.

Однак, разом з цим, значна необізнаність вразливих груп населення із законодавством у питаннях взаємодії з місцевою владою (яка багато в чому стосується і соціального захисту) може буди наслідком і відсутності бажання місцевої влади вести діалог з такими громадянами і отримувати зворотний зв'язок, що може допомогти виявити недоліки у роботі підзвітних їм закладів системи соціального захисту та інших установ. У компетенції як центральних так і місцевих органів влади проведення інформаційних кампаній, спрямованих на підвищення правової грамотності вразливих груп населення.

Індикатори ризиків якості послуг. Ризик некомпетентності та низької мотивації персоналу характеризують такі індикатори як частка опитаних, які повідомили про відсутність потрібного спеціаліста на робочому місці в години прийому та частка респондентів, які повідомили про недоброзичливе ставлення спеціалістів до відвідувачів. Ризик високого навантаження на одного фахівця можна виразити за допомогою індикатора частки працівників сфери соціального захисту, які відзначили надмірну завантаженість співробітників закладів соціального захисту.

Окремої уваги потребують індикатори ризику недостатності ресурсів для реалізації послуг. У даному випадку можна застосовувати як прямі індикатори (наприклад, частка опитаних, які визнають

недостатність або відсутність матеріальних та фінансових ресурсів у закладів соціального захисту для реалізації послуг або частка опитаних, які відзначили недостатню кількість персоналу для виконання закладами соціального захисту своїх функцій), так і індикатори, що опосередковано свідчать про недостатність ресурсів, зокрема: частка опитаних, які вважають, що графік прийому спеціалістів є незручним, частка опитаних отримувачів соціальних послуг, які вважають послуги територіальних центрів та центрів для сім'ї дітей та молоді є зовсім незручними або скоріше незручними ніж зручними, частка опитаних працівників сфери соціального захисту, які визнали неякісними послуги територіальних центрів та центрів для сім'ї дітей та молоді.

Крім того, ризик недостатності ресурсів для реалізації послуг можуть опосередковано демонструвати такі індикатори як частка опитаних, які повідомили про відсутність потрібного спеціаліста на робочому місці в години прийому та частка опитаних, які повідомили про тривалий період (більше одного місяця) період від моменту подачі повного пакету документів до отримання виплати чи пільги. Про ці індикатори вже йшлося вище під час розгляду ризиків некомпетентності та низької мотивації персоналу і надмірної бюрократизації доступу до системи соціального захисту.

Використання зазначених індикаторів для демонстрації ризику недостатності ресурсів для реалізації послуг викликана тим, що по-перше відсутність потрібного спеціаліста на робочому місці в години прийому може бути спричинена не лише його некомпетентністю, а й відсутністю ресурсів організації щоб найняти достатню кількість працівників, а по-друге тими самими причинами може бути зумовлений і тривалий (більше одного місяця) період від моменту подачі повного пакету документів до отримання виплати чи пільги. Та ж сама логіка веде і до висновку, що у разі нестачі ресурсів організація не може забезпечити зручний графік прийому спеціалістів, якісні та зручні послуги.

Індикатори, які опосередковано свідчать про недостатність ресурсів, необхідно використовувати тоді коли, очевидно, що експерти не володіють повною та достовірною інформацією про наявні ресурси у закладах системи соціального захисту, що насправді відбувається досить часто. Водночас деякі експерти можуть уникати прямих питань щодо достатності ресурсів, якщо запитання стосується того закладу, де вони працюють. Саме тому при оцінюван-

ні індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту сторона, що проводить таке оцінювання може надати перевагу опосередкованим індикаторам.

Досить складним для оцінювання є ризик шкідливої інституалізації. Такий ризик є в низці установ інституційної опіки, тобто дитячих будинках-інтернатах, школах-інтернатах для дітей сиріт та дітей позбавлених батьківського піклування, спеціальних школах-інтернатах для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, будинках-інтернатах для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю, пансіонатів для ветеранів війни та праці, геріатричних пансіонатів, психоневрологічних інтернатів, спеціальних будинків-інтернатів. Складність оцінювання даного ризику полягає по-перше, у необхідності залучення до цього процесу не лише фахівців, що працюють у сфері соціального захисту, а й педагогів та медиків, по-друге, для дітей та дорослих індикатори ризику шкідливої інституалізації можуть дещо відрізнитись, по-третє ці індикатори повинні враховувати більшість аспектів перебування особи у закладі інституційної опіки.

Визначити ризик шкідливої інституалізації для дітей можна за допомогою системи критеріїв дитячого благополуччя, розробленої експертами Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ). Серед цих критеріїв матеріальне благополуччя, стан здоров'я та захищеність, освіта, стосунки у родині та з однолітками, поведінка та ризики, суб'єктивне відчуття благополуччя самими дітьми. Згадані критерії є основою багатьох досліджень з оцінки результатів соціалізації дітей за різних форм влаштування у європейських та північноамериканських країнах [6].

Цікаві дослідження думок експертів щодо критеріїв успішності функціонування прийомної сім'ї (однієї з альтернатив інституалізації) провели О.Р. Ярська-Смірнова, Д.І. Присяжнюк, О.Е. Вербілович. У процесі дослідження виявлено 4 основні групи критеріїв, які, на нашу думку, доречно застосовувати для оцінки усіх форм влаштування дітей (у тому числі інституційних), такі: 1) доросла самодостатність (включаючи освітні досягнення та інтелектуальні здібності, зайнятість і економічну стійкість, житлові умови, статус проживання) — благополуччя дитини оцінюється через успішне проходження нею нормативного життєвого шляху, де вагому роль відіграє самостійність; 2) поведінкова пристосованість (у тому числі кримінальна поведінка, залежність від алкоголю і наркотиків);

3) стосунки з родиною та відносини із системою соціальної підтримки (у тому числі стосунки з батьками, родичами та друзями); 4) відчуття благополуччя (у тому числі розумове і психічне здоров'я дитини, задоволеність життям) — цей критерій відображає нормальне життя у суспільстві, реалізацію потенціалу дитини, мінімізацію наслідків психологічних травм минулого [9].

У разі потреби здійснити швидку оцінку ризику шкідливої інституалізації перелік критеріїв, за якими визначається шкідливість інституалізації, може бути зведеним до таких як відповідність психофізичного розвитку віковим особливостям дитини, відповідність умов проживання дитини в закладі санітарно-гігієнічним нормам, успішність процесу соціалізації. Проте цей перелік критеріїв може використовуватись лише для оперативних цілей, якщо необхідною є всебічна оцінка становища дитини у закладі, то він повинен бути суттєво розширений [2, с. 181].

З огляду на представлені критерії для експертного оцінювання ризику шкідливої інституалізації дітей можна запропонувати такі індикатори: частка дітей, які мають хронічні хвороби серед дітей, що знаходяться у державних інституціях; частка експертів, які вважають, що вихованці інтернатних закладів відстають від однолітків у психофізичному розвитку; частка експертів, які оцінюють освітні досягнення вихованців інтернатних закладів як низькі та дуже низькі; частка експертів, які відзначили низьку успішність процесу соціалізації вихованців інтернатних закладів або їхні погані стосунки з оточуючими; частка експертів, які відзначили схильність до кримінальної поведінки вихованців інтернатних закладів; частка експертів, які зазначили, що в умовах інтернатного закладу діти не почувуються захищеними і відчують страх за власне благополуччя; частка експертів, які відзначили низький рівень або відсутність навиків до побутового самообслуговування у вихованців інтернатних закладів; частка експертів, які оцінюють умови проживання вихованців інтернатних закладів як погані або дуже погані; частка експертів, які вважають, що умови проживання дітей в інтернатних закладах не відповідають санітарно-гігієнічним нормам; частка експертів, які зазначили, що вихованці інтернатних закладів мають неприйнятно низький рівень матеріального благополуччя.

Разом з цим, зауважимо, що індикатори які стосуються психофізичного розвитку та навиків до самообслуговування не можна

використовувати при оцінюванні ризику шкідливої інституалізації у спеціальних школах-інтернатах для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку. Враховуючи особливості дітей, які навчаються у цих закладах, варто з обережністю індикатори, які демонструють освітні досягнення.

Що ж стосується шкідливої інституалізації дорослих, то за зразком дітей, можна говорити про благополуччя особи у закладі інституційної опіки, яке також передбачає багато критеріїв, зокрема: матеріальне благополуччя, стан здоров'я та захищеність, стосунки з оточуючими, умови проживання, задоволеність послугами закладів. Тому у даному разі можливо використовувати наступні індикатори: частка осіб, які мають гострі та хронічні захворювання з числа тих, хто перебуває у закладах інституційної опіки; частка осіб незадоволених послугами закладів інституційної опіки з числа тих, хто перебуває у цих закладах; частка осіб, які оцінюють умови свого проживання як погані або незадовільні з числа тих, хто перебуває у закладах інституційної опіки; частка осіб, які оцінюють своє матеріальне становище як скрутне або дуже скрутне з числа тих, хто перебуває у закладах інституційної опіки; частка осіб з числа тих, хто перебуває у закладах інституційної опіки, які повідомляють про недоброзичливе ставлення з боку працівників цих закладів; частка експертів, які вважають, що послуги закладів інституційної опіки не відповідають державним стандартам; частка експертів, які визнають умови проживання у закладах інституційної опіки поганими або незадовільними; частка експертів, які вважають, що умови проживання у закладах інституційної опіки не відповідають санітарно-гігієнічним нормам, частка експертів, які вважають недостатнім або низьким професійний рівень працівників закладів інституційної опіки, частка експертів, які визнають не етичне або не гуманне ставлення до осіб, що проживають у закладах інституційної опіки, з боку персоналу; частка експертів, які відзначають недостатній рівень матеріально-технічного забезпечення закладів інституційної опіки; частка експертів, які вважають скрутним або дуже скрутним матеріальне становище підопічних закладів інституційної опіки.

Розглянуті вище індикатори характеризують поширеність індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту, але тяжкість наслідків цих ризиків, на нашу думку, тісно пов'язана з розміром та типом населеного пункту. В Україні досить гострою є проблема

нерозвиненої транспортної і соціальної інфраструктури у малих містах, поселеннях міського типу, селах. Не винятком з цього є і заклади соціального захисту.

Дійсно, необхідні населенню заклади соціального захисту у таких населених пунктах можуть бути просто відсутніми, тому часто про послуги належної якості зовсім не йдеться. Навіть за умови наявності певного закладу у разі, якщо він не виконує своє призначення, у мешканців сіл та малих міст фактично не має альтернатив. Значно менше порівняно з мешканцями великих міст, які як правило є обласними центрами, у них можливостей і компенсувати незадоволену потребу іншим шляхом, зокрема за допомогою послуг недержавних організацій або комерційних послуг. Водночас такі міркування зовсім не означають, що система соціального захисту не продукує руйнівні наслідки вторинних ризиків у великих містах, йдеться більше про наявність можливостей пом'якшення ризиків.

У зв'язку з цим пропонується оцінювати тяжкість наслідків індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту за допомогою бальної шкали від одного до п'яти балів (де один бал — найнижча тяжкість ризику, 5 балів — найвища), яка відображає розмір та тип населеного пункту. Виглядає ця шкала так:

- обласний центр, у тому числі місто Київ. — 1–2 бали,
- районний центр в області — 2 бали,
- інше місто, яке не є обласним або районним центром — 3 бали,
- поселення міського типу, яке не є обласним або районним центром — 4 бали,
- село або інший вид сільського поселення — 5 бали.

Для оцінювання індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту експертні оцінки поширеності конкретних ризиків поєднуються з тяжкістю наслідків відповідно до статусу населеного пункту і формують матрицю, з якої демонструє найбільш та найменш ймовірні в Україні індивідуальні ризики у сфері соціального захисту. Використання подібної матриці також пов'язано з тим, що наразі проведення окремих опитувань для мешканців населених пунктів різного типу потребує значної кількості фінансових та матеріальних ресурсів, яких катастрофічно не вистачає, однак при цьому не можна ігнорувати різні можливості учасників системи соціального захисту в різних населених пунктах. Розглянемо застосування даного підходу на практиці. З цією метою використаємо дані

соціологічного дослідження, проведеного “Аналітичним центром “Соціоконсалтинг” на замовлення ВАОМС “Асоціація міст України” в рамках Проєкту “Партисипативна демократія та обґрунтовані рішення на місцевому рівні в Україні”, що реалізується Асоціацією міст України спільно з Норвезьким інститутом міських і регіональних досліджень, за фінансової підтримки МЗС Норвегії. Метою дослідження була оцінка поточної ситуації у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю. Така мета помітно кореспондується з оцінюванням індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту.

Опитування проходило протягом червня-липня 2016 року (період збору даних 29 червня — 25 липня 2016 року) у чотирнадцяти пілотних містах: Бориспіль, Запоріжжя, Коростень, Кропивницький, Маріуполь, Мелітополь, Миргород, Одеса, Павлоград, Первомайськ, Северодонецьк, Умань, Чугуїв, Южноукраїнськ. Методом дослідження було обрано особисті структуровані інтерв’ю у форматі “віч-на-віч”. В опитані взяли участь особи з інвалідністю та працівники сфери соціального захисту.

Вибірка для першої групи експертів цілеспрямована, репрезентативна для дорослих осіб з інвалідністю 14 проєктних міст, квотна. При опитуванні респондентів були витримані квоти за параметрами: стать, вік і група інвалідності. Обсяг вибірки — 1400 респондентів. Похибка репрезентативності $\pm 1,60-2,67$ %. Обсяг вибірки для кожного із міст — 100 респондентів. Похибка репрезентативності на рівні міст: $\pm 6-10$ %. Рекрут респондентів здійснювався за допомогою співробітників територіальних центрів соціального обслуговування, які надали список осіб з інвалідністю, що отримують послуги у Центрі, із зазначенням даних, необхідних для контролю за реалізацією вибірки, а саме: стать, вік та встановлена група інвалідності. Опитування проходило у територіальних центрах соціального обслуговування або за місцем проживання респондентів [1].

Експертів у дослідженні представляли: керівники/заступники департаментів / управлінь праці та соціального захисту населення виконавчих комітетів міських рад; керівники / заступники та спеціалісти управлінь/відділів праці та соціального захисту населення; керівники / заступники та спеціалісти територіальних центрів соціального обслуговування; керівники / заступники та спеціалісти Центрів соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді (СССДМ); керівники/заступники та спеціалісти громадських організацій, які нада-

ють послуги особам з інвалідністю. Вибірка представницька, квотна. Загальний обсяг вибірки — 140 респондентів. Обсяг вибірки для кожного міста — 10 експертів. Для введення та статистичного аналізу структурованих інтерв'ю експертів та осіб з інвалідністю було використано програму SPSS. “Відкриті” запитання анкети кодувалися на основі заздалегідь підготовленого кодувального списку [1].

Серед опитаних осіб з інвалідністю представлені жінки та чоловіки різного віку, рівня освіти та матеріального достатку. Зокрема, 52 % респондентів — жінки 48 % — чоловіки, 13 % опитаних — віком 18–35 років, 28 % — 36–50 років, 23 % — 51–60 років, 36 % — понад 60 років. Дві третини респондентів мають досить високий освітній рівень, а саме 40 % опитаних здобули середню спеціальну освіту, а чверть — незакінчену вищу або вищу (23 %). Третина опитаних мають неповну середню (12 %) або середню освіту (25 %). Половина опитаних мають III групу інвалідності, третина — II групу та незначна частина (13 %) — I групу, переважають особи з порушенням опорно-рухового апарату (38 %) та/або порушенням роботи функцій внутрішніх органів організму (кровообігу, дихання, травлення, виділення, обміну речовин та енергії, внутрішньої секреції, імунітету тощо) (37 %).

Переважає більшість опитаних (78 %) знаходяться на пенсії, в т.ч. по інвалідності. Рівень економічної активності опитаних — не високий у порівнянні з середнім в Україні і становить 30 %. Найбільш економічно активні респонденти (58 %) у віці 40–59 років, дещо менше 33 % серед респондентів 18–39 років та 9 % — серед опитаних віком 60–70 років. Водночас за результатами опитування, респонденти перебувають у скрутному матеріальному становищі. Більш ніж третині (38 %) опитаних не вистачає коштів навіть на необхідне; половині (52 %) вистачає грошей на продукти та інші щоденні витрати, а купівля одягу вже становить проблему.

Незначній частці опитаних (7 %) грошей в цілому вистачає на життя і вони мають змогу заощаджувати і тільки 1 % опитаних мають високий рівень достатку — можуть дозволити собі купити квартиру, будинок чи машину. Опитування засвідчило, що наявність роботи не гарантує для осіб з інвалідністю належного/прийнятного рівня добробуту. Так, серед опитаних, які працюють, у скрутному становищі перебувають 15 %, а частка тих, хто дуже скромно оцінює своє становище (на продукти та інші щоденні витрати вистачає), складає 68 % [1].

Досвід участі у системі соціального захисту опитаних осіб з інвалідністю у даному дослідженні регламентується зверненнями цих осіб до територіальних центрів соціального обслуговування населення, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, управлінь праці та соціального захисту. Перераховані установи входять до мережі закладів системи соціального захисту і тому своєю роботою можуть як сприяти пом'якшенню ризику інвалідності та інших первинних ризиків для осіб з інвалідністю, так і створити вторинні ризики внаслідок недоліків у роботі. Загалом територіальні центри і управління праці та соціального захисту є ключовими установами у системі соціального захисту України, на які припадає значна частка загального навантаження на систему, тому досвід отримання послуг у цих закладах становить особливий інтерес з точки зору оцінювання індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту у міському середовищі.

Варто вказати і на те, що попри прийняті Верховною Радою у 2014-му році зміни у Закон України від 06.10.2005 № 2961-IV "Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні" [5], що скасовують необхідність переогляду (підтвердження) інвалідності особам, які мають анатомічні дефекти, інші необоротні порушення функцій органів і систем організму, все ж 35 %, тобто 484 особи, підтверджували свій статус інвалідності протягом останніх 3-х років. Досвід звернення до управлінь / відділів праці та соціального захисту населення протягом останніх 3-х років мають 708 осіб з інвалідністю, тобто 50 % респондентів. До територіальних центрів соціального обслуговування зверталися 518 осіб (37 % усіх респондентів). Водночас лише 158 осіб (11 % респондентів) повідомили, що зверталися за послугами центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді протягом останніх 3-х років. В інші комунальні заклади соціального захисту населення зверталися 2 % респондентів, зокрема в Центри зайнятості, Пенсійні фонди, Управління охорони здоров'я тощо [1].

Для оцінювання індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту респондентів можна розподілити на 3 основні підгрупи: особи з інвалідністю, які мали досвід підтвердження статусу інвалідності протягом останніх 3-х років, особи з інвалідністю, які мали досвід звернення до управлінь / відділів праці та соціального захисту населення протягом останніх 3-х років та особи з інвалідністю, які мали досвід звернення за послугами територіальних центрів соціального обслуговування та центрів соціальних служб для сім'ї,

дітей та молоді протягом останніх 3-х років. При цьому особи, що віднесені до першої підгрупи можуть одночасно відноситись і до другої та третьої підгруп. Наприклад, особа, яка підтвердила статус інвалідності, потім може звернутись за послугами територіального центру соціального обслуговування.

Виокремлення першої підгрупи зумовлено тим, що підтвердження статусу інвалідності є окремою складною процедурою у системі соціального захисту, яка вимагає направлення лікарів та залучення спеціальної медико-соціальної експертної комісії (МСЕК). Тому відповіді одного і того ж респондента стосуються різних аспектів роботи системи соціального захисту і є інформативними в усіх випадках. Крім того, для кожного окремого індикатора, який характеризує певний індивідуальний ризик у сфері соціального захисту, використовується сукупність відповідей респондентів, які мають досвід, передбачений змістом самого індикатора.

Серед працівників сфери соціального захисту, які взяли участь в опитуванні левову частку становлять жінки (81 %), а чоловіки складають лише 19 %. За віковим розподілом переважають особи 41–50 років (44 %), більше третини опитаних (37 %) — особи старші 50 років, інші (19 %) — особи 24–40 років. Переважна більшість експертів (81 %) не є особами з інвалідністю, лише незначна частина (13 %) мають встановлену групу інвалідності, серед них 8 осіб — I групу, 7 осіб — II групу, 3 особи — III групу, решта (8 осіб) не дали відповідь на це запитання [1].

Опитані експерти працюють з особами з інвалідністю протягом тривалого періоду і достатньо обізнані з ризиками, з якими їх клієнти можуть зустрічатись в межах участі у системі соціального захисту: 19 % мають стаж роботи понад 20 років, 16 % — 16–20 років стажу, 22 % — 11–15 років стажу, 20 % — 6–10 років стажу, 23 % — до 5 років стажу. Експерти представляють заклади соціального захисту різного типу та мають різний соціально-професійний статус. До вибірки увійшли як керівники відповідних управлінь, так і спеціалісти, які безпосередньо надають соціальні послуги особам з інвалідністю.

Незначна кількість опитаних (11 %) є керівниками/заступниками департаментів/управлінь праці та соціального захисту населення виконавчих комітетів міських рад. 73 % експертів є представниками комунальних установ і закладів. Серед них третина (32 %) працює

в управліннях / відділах праці та соціального захисту населення, з них: керівники/заступники — 18 %, спеціалісти — 14 %, 28 % опитаних працюють в територіальних центрах соціального обслуговування, з них: керівники/заступники — 12 %; спеціалісти — 16 %. Частина експертів (13 %) працює в Центрах соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, з них: керівники / заступники — 7 %, спеціалісти — 6 %. Серед експертів є і 16 % представників громадських неурядових та благодійних організацій, з яких: керівники / заступники — 10 %; співробітники — 6 % [1].

Розмаїття експертів за місцем роботи та соціально-професійним статусом дає змогу охопити багато аспектів роботи закладів системи соціального захисту і відповідно точніше ідентифікувати наявні індивідуальні ризики у сфері соціального захисту в містах. Досить позитивним моментом є і наявність у експертній групі представників громадських неурядових та благодійних організацій, що підвищує об'єктивність отриманих у ході опитування результатів. Перед тим як перейти безпосередньо до оцінювання індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту у міському середовищі необхідно зазначити, що більшість респондентів визнають наявність певних труднощів для осіб з інвалідністю у системі соціального захисту. Зокрема, труднощі при підтвердженні групи інвалідності визнали 65 % осіб, які підтверджували інвалідність протягом останніх трьох років та 79 % працівників сфери соціального захисту. Існування проблем у роботі управлінь визнали 73 % опитаних осіб з інвалідністю, які мали довід звернення до цих установ та 73 % опитаних експертів.

Разом з цим, 17 % опитаних осіб з інвалідністю, які користувались послугами територіальних центрів соціального обслуговування повідомили, що їм довелося стикатися з труднощами [1]. Певні проблеми у функціонуванні центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді відзначили експерти і особи з інвалідністю, які користувались послугами цих закладів, однак через недостатньо репрезентативну вибірку осіб з інвалідністю, які мали досвід користування послугами ЦСССДМ складно зробити висновок про поширеність цих проблем. Структура виявлених під час представленого опитування проблем у роботі закладів соціального захисту відповідає класифікації основних індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту.

Отже, спробуємо оцінити конкретні індивідуальні ризики базуючись на даних наведеного опитування. Почнемо з ризиків доступ-

ності системи, одним з яких є помилка включення/виключення. У даному випадку доцільним буде звернення до досвіду осіб з інвалідністю, що які мали досвід звернення до управлінь/відділів праці та соціального захисту населення (708 осіб) та осіб з інвалідністю, які мали досвід звернення за послугами територіальних центрів соціального обслуговування (518 осіб) протягом останніх 3-х років. Зазначимо, що на разі йдеться виключно про помилку виключення, оскільки опитування не передбачало запитань стосовно помилки включення.

Характеризують помилку включення такі індикатори як частка респондентів (з числа тих, хто звертався до управлінь/відділів праці та соціального захисту населення), що не змогли отримати соціальні виплати чи пільги на момент опитування, яка складає 12 % та частка респондентів (з числа тих, хто звертався за послугами територіальних центрів соціального обслуговування), що отримали відмову у наданні соціальних послуг, яка складає 4 %. Виходячи з наведених даних, ризик помилки виключення за оцінкою осіб з інвалідністю не можна вважати високим, оскільки вони свідчать про достатній рівень охоплення відповідними послугами, пільгами та виплатами. Для вираження поширеності ризику територіальної недоступності установ соціального захисту скористаємось досвідом респондентів, що впродовж останніх 3-х років звертались до управлінь/відділів праці та соціального захисту населення (708 осіб), до територіальних центрів соціального обслуговування (518 осіб) або підтверджували статус інвалідності (484 особи). Крім того, проаналізуємо і відповіді експертів (140 опитаних). Індикатори, які використовувались для оцінювання ризику територіальної недоступності установ соціального захисту особами з інвалідністю та їх значення демонструє *таблиця 3.3.1.*

Ризик територіальної недоступності є відносно більш поширеним у порівнянні з попереднім ризиком (помилки виключення). Так, з 17 індикаторів, які характеризують даний ризик, значення одного індикатора перевищило 20 %, значення двох наближались до позначки 15 %, значення восьми — перевищило 5 %. Надзвичайно важливим є і ризик надмірної бюрократизації доступу до системи соціального захисту. Для оцінювання цього ризику доцільно скористатись досвідом осіб з інвалідністю, які протягом останніх 3-х років підтверджували статус інвалідності

Таблиця 3.3.1

Значення індикаторів ризику територіальної недоступності установ соціального захисту*

Особи з інвалідністю		Експерти	
Назва	Значення	Назва	Значення
частка осіб з інвалідністю, які вважають незручним територіальне розташування управлінь праці та соціального захисту населення, з числа тих, хто підтверджував статус інвалідності	8 %	частка експертів, які вважають незручним територіальне розташування управлінь праці та соціального захисту	6 %
частка осіб з інвалідністю, які вважають незручним місце очікування прийому, з числа, хто підтверджував статус інвалідності	8 %	частка експертів, які повідомили про незручне місце очікування прийому при підтверженні (оформленні) статусу інвалідності	21 %
частка осіб з інвалідністю, які вважають, що дорого до управлінь праці та соціального захисту населення займає багато часу, з числа тих, хто підтверджував статус інвалідності	7 %		
частка осіб з інвалідністю, які повідомили про фізичні бар'єри (відсутність пандусу тощо) в управліннях праці та соціального захисту населення	3 %	частка експертів, які повідомили про фізичні бар'єри (відсутність пандусу тощо) в закладах соціального захисту	14 %
частка осіб з інвалідністю, з числа тих, хто мав досвід оформлення соціальних виплат чи пільг в управліннях / відділах соціального захисту населення протягом останніх 3-х років, які вважають незручним місце очікування прийому	15 %	частка експертів, які вважають незручним місце очікування прийому при оформленні соціальних виплат чи пільг	7 %

* Складено автором на основі [1].

Продовження табл. 3.3.1

Особи з інвалідністю		Експерти	
Назва	Значення	Назва	Значення
частка осіб з інвалідністю, з числа тих, хто мав досвід оформлення соціальних виплат чи пільг в управліннях / відділах соціального захисту населення протягом останніх 3-х років, які вважають незручним територіальне розташування установ соціального захисту	7 %	частка експертів, які вважають незручним територіальне розташування закладів соціального захисту	2 %
частка осіб з інвалідністю, з числа тих, хто мав досвід оформлення соціальних виплат чи пільг в управліннях / відділах соціального захисту населення протягом останніх 3-х років, які вважають, що дорога до закладів соціального захисту займає багато часу	5 %	частка експертів, які вважають незручним місце розташування ЦССД та місце очікування прийому центрів	3 %
частка осіб з інвалідністю, з числа тих, хто мав досвід оформлення соціальних виплат чи пільг в управліннях / відділах соціального захисту населення протягом останніх 3-х років, які повідомили про фізичні бар'єри (відсутність пандусу тощо) в закладах соціального захисту	3 %	частка експертів, що повідомили про фізичні бар'єри (відсутність пандусу тощо) в закладах соціального захисту, з якими стикаються громадяни під час оформлення соціальних виплат чи пільг	3 %;
частка осіб з інвалідністю, які не отримували послуги територіальних центрів соціального обслуговування (з числа тих, хто звертався за послугами) через те, що незручно добиратись до центрів	6 %		
частка осіб з інвалідністю, з числа тих, хто отримує послуги територіальних центрів соціального обслуговування, які вважають розташування центрів незручним	3 %		

(484 особи) або звертались до управлінь / відділів праці та соціального захисту населення (708 осіб), і звичайно експертів (140 осіб). Індикатори, що використовувались для оцінювання ризику надмірної бюрократизації доступу до системи соціального захисту особами з інвалідністю та експертами вказані у *таблиці 3.3.2*.

Виходячи з наведених даних можна говорити про значну поширеність ризику надмірної бюрократизації доступу до системи соціального захисту. Дійсно, з 15 індикаторів з наведеного переліку значення трьох показників перевищують 40 %, значення шести показників — 30 %, одного показника — 20 %. Водночас наближаються до рівня 15 % або перевищують цей рівень значення чотирьох показників, і лише один показник знаходиться на рівні 8 %. Таким чином, серед ризиків доступності системи соціального захисту за оцінками осіб з інвалідністю та експертів найбільш поширеним є ризик надмірної бюрократизації доступу до системи соціального захисту, значення показників якого помітно перевищують значення показників решти ризиків. Поширеним є і ризик територіальної недоступності установ соціального захисту. Загалом ризики доступності системи соціального захисту в Україні є актуальними і достатньо вірогідними.

Суттєву роль серед вторинних ризиків системи соціального захисту відіграють ризики правового забезпечення. Для оцінювання цих ризиків можна застосувати досвід усіх виділених вище підгруп респондентів, які є особами з інвалідністю (1400 осіб) та експертів (140 опитаних). Значення індикаторів, що використовувались для оцінювання положень законодавства наведені у *табл. 3.3.3*.

Як бачимо, третина експертів та третина осіб з інвалідністю визнала існування ризику різночитання законодавства, тож не можливо заперечувати його високу поширеність. Значення індикаторів ризику невідповідності законодавства реаліям у країні, за якими його оцінювали особи з інвалідністю:

— частка осіб з інвалідністю, які повідомили про неможливість або серйозну складність донесення своєї думки /скарги до місцевої влади — 40 %;

— частка осіб з інвалідністю, які повідомили про неврахування думки осіб з інвалідністю при прийнятті рішень місцевою владою — 41 %.

Таблиця 3.3.2

**Значення індикаторів ризику надмірної бюрократизації доступу
до системи соціального захисту**

Особі з інвалідністю		Експерти	
Назва	Значення	Назва	Значення
частка осіб з інвалідністю, які вважають що оформлення документів вимагає багато часу, з числа тих, хто підтверджував статус інвалідності	34 %	частка експертів, які вважають, що при підтвердженні (оформленні) статусу інвалідності оформлення документів вимагає багато часу	45 %
частка осіб з інвалідністю, які повідомили про довгі черги до спеціалістів, з числа тих, хто підтверджував статус інвалідності	33 %	частка експертів, які повідомили про довгі черги до спеціалістів при підтвердженні (оформленні) статусу інвалідності	34 %
частка осіб з інвалідністю, які вважають надто складним і довгим перелік документів, які потрібно надати, з числа тих, хто підтверджував статус інвалідності	30 %	частка експертів, які вважають, надто складним і довгим перелік документів, які потрібно надати при підтвердженні (оформленні) статусу інвалідності	45 %
частка осіб з інвалідністю, які повідомили про необхідність кількаразового звернення до управління / відділу соціального захисту, щоб донести необхідні документи, з числа тих, хто підтверджував статус інвалідності	13 %	частка експертів, що вважають надто складним і довгим перелік документів, які потрібно надати для користування послугами ЦСССДМ	8 %

частка осіб з інвалідністю, які повідомили про тривалий (більше місяця) період від моменту подачі повного пакету документів до отримання виплати чи пільги, з числа тих, хто мав досвід оформлення соціального виплат чи пільг в управліннях / відділах соціального захисту населення протягом останніх 3-х років	40 %		
частка осіб з інвалідністю, які повідомили про довгі черги до спеціалістів з числа тих, хто мав досвід оформлення соціального виплат чи пільг в управліннях / відділах соціального захисту населення протягом останніх 3-х років	30 %	частка експертів, які повідомили про довгі черги до спеціалістів при оформленні соціального виплат чи пільг	16 %
частка осіб з інвалідністю, що вважають надто складним і довгим перелік документів, які потрібно надати, з числа тих, хто мав досвід оформлення соціального виплат чи пільг в управліннях / відділах соціального захисту населення протягом останніх 3-х років	30 %	частка експертів, що вважають надто складним і довгим перелік документів, які потрібно надати при оформленні соціального виплат чи пільг	14 %
частка осіб з інвалідністю, які вважають, що оформлення документів вимагає багато часу, з числа тих, хто мав досвід оформлення соціального виплат чи пільг в управліннях / відділах соціального захисту населення протягом останніх 3-х років	22 %	частка експертів, які вважають, що при оформленні соціального виплат чи пільг, оформлення документів вимагає багато часу	16 %

* Складено автором на основі [1].

Таблиця 3.3.3

Значення індикаторів ризику різночитання положень законодавства*

Особи з інвалідністю		Експерти	
Назва	Значення	Назва	Значення
частка осіб з інвалідністю, що повідомили про незнання законодавства, яке регулює питання можливості впливу осіб з інвалідністю на процесі прийняття рішень на місцевому рівні	30 %	частка експертів, що повідомили про незнання особами з інвалідністю законодавства, яке регулює питання можливості їхнього впливу на процесі прийняття рішень на місцевому рівні	32 %
частка осіб з інвалідністю, що повідомили про недосконалість законодавства, яке регулює питання можливості впливу осіб з інвалідністю на процесі прийняття рішень на місцевому рівні	27 %	частка експертів, що повідомили про недосконалість законодавства, яке регулює питання можливості впливу осіб з інвалідністю на процесі прийняття рішень на місцевому рівні	27 %

* Складено автором на основі [1].

Значення аналогічних індикаторів ризику невідповідності законодавства реаліям у країні, за якими проводили оцінювання експерти кардинально відрізняються від оцінки наданої особами з інвалідністю. Так, частка експертів, які повідомили про неможливість або серйозну складність для осіб з інвалідністю донесення своєї думки / скарги до місцевої влади складає лише 4 %, а частка експертів, які повідомили неврахування думки осіб з інвалідністю буде при прийнятті рішень місцевою владою — 9 %.

Незважаючи на оптимістичні оцінки експертів, значення половини індикаторів ризику невідповідності законодавства реаліям у країні, яку оцінювали особи з інвалідністю перевищило 40 %, що є свідченням достатньої поширеності даного ризику. Зауважимо, що для визначення поширеності ризику відсутності координації дій між установами соціального захисту доцільно використовувати лише експертну оцінку, оскільки особи з інвалідністю як правило не мають інформації про особливості взаємодії між закладами системи соціального захисту. Під час дослідження були зафіксовані такі значення відповідних індикаторів:

— частка експертів, які визнали повну відсутність взаємодії різних комунальних закладів, установ, організацій, які надають послуги особам з інвалідністю або серйозні проблеми з нею — 14 %;

— частка експертів, які повідомили про необхідність посилення організації взаємодії територіальних центрів з іншими фахівцями та організаціями, у т.ч. медичними працівниками, комунальними та транспортними службами — 28 %.

Очевидно, що даний ризик є дещо менш поширеним ніж попередні ризики правового забезпечення, однак все ж помітна частка експертів визнає його існування. Отже, ризики правового забезпечення є дуже розповсюдженими. Так, з десяти індикаторів, за допомогою яких виявляються дані ризики, значення двох індикаторів досягли 40 %, п'яти індикаторів — перевищили позначку 30 % або наблизились до неї. Значення ще одного індикатора складає 14 % і значення лише одного індикатора не досягло 5 %.

Для всебічного оцінювання індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту розглянемо і надані респондентами оцінки ризиків якості послуг. Як і стосовно вже розглянутих груп ризиків, використовуємо індивідуальний досвід осіб з інвалідністю, котрі впродовж останніх 3-х років підтверджували статус інвалідності

(484 особи), мали досвід звернення до управлінь/відділів праці та соціального захисту населення (708 осіб), до територіальних центрів соціального обслуговування (518 осіб), до ЦСССДМ (158 осіб). Звичайно, у даному разі, не можна оминати і експертні судження. Індикатори, що використовувались для оцінювання ризику некомпетентності та низької мотивації персоналу, особами з інвалідністю мали такі значення:

— частка осіб з інвалідністю, які повідомили про відсутність потрібного спеціаліста на робочому місці в години прийому з числа тих, хто підверджував статус інвалідності — 6 %;

— частка осіб з інвалідністю, які повідомили про недоброзичливе ставлення спеціалістів до відвідувачів, з числа тих, хто підтверджував статус інвалідності впродовж останніх 3-х років — 4 %;

— частка осіб з інвалідністю, які повідомили про відсутність потрібного спеціаліста на робочому місці в години прийому з числа тих, хто мав досвід оформлення соціальних виплат чи пільг в управліннях/відділах соцзахисту населення протягом останніх 3-х років — 2 %;

— частка осіб з інвалідністю, які повідомили про недоброзичливе ставлення спеціалістів до відвідувачів, з числа тих, хто мав досвід оформлення соціальних виплат чи пільг в управліннях/відділах соціального захисту населення протягом останніх 3-х років — 3 %.

Фактично єдиним індикатором, який використовувався для оцінювання експертами ризику некомпетентності та низької мотивації персоналу виявився недоброзичливе ставлення спеціалістів до відвідувачів. Його значення як у випадку підтвердження (оформлення) статусу інвалідності, так і у випадку оформлення соціальних пільг або виплат зафіксоване на рівні 3 %. Очевидно, що значення одного індикатора, який характеризує ризик некомпетентності та низької мотивації персоналу перевищує 5 %, тому за оцінками осіб з інвалідністю та експертів поширеність даного ризику є досить низькою. У таблиці 3.3.4 наведено значення індикаторів, що застосовувались для оцінювання іншого важливого ризику — недостатності ресурсів для реалізації послуг.

Так, незважаючи на довгий перелік індикаторів ризику недостатності ресурсів для реалізації послуг, значення лише 2 з них

перетнули 5 %, а значення одного — 40 %, тому не можна говорити про поширеність даного ризику. Втім, такий результат може бути пов'язаний з тим, що використані індикатори є не прямими, а опосередкованими. Ризиком якості послуг є і високе навантаження на одного фахівця. На жаль, згадане вище соціологічне опитування не містить надійних даних, за якими можна було б оцінити цей ризик.

Можна виокремити два індикатора, які сприяють виявленню поширеності даного ризику: частка експертів, які підкреслили надмірну завантаженість співробітників центрів сім'ї дітей та молоді (20 %) та частка осіб з інвалідністю, з числа тих, хто впродовж останніх 3-х років мав досвід користування послугами територіальних центрів соціального обслуговування, які повідомили, що соціальні працівники центрів не змогли приділити їм належну увагу через зайнятість, оскільки надавали послуги іншим особам (2 %). Разом з цим, деякі експерти висловлювали побоювання, що навантаження на працівників закладів системи соціального захисту зросте внаслідок формування потоків внутрішньо переміщених осіб та скорочення штату в деяких закладах [1].

Ризик високого навантаження на 1 фахівця не можна вважати не достатньо поширеним, він потребує додаткових досліджень. Крім того, додаткових досліджень потребує і ризик шкідливої інституалізації, оскільки специфіка згаданого вище соціологічного опитування полягала у тому, що його учасники отримували послуги або працювали в управліннях / відділах праці і соціального захисту населення, територіальних центрах соціального обслуговування, центрах соціальних служб для сім'ї, дітей, молоді. Заклади інституційної опіки, у яких можуть перебувати особи з інвалідністю, опитуванням не охоплені.

Проаналізувавши основні індивідуальні ризики у сфері соціального захисту на прикладі міського середовища за визначеними індикаторами за відповідями осіб з інвалідністю та експертів, що працюють у сфері соціального захисту, побудуємо матриці ймовірності даних ризиків, у яких горизонтальний напрям відображає тяжкість наслідків (з ліва на право — від найтяжчих наслідків до менш відчутних), а вертикальний — поширеність ризиків (згори вниз — від найбільш до найменш поширених ризиків (*рис. 3.3.2, рис. 3.3.3*)).

Таблиця 3.3.4

Значення індикаторів ризику недостатності ресурсів для реалізації послуг

Особи з інвалідністю		Експерти	
Назва	Значення	Назва	Значення
частка осіб з інвалідністю, які вважають незручним графік прийому спеціалістів з числа тих, хто підтверджував статус інвалідності впродовж останніх 3-х років	3 %	частка експертів, які вважають незручним графік прийому спеціалістів для осіб з інвалідністю, які підтверджують (чи оформлюють статус інвалідності)	3 %
частка осіб з інвалідністю, які вважають незручним графік прийому спеціалістів з числа тих, хто мав досвід оформлення соціальних виплат чи пільг в управліннях / відділах соціального захисту населення протягом останніх 3-х років	4,24 %	частка експертів, які вважають неякісними послуги територіальних центрів соціального обслуговування	1 %
частка осіб з інвалідністю, які повідомили про відсутність потрібного спеціаліста на робочому місці в години прийому, числа тих, хто підтверджував статус інвалідності впродовж останніх 3-х років	6 %		
частка осіб з інвалідністю, які повідомили про тривалий період (більше 1 місяця) від моменту подачі повного пакету документів до отримання виплати чи пільги, з числа тих, хто мав досвід оформлення соціальних виплат чи пільг в управліннях / відділах соціального захисту населення протягом останніх 3-х років	2 %		
частка осіб з інвалідністю, з числа тих хто звертався за послугами територіальних центрів, однак не отримав їх, оскільки територіальні центри соціального обслуговування не надають послуг, які цікаві клієнтам	40 %		

* Складено автором на основі [1].

Ризик невідповідності бюрократизації доступу до системи соціального захисту для сільської місцевості	Ризик невідповідності бюрократизації доступу до системи соціального захисту для сільського типу поселень	Ризик невідповідності бюрократизації доступу до системи соціального захисту для міст, які не є обласними або районними центрами	Ризик невідповідності бюрократизації доступу до системи соціального захисту для міст, які не є обласними центрами	Ризик невідповідності бюрократизації доступу до системи соціального захисту для міст Києва
Ризик невідповідності законодавства реаліям у країні для сільської місцевості	Ризик невідповідності законодавства реаліям у країні для поселень міського типу	Ризик невідповідності законодавства реаліям у країні для міст, які не є обласними або районними	Ризик невідповідності законодавства реаліям у країні для міст, які не є обласними або районними центрами	Ризик невідповідності законодавства реаліям у країні для обласних центрів, у т.ч. міста Києва
Ризик різночитання положень законодавства для сільської місцевості	Ризик різночитання положень законодавства для поселень міського типу	Ризик різночитання положень законодавства для міст, які не є обласними або районними	Ризик різночитання положень законодавства для районних центрів в областях	Ризик різночитання положень законодавства для обласних центрів, у т.ч. міста Києва
Ризик територіальної недоступності установ соціального захисту для сільської місцевості	Ризик територіальної недоступності установ соціального захисту для поселень міського типу	Ризик територіальної недоступності установ соціального захисту для міст, які не є обласними або районними центрами	Ризик територіальної недоступності установ соціального захисту для районних центрів в областях	Ризик територіальної недоступності установ соціального захисту для обласних центрів, у т.ч. міста Києва
Ризик помилки виключення для сільської місцевості	Ризик помилки виключення для поселень міського типу	Ризик помилки виключення для міст, які не є обласними або районними центрами	Ризик помилки виключення для районних центрів в областях	Ризик помилки виключення для обласних центрів, у т.ч. міста Києва
Ризик недостатності ресурсів для реалізації послуг для сільської місцевості	Ризик недостатності ресурсів для реалізації послуг для поселень міського типу	Ризик недостатності ресурсів для реалізації послуг для міст, які не є обласними або районними центрами	Ризик недостатності ресурсів для реалізації послуг для районних центрів в областях	Ризик недостатності ресурсів для реалізації послуг для обласних центрів, у т.ч. міста Києва
Ризик некомпетентності та низької мотивації персоналу для сільської місцевості	Ризик некомпетентності та низької мотивації персоналу для поселень міського типу	Ризик некомпетентності та низької мотивації персоналу для міст, які не є обласними або районними центрами	Ризик некомпетентності та низької мотивації персоналу для районних центрів в областях	Ризик некомпетентності та низької мотивації персоналу для обласних центрів, у т.ч. міста Києва

Рис. 3.3.2. Матриця ймовірності індивідуальних ризиків за оцінками осіб з інвалідністю, які мають досвід участі у системі соціального захисту

Дуже висока ймовірність ризику	Низька за середню ймовірність ризику
Висока ймовірність ризику	Низька ймовірність ризику
Висша за середню ймовірність ризику	Дуже низька ймовірність ризику
Середня ймовірність ризику	

Ризик надмірної бюрократизації доступу до системи соціального захисту для сільської місцевості	Ризик надмірної бюрократизації доступу до системи соціального захисту для міського типу	Ризик надмірної бюрократизації доступу до системи соціального захисту для міст, які не є обласними або районними центрами	Ризик надмірної бюрократизації доступу до системи соціального захисту для районних центрів в областях	Ризик надмірної бюрократизації доступу до системи соціального захисту для обласних центрів, у тому числі міста Києва
Ризик невідповідності законодавства реаліям у країні для сільської місцевості	Ризик невідповідності законодавства реаліям у країні для поселень міського типу	Ризик невідповідності законодавства реаліям у країні для міст, які не є обласними або районними центрами	Ризик невідповідності законодавства реаліям у країні для районних центрів в областях	Ризик невідповідності законодавства реаліям у країні для обласних центрів, у тому числі міста Києва
Ризик відсутності координації дій між установами для сільської місцевості	Ризик відсутності координації дій між установами для поселень міського типу	Ризик відсутності координації дій між установами для міст, які не є обласними або районними центрами	Ризик відсутності координації дій між установами для районних центрів в областях	Ризик відсутності координації дій між установами для обласних центрів, у тому числі міста Києва
Ризик територіальної недоступності установ соціального захисту для сільської місцевості	Ризик територіальної недоступності установ соціального захисту для поселень міського типу	Ризик територіальної недоступності установ соціального захисту для міст, які не є обласними або районними центрами	Ризик територіальної недоступності установ соціального захисту для районних центрів в областях	Ризик територіальної недоступності установ соціального захисту для обласних центрів, у тому числі міста Києва
Ризик різночитання положень законодавства для сільської місцевості	Ризик різночитання положень законодавства для поселень міського типу	Ризик різночитання положень законодавства для міст, які не є обласними або районними центрами	Ризик різночитання положень законодавства для районних центрів в областях	Ризик різночитання положень законодавства для обласних центрів, у тому числі міста Києва
Ризик некомпетентності та низької мотивації персоналу для сільської місцевості	Ризик некомпетентності та низької мотивації персоналу для поселень міського типу	Ризик некомпетентності та низької мотивації персоналу для міст, які не є обласними або районними центрами	Ризик некомпетентності та низької мотивації персоналу для районних центрів в областях	Ризик некомпетентності та низької мотивації персоналу для обласних центрів, у тому числі міста Києва
Ризик недостатності ресурсів для реалізації послуг для сільської місцевості	Ризик недостатності ресурсів для реалізації послуг для поселень міського типу	Ризик недостатності ресурсів для реалізації послуг для міст, які не є обласними або районними центрами	Ризик недостатності ресурсів для реалізації послуг для районних центрів в областях	Ризик недостатності ресурсів для реалізації послуг для обласних центрів, у тому числі міста Києва

Дуже висока ймовірність ризику		Нижча за середню ймовірність ризику
Висока ймовірність ризику		Низька ймовірність ризику
Висока за середню ймовірність ризику		Дуже низька ймовірність ризику
Середня ймовірність ризику		

Рис. 3.3.3. Матриця ймовірності індивідуальних ризиків за оцінками експертів, які працюють у сфері соціального захисту

Згідно з матрицями найбільш ймовірним ризиком є ризик надмірної бюрократизації доступу до системи соціального захисту для сільської місцевості. Високу ймовірність має цей ризик і для поселень міського типу та міст, які не є обласними або районними центрами. Досить ймовірним є ризик територіальної недоступності установ соціального захисту для сільської місцевості та для поселень міського типу. Матриці мають і певні відмінності. Так, за оцінками осіб з інвалідністю, ризик різночитання положень законодавства є досить ймовірним, однак експерти віднесли його до ризиків з низькою ймовірністю, визначивши як більш ймовірний ризик відсутності координації дій між установами соціального захисту для сільської місцевості та для поселень міського типу. Крім того, за оцінками осіб з інвалідністю найменш ймовірним є ризик некомпетентності та низької мотивації персоналу для обласних центрів, у тому числі міста Києва, а за оцінками — експертів ризик недостатності ресурсів для реалізації послуг для обласних центрів, у тому числі міста Києва.

Загалом дослідження довело доцільність використання обраних індикаторів для оцінювання індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту і подальшого формування заходів соціальної політики, покликаних мінімізувати найбільш ймовірні ризики. Проте треба взяти до уваги той факт, що дані матриці побудовані на основі опитування обмеженої кількості осіб з інвалідністю та експертів.

Вкрай необхідними для забезпечення надійності та об'єктивності оцінювання подальших досліджень індивідуальних ризиків у сфері соціального захисту є, по-перше, залучення різних категорій осіб, що мають досвід участі у системі соціального захисту (громадян похилого віку, безробітних, жертв насильства), враховуючи те, що особи з інвалідністю є лише однією з цих категорій та відповідно більшої кількості респондентів, по-друге залучення більшої кількості експертів, що працюють з різними категоріями.

Окремо розглянемо індивідуальні ризики у сфері соціального захисту для міст. Значних змін у порівнянні з іншими типами поселень тут не відбувається. Аналогічно до сільської місцевості очевидними є ризики надмірної бюрократизації доступу до системи соціального захисту для міст, які не є обласними або районними центрами та для районних центрів в областях. Також значним є ризик невідповідності законодавства реаліям у країні для згаданих категорій міст.

У цьому одностайні одразу 2 категорії експертів. При цьому опитані особи з інвалідністю в оцінили як дуже ймовірний ризик різночитання положень законодавства для міст, які не є обласними або районними центрами та для районних центрів в областях, а експерти виділили ризик відсутності координації дій між установами соціального захисту для цих категорій міст. У фокусі уваги опинився і ризик територіальної недоступності установ соціального захисту для згаданих категорій міст: усі опитані відзначили, що він є ймовірним.

Таким чином, враховуючи отримані результати можна надати основні рекомендації для органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, яким підпорядковуються заклади системи соціального захисту. Так, зважаючи на дуже високу ймовірність ризику бюрократизації доступу до системи соціального захисту необхідно оптимізувати пакет документів для отримання соціальних пільг, послуг, виплат. Хоча такі рішення зазвичай приймаються центральною владою, по-перше місцеві органи влади можуть надавати свої пропозиції щодо скорочення пакету документів, а по-друге в умовах децентралізації розширюються їх повноваження, тому певні кроки у цьому напрямку вони можуть зробити самостійно.

Значна ймовірність ризиків невідповідності законодавства реаліям у країні та різночитання положень законодавства зумовлюють необхідність налагодження ефективної комунікації між закладами системи соціального захисту, місцевою владою та кінцевими отримувачами соціальних пільг, послуг, виплат. Особливо це стосується міст, які не є районними центрами.

Повинен бути створений доступний канал зворотного зв'язку з питань соціального захисту у місті. Він може бути організований, зокрема, і у вигляді телефонної гарячої лінії і у вигляді спеціального веб-сайту чи мобільного додатку, який би забезпечував швидке реагування на запити громадян. Важливий контроль з боку місцевих органів влади роботи такого каналу для того, щоб отримувачі соціальних пільг, послуг, виплат бачили реальні результати, а не лише формальні відповіді.

Традиційно гострою проблемою залишається територіальна доступність закладів системи соціального захисту. Саме тому місцевим органам влади потрібно здійснити оцінку зручності розташування підпорядкованих їм закладів системи соціального захисту

та регулярно проводити моніторинг забезпеченості даних закладів зручностями для осіб з інвалідністю (пандусами, перилами, ліфтами, тощо).

Підвищити територіальну доступність закладів системи соціального захисту може застосування роботи за принципом інтегрованої служби, коли під одним дахом поєднуються одразу кілька найважливіших служб і після звернення до однієї з них особа може оперативно отримати послуги іншої. Створення подібних служб виглядає реалістично навіть у малих містах. Україна вже має успішний досвід функціонування інтегрованих соціальних служб, зокрема у м. Одесі та м. Умані.

Список використаних джерел

1. Демченко І., Фенчак А., Герасименко Г., Гольцас Л. (2016). *Анатітичний звіт “Громадська та експертна думка про доступність і якість соціальних послуг для осіб з інвалідністю”*. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/analychnyy_zvit_soc_poslugu.pdf (дата звернення: 27.08.2020).
2. Горемікіна Ю.В. (2017). Інституалізація дітей у контексті соціальних ризиків та політика деінституалізації. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*, 4 (09). С. 97–105. URL: <http://easterneurope-ebm.in.ua/9-2017-ukr> (дата звернення: 27.08.2020).
3. Горемікіна Ю.В. (2017). Соціальний захист в Україні: первинні та вторинні соціальні ризики людського розвитку. *Соціально-трудові відносини: теорія та практика: зб. наук. пр.*, 2. С. 276–286.
4. Давидюк О.О. (2013). Оцінка процесу надання соціальних послуг з позиції отримувачів. *Вісник Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут”*. *Політологія. Соціологія. Право*, 3. С. 95–100.
5. *Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні* (2005). Закон України від 06.10.2005 № 2961-IV. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2961-15> (дата звернення: 27.08.2020).
6. *Проблема детской бедности в перспективе* (2007). Обзор благополучия детей в богатых странах. Доклад исследовательского центра ЮНИСЕФ «Инноченти». Флоренция: Исследовательский центр ЮНИСЕФ «Инноченти». Вып. 7. 55 с.
7. Осадець С.С. (2002). *Страховання: підручник*. Вид. 2-ге, перероб. і доп. К.: КНЕУ. 599 с.

8. Суханова А. (2013). Соціальний ризик втрати здоров'я як елемент системи страхового захисту здоров'я. *Збірник наукових праць ЧДТУ. Серія: Економічні науки*, Вип. 35. Ч.ІІ. С. 147–153.

9. Ярская-Смирнова Е.Р. Присяжнюк Д.И., Вербилович О.Е. (2015). Приемная семья в России: публичный дискурс и мнения ключевых акторов. *Журнал социологии и социальной антропологии*, 4. С. 157–173.

3.4. Управління професійним розвитком менеджера в системі освіти

Розвиток особистості, розкриття її внутрішнього потенціалу найбільш активно відбувається у професійній діяльності. Однією з таких сфер постає управлінська діяльність. Наразі постає питання професіоналізму суб'єкта управлінської діяльності.

Сучасний керівник повинен бути здатним усе більше зосереджуватися на проблемах майбутнього. У ХХІ ст. визначився новий тип керівника — це творча, націлена на майбутнє особистість, що не лише вміє адаптуватися до нових умов і готова до співробітництва, але й зацікавлена у нововведеннях.

На думку дослідників, успіх управлінської діяльності менеджера визначається наявністю таких якостей: широкий кругозір, відчуття ситуації, творче ставлення до роботи, готовність до змін, професійна мобільність, прагнення до співробітництва, самомотивування та мотивування персоналу на досягнення продуктивних результатів, здатність передбачати результати професійної діяльності (антиципація), здатність та вміння ризикувати, позитивне ставлення не лише до роботи і співробітників, але й до себе, логічність мислення, вміння діяти самостійно, здатність брати на себе відповідальність та ін.. Наявність такого набору якостей визначає ідеальну модель керівника. Практика свідчить, що такий ідеал є недосяжним, проте є сенс формувати такий ідеал для виявлення можливостей його досягнення. І цьому може допомогти знання та практичне урахування акмесинергетичних підстав розвитку особистості менеджера-професіонала в галузі освіти.

У ХХІ ст. швидкими темпами зростає потреба у висококваліфікованих, досвідчених кадрах, які можуть відкрити нове

бачення на систему сучасної освіти. Знання, розуміння, усвідомлення проблем, які виникають у процесі професійного зростання та побудови менеджерами ділової кар'єри, являють собою інтегрований потенціал для їхнього удосконалення. Цей процес базується на використанні здобутків теорії та практики світового менеджменту й адаптуванні їх до менеджменту в освіті.

Методологічні засади управління професійним розвитком сучасного менеджера освіти

Зміст управлінської діяльності як різновиду професійної діяльності менеджера аналізувався та досліджувався представниками різних наукових шкіл та галузей науки, що спиралися на декілька методологічних підходів дослідження феномену «управлінська діяльність» менеджера освіти. Серед таких підходів можна виділити функціонально-рольовий, особистісно-діяльнісний, суб'єктно-акмеологічний, психосоціальний, комплексний, системний, акмеологічний та акмесинергетичний [1; 4; 6; 7].

В рамках *функціонально-рольового підходу* науковці розглядають ролі та функції як структурні одиниці управлінської діяльності (А. Файоль, Г. Черч, М. Маккол, Х. Мінцберг, Г. Юкл, Р. Кричевський та ін.).

Доповнюють загальнометодологічний функціонально-рольовий підхід конкретні підходи — *факторний і поведінковий* (Л. Орбан-Лембрик) [5]. Факторний підхід передбачає аналіз окремих внутрішніх і зовнішніх чинників та урахування їхнього впливу на розвиток особистості менеджера (освіти) як суб'єкта життєдіяльності. Виділяються чинники, що діють на макрорівні (структура і тип організації, ієрархія влади та контролю, характер інформаційного забезпечення та ін.), макрорівні (індивідуальні особливості розвитку особистості менеджера — індивідуально-типологічні властивості, адаптаційна мобільність, стійкість щодо стресу, рівень теоретичної і практичної професійної підготовки та ін.) та мезорівні (де поєднуються у неповторному поєднанні чинники двох попередніх рівнів).

Представники поведінкового підходу вважають, що лідер має бути наділений належною формою поведінки і ефективність керівництва (лідерства) визначається переважно стилем поводження менеджера з підлеглими. При цьому, ефективність використання того чи іншого стилю залежить від конкретної ситуації.

Усе вище зазначене стосується лише функціональної площини управлінської діяльності, тобто аналіз здійснюється виходячи з вимог самої діяльності. При цьому не звертається увага на такий важливий складник як суб'єкт управлінської діяльності. Тому науковці почали використовувати більш конструктивний *особистісно-діяльнісний підхід* при дослідженні управлінської діяльності менеджера взагалі та менеджера освіти, зокрема. Такий підхід є суто психологічним і він використовується переважно у психологічних дослідженнях. Проте слід зауважити, що тут розмивається роль суб'єкта управлінської діяльності (менеджера освіти), а також акмеологічне спрямування такої діяльності.

Більшість науковців підкреслюють не особистісний, а суб'єктний компонент управлінської діяльності, а також прагнення кожного фахівця і, поза сумнівом, менеджера освіти до якомога повнішої реалізації свого потенціалу, досягнення найкращих результатів, найвищих рівнів професіоналізму, свого АКМЕ. Виходячи з цього, науковці пропонують *суб'єктно-акмеологічний підхід* для аналізу управлінської діяльності менеджера.

Якщо аналізувати управлінську діяльність менеджера освіти, такий підхід означає розгляд, насамперед, того, яке місце обіймає ця діяльність у житті менеджера освіти не лише сьогодні (симультанний аналіз), але й у загальній стратегічній перспективі його життя. Саме на рівні управлінської діяльності менеджера освіти можна зафіксувати здатність не лише бути особистістю, але й також виходити за межі ситуації, бути реальним суб'єктом такої діяльності.

Більшість науковців підкреслюють не особистісний, а суб'єктний компонент управлінської діяльності, а також прагнення кожного фахівця менеджера освіти до якомога повнішої реалізації свого потенціалу, досягнення найкращих результатів, найвищих рівнів професіоналізму, свого АКМЕ. Виходячи з цього, науковці пропонують *суб'єктно-акмеологічний підхід* для аналізу управлінської діяльності менеджера [6; 7; 8].

Якщо аналізувати управлінську діяльність менеджера освіти, такий підхід означає розгляд, насамперед, того, яке місце обіймає ця діяльність у житті менеджера освіти не лише сьогодні (симультанний аналіз), але й у загальній стратегічній перспективі його життя. Саме на рівні управлінської діяльності менеджера освіти можна зафік-

сувати здатність не лише бути особистістю, але й також виходити за межі ситуації, бути реальним суб'єктом такої діяльності. Акмеологічний підхід синтезує в собі різні дослідницькі стратегії з урахуванням системного (Н. Кузьміна) та комплексного (Б. Ананьєв) підходів і спирається на теорію функціональних систем П. Анохіна. На обов'язковості використання акмеологічного підходу в дослідженні та оцінюванні професійної діяльності фахівця наголошує науковець Л. Паутова.

У рамках акмеологічного підходу особистість керівника розглядається з позицій закономірностей та механізмів його розвитку на етапі зрілості, аж надто при досягненні АКМЕ. Особливо актуальними для акмеології менеджменту є проблеми професіоналізму менеджера та його зрілості, шляхи попередження професійної деформації суб'єктів управління, шляхи досягнення високого рівня професіоналізму та ін..

Як зазначає Л. Орбан-Лембрик, суттєвий інтерес для акмеології становлять закономірності розвитку менеджера в системі професійної діяльності (в нашому випадку, менеджера освіти в управлінській діяльності). Науковці — представники акмеологічного підходу — сформулювали специфічні закони, завдяки яким можна проаналізувати та зрозуміти сутність різноманітних психічних процесів у структурі особистості (суб'єкта) управлінської діяльності: закон невизначеності відгуку; закон неадекватності відображення людини людиною; закон неадекватності самооцінки; закон розщеплення змісту управлінської інформації; закон самозбереження, закон компенсації [5].

Закон невизначеності відгуку обґрунтовує неоднаковість різних реакцій різних людей на однакові впливи, що зумовлюється особливостями сприйняття конкретної професійної ситуації, котрі не відповідають психічному стану кожного комуні канта у конкретний момент взаємодії. Закон неадекватності відображення людини людиною слід обов'язково враховувати менеджеру, тому що у різні моменти життя людини у будь-якому віці може поводити себе так, щоб щось приховати про себе, щось підсилити, а дещо заперечити, продемонструвати себе з кращого боку.

Використовуючи певні захисні механізми вона демонструє себе не такою, якою є насправді, а якою бажає бути. Проте будь-яку особу можна усе ж пізнати спираючись на наукові принципи до люди-

ни як до суб'єкта пізнання: принцип універсальності талановитості, принцип розвитку, принцип невичерпності. Закон неадекватності самооцінки складає основу розуміння того, що психіка людини є органічним поєднанням двох компонентів — неусвідомлюваного та усвідомлюваного. Закон розщеплення змісту управлінської інформації пояснює той факт, що в процесі ієрархічної передачі управлінська інформація має тенденцію до певного викривлення (змінення змісту) відповідно до кількості передавальних ланок.

Згідно закону самозбереження провідним мотивом соціального поведіння суб'єкта управлінської діяльності є збереження свого особистого соціального статусу, почуття власної гідності. Закон компенсації надає розуміння того, що брак якихось здібностей, якостей, необхідних для успішного виконання певної управлінської діяльності, може компенсуватися іншими здібностями, або вміннями та навичками. Проте на високих рівнях управлінської діяльності цей закон не спрацьовує, бо на такому рівні необхідною є досить висока кваліфікація менеджера.

Для ефективної самоорганізації в межах зазначеного підходу необхідно знати та враховувати закономірності просування до вершин професії (в нашому випадку, менеджера освіти), основи набуття професіоналізму та майстерності а також особливості самопізнання, самовиховання, самокорекції, самоорганізації та самореорганізації, самоудосконалювання діючих фахівців (менеджерів освіти). Акмеологічний підхід постає “сукупністю принципів, прийомів і методів, які дають змогу вирішувати акмеологічні проблеми”.

Вважаючи акмеологічний підхід синтезом системного, особистісно-орієнтованого та діяльнісного підходів, В. Тарасова формулює вимоги акмеологічного підходу щодо виконуваного дослідження, до яких зараховуються: системне бачення об'єктів, які вивчаються; комплексну акмеологічну діагностику; формулювання на міждисциплінарному рівні гіпотези дослідження; прогнозування комплексного різномірного результату; урахування особистісної обумовленості процесів; використання методу активного моделювання; визначення в ході дослідження стратегій досягнення якісного результату; обґрунтування в ході дослідження критеріїв і показників оцінювання професіоналізму та шляхів його досягнення; комплексний аналіз результатів дослідження; відпрацювання рекомендацій.

Особистість менеджера освіти, як і складна соціальна система, є дисипативною структурою, що прагне досягти максимальної досконалості шляхом індивідуальної самоорганізації, тобто самоосвіти, самовиховання, самовираження й самоствердження.

Новизна акмесинергетичного підходу полягає в розумінні евристичної ролі синергетики в розвитку акмеології:

1) цей підхід дає змогу виявити зв'язок індивідуального акме з акме соціальним, що веде, до перспективних наслідків;

2) з теорії синергетики відомо, що крім простих атракторів існують ще дивні, з якими пов'язаний перехід від порядку до хаосу (коли нарівні з рухом до акме слід враховувати також протилежний рух убік найбільшого занепаду — кате). Традиційна акмеологія цьому спадаючому руху не надавала того значення, на яке він заслуговує. При дослідженні руху до акме, необхідно враховувати рух кате (униз) (зазвичай у зв'язку зі соціальними й індивідуальними кризами). Виникає не лише проблема досягнення акме, але й виходу з катаболе (подолання катаболе, тобто кризового стану);

3) вихід з катаболе припускає перехід до нового акме. З'являється проблема множинності акме, що у традиційній акмеології не відіграла тієї фундаментальної ролі, котру вона відіграє в соціальній синергетиці (монізм і плюралізм акме);

4) чергування акме й катаболе, що припускає процес самоорганізації (балансування соціальної системи між простими й дивними атракторами), порушує питання про розрізнення локальних (відносних) акме й глобального (абсолютного) акме. Таке розрізнення не виникало у звичайній акмеології;

5) якщо відносні акме завершуються завжди деяким катаболе, то абсолютне акме не знає катаболе;

6) синергетичний підхід до акмеології не просто призводить до такого нового поняття як глобальне (абсолютне) акме, але й обґрунтовує неминучість руху до нього внаслідок існування в послідовності простих і дивних локальних атракторів глобального, або суператрактора;

7) недоліком традиційної акмеології було те, що вона не вказувала загальний критерій досконалості.

Підсумовуючи результати аналізу різних методологічних підходів щодо особливостей управлінської діяльності менеджера освіти, можна дійти думки, що акмесинергетичний підхід, вибира-

ючи все найбільш раціональне з інших підходів на основі принципу кумулятивності, є найбільш придатним в нашому дослідженні і складає його методологічні підстави [3].

Методологічну підставу дослідження особливостей управління професійним розвитком менеджера освіти складають не лише методологічні підходи, але й методологічні принципи.

Система принципів, яка має стати базовою при розробці проблеми самовдосконалення менеджера освіти, повинна включати загальні методологічні принципи академічної науки (філософії, психології, педагогіки), специфічні принципи, які зумовлені специфікою конкретної проблематики, та окремі принципи, що зважають на дослідження конкретних психолого-педагогічних явищ. До загальнонаукових філософських принципів належать принципи: відображення, активності, сходження від одиничного до загального і обернено (єдності індукції та дедукції), взаємозв'язку кількісних і якісних характеристик, детермінізму, історизму, суперечливості, діалектичного заперечення, сходження від абстрактного до конкретного, єдності історичного та логічного, єдності аналізу і синтезу.

За О. Татенком, узагальнює систему вище зазначених методологічних принципів (детермінізму, відображення, суб'єкту, єдності психіки і діяльності, розвитку) *системно-структурний принцип*.

Особливості, специфіка системного підходу полягає в тому, що його застосування не має чіткої рівневої вибудови. Вона являє собою "онтологічно неоднорідну та функціонально єдину і таку, що просувається до оптимального стану, систему" [3]. Акмеологічна система розвитку та саморозвитку творчої особистості менеджера освіти як найскладнішого, конкретного рівня людського буття має цільовий, проєктований, модельований характер.

Синергетична акмеологія, розширюючи предмет акмеології до дослідження закономірностей досягнення максимальної досконалості індивідумом і соціумом через самоорганізацію, інтегрує принципи останньої.

Акмеологія дала докладний аналіз своїх принципів, необхідно ж не зупинятися на досягнутому й перейти від аналізу до синтезу. З погляду синергетичного підходу, необхідно досліджувати субординацію даних принципів, а не їхню координацію. Шість принципів, висунутих класичною акмеологією, поєднуються в три — принципи інтегративності (містить у собі принципи інтегративності, ціліс-

ності й багатогранності), принцип самоорганізації (містить у собі принципи вершинності, розвитку й історизму), а також принцип ідеологізації на основі принципу гуманізму (рис. 3.4.1).

Синергетична акмеологія	інтегративності	↔	інтегративності цілісності різнобічності	Класична акмеологія
	самоорганізації	↔	вершинності розвитку історизму	
	ідеологізації		уманізму	

Рис. 3.4.1. Акмесинергетичні методологічні принципи

Принцип інтегративності. Синергетична акмеологія також є інтегративною наукою, вона має яскраво виражений міждисциплінарний характер. Можна побачити її зв'язок з культурологією, тому що культура прямо пов'язана з еволюцією цінностей, а ця еволюція — є еволюцією ідеалу. Розвиток же культури здійснюється за законом інтеграції й диференціації соціальних ідеалів. Точка дотику філософії із синергетичною акмеологією — проблема змісту історії, сенсу життя. Синергетична акмеологія прямо пов'язана з етнологією, вона розглядає проблему досягнення акме певною соціальною системою (етносом, націями).

Принцип самоорганізації. Цей принцип містить у собі принцип розвитку, принцип історизму, принцип вершинності, але з погляду теорії самоорганізації. Через те, що предметом синергетичної акмеології є закономірності досягнення соціальною системою максимальної досконалості шляхом самоорганізації, то всі вищезгадані принципи входять у принцип самоорганізації. Традиційна акмеологія не виділяє загального критерію досконалості, тоді як синергетична акмеологія ясно вказує, чим відрізняється більша досконалисть від меншої. Це синергетичне розуміння прогресу.

Прогрес із погляду синергетичної акмеології — це не однобічний ріст ступеня волі, а ріст ступеня синтезу порядку й хаосу, пов'язаний із прагненням системи до максимальної стійкості (стабільності). І природа, і суспільство прагнуть гармонії (досконалості), тому що

саме досягнувши гармонічного стану, вони стають найбільш стійкими до несприятливих впливів навколишнього середовища. Рух до досконалості виявляється нескінченним історичним процесом, і за кінцевий історичний період досконалість досягнута бути не може, тому що специфіка соціальної діяльності така, що подолання старих соціальних протиріч породжує нові протиріччя, які дають поштовх до подальшого розвитку. Але може бути досягнуте сполучення двох суперечних тенденцій в еволюції людства (тенденції до досягнення максимальної стійкості й тенденції до постійної мінливості) шляхом мінімізації знову виникаючих протиріч, це може відбутися при поступовому їх “пом’якшенні” й “загасанні”. Таким чином, принцип самоорганізації містить у собі принцип розвитку, принцип історизму, а вершинність є момент того ж розвитку й історизму.

Принцип ідеологізації. Цей принцип виражений у законі диференціації й інтеграції ідеалів. Диференціація ідеалу починається на ґрунті конфлікту поколінь. Відбувається поступова відмова від батьківських ідеалів і перехід до інших ідеалів, причому останні є альтернативними стосовно першого. Відмова від батьківських ідеалів має об’єктивний характер, тому що в процесі їхньої реалізації були переборені старі протиріччя, але в процесі реалізації виникли нові протиріччя, які необхідно розв’язати.

Криза батьківського ідеалу веде до руйнування його єдності, вона розпадається на безліч різних ідеалів (відбувається диференціація ідеалу). Наступне ж покоління, прагнучи перебороти протиріччя батьківського ідеалу, переборює диференціацію ідеалу інтегративним процесом. При реалізації нового ідеалу переборюються протиріччя, що виникли в суспільстві, тому що воно було введено в кризовий стан через боротьбу різних версій первісного ідеалу, і виникають нові протиріччя.

Таким чином, закон диференціації й інтеграції соціальних ідеалів, що висить як дамоклів меч над всіма соціальними устремліннями, пояснює, чому саме періодична зміна ідеалів і зумовлювана нею переоцінка цінностей є історично необхідним процесом. Загальнометодологічні принципи акмеології, розглянуті нами вище, також входять у три принципи синергетичної акмеології. Принцип детермінізму й принцип розвитку входять у принцип самоорганізації, а принцип гуманізму або цінностей входить у принцип ідеологізації.

Синергетичний підхід дає можливість істотно просунути вперёд в аналізі взаємозв'язку в діяльності індивідуума волі й необхідності. Життя людини та її творчу діяльність можна уявити собі як ланцюжок біфуркацій.

У кожній точці біфуркації вона повинна робити вибір із безлічі можливих сценаріїв своєї майбутньої долі якогось одного. Підкреслимо, що сам набір сценаріїв у точці біфуркації не залежить від її волі. Суть самоорганізації соціальної системи (соціуму) полягає в тім, що не можна ніякими зусиллями ні “пристебнути” до заданого набору додатковий сценарій, ні «відстебнути» якийсь із потенційно можливих сценаріїв.

Принцип гуманізму в класичній акмеології ототожнюється з принципом цінностей, тому що вона визнає первинними так звані особистісні цінності, а вторинними — “абстрактні” цінності. З погляду синергетичної акмеології будь-яка цінність завжди являє собою єдність суб'єктивних й об'єктивних, ідеальних і матеріальних, тому абстрактних цінностей не існує, цінності завжди конкретні. Цінності можуть бути індивідуальні й загальнозначущі (тобто прямі й непрямі), але в кожному разі цінність є матеріальним втіленням ідеалу, де ідеал відіграє роль критерію цінності. Таким чином, цінності мають своїм фундаментом ідеали, тому закон диференціації й інтеграції ідеалів діє в ідеальній сфері, а закон диференціації й інтеграції цінностей — у матеріальній. Можна сказати, що принцип гуманізму, розглянутий нами вище, складає основу принципу ідеологізації.

Таким чином, всі перераховані основні принципи акмеології як науки, а також загальнометодологічні принципи акмеології органічно входять у три принципи синергетичної акмеології.

Методологічні принципи розвитку творчої особистості менеджера освіти щільно взаємопов'язані між собою й утворюють систему (рис. 3.4.2).

Провідним методологічним принципом є *системно-структурний принцип*, який передбачає наявність психолого-акмеологічної системи професіоналізму. До цієї системи входять: суб'єкт діяльності, який може бути як об'єктом самовпливу, так і об'єктом зовнішнього впливу; цілі самопросування (стратегічні і локальні); засоби самопросування, саморозвитку; акмеологічні умови та фактори, які є єднальними ланцюжками в системі взаємодії.

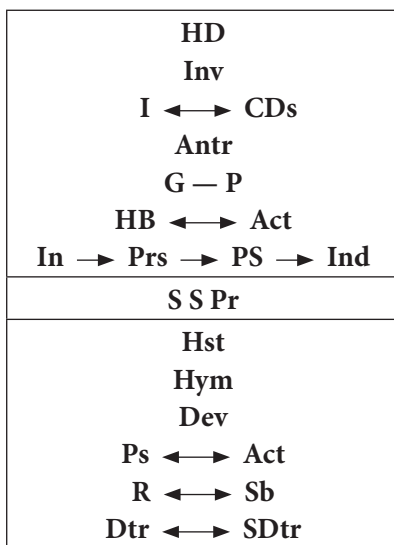


Рис. 3.4.2. Система методологічних принципів

HD — інтенціональної динамічності; **Inv** — інваріантності; **I ↔ CDs** — індивідуалізації — колективної своєрідності; **Antr** — антропологічний; **G — P** — вивчення загального в окремому та через окреме; **HB ↔ Act** — одночасного вивчення людини та її діяльності; **In → Prs → PS → Ind** — необхідності вивчення людини в ланцюжку: індивід-особистість — суб'єкт праці — індивідуальність; **S S Pr** — системно-структурний принцип; **Hst** — історизму; **Hym** — гуманізму; **Dev** — розвитку; **Ps ↔ Act** — єдності психіки і діяльності; **R ↔ Sb** — відображення — суб'єкта; **Dtr ↔ SDtr** — детермінізму — самодетермінізму.

Розглянуті методологічні принципи визначають методологічний простір дослідження, його специфіку та орієнтацію. Вони уможливають акмесинергетичну специфіку менеджера освіти, як особистості, що розвивається, самовдосконалюється, суб'єктний характер такого розвитку та самовдосконалення, що спрямовані на всебічне розкриття її внутрішнього потенціалу, досягнення найвищого рівня.

Концептуальний підхід до управління професійним розвитком сучасного менеджера освіти

Менеджер в системі освіти як суб'єкт управлінської діяльності упродовж свого свідомого життя прагне самореалізуватися через

самовиховання, саморозвиток, самовдосконалення, самоорганізацію та самореорганізацію, самокорекцію. Як синергетичний суб'єкт він прагне до свого *акції* в особистісному та професійному житті, сам творить себе як нову унікальну особистість.

Концептуальні ідеї дослідження потребують обґрунтування на методологічному і практичному рівнях.

Теоретичний рівень визначає систему вихідних даних, дефініцій, оцінок, які уможливають розуміння сутності процесу самовдосконалення (його цілей, функцій, особливостей). Він містить розробку та наукове обґрунтування теоретичної моделі управління акмесинергетичним самовдосконаленням менеджера.

Практичний рівень передбачає перевірку теоретичної моделі управління акмесинергетичним самовдосконаленням менеджера освіти. Сукупність закономірностей, принципів, чинників управління акмесинергетичним самовдосконаленням спрямована на активізацію внутрішнього потенціалу менеджерів освіти для їх особистісно-професійного саморозвитку та подальшої самореалізації на шляху до майстерності. Функціонування системи управління професійним акмесинергетичним самовдосконаленням є спеціально організованим інноваційним процесом, який відображає реальні умови професійної діяльності менеджера освіти.

У сучасному світі до суб'єкта управлінської діяльності (менеджера освіти) висуваються вимоги не лише відповідності його професійного статусу та готовності вимогам займаної посади, але й вимоги неупинного професійного удосконалювання, прагнення досягати вершин в управлінській діяльності (рівня майстерності). Ці напрями повинні розглядатися та реалізовуватися на засадах фундаментальної та синергетичної акмеології.

Основні ідеї акмеологічної концепції самовдосконалення менеджера освіти полягають в такому:

— самовдосконалення менеджера освіти як єдності індивіда, особистості, суб'єкта діяльності, індивідуальності складається з двох процесів — самопідготовки та самореалізації; самопідготовка означає формування творчого потенціалу індивідуума, а самореалізація — втілення цього потенціалу в життя (реалізацію цього потенціалу); самопідготовка складається з двох процесів — самоосвіти і самовиховання; самореалізація — у свою чергу складається з двох процесів: самовираження й самоствердження;

— при розробці акмеологічної концепції самовдосконалення менеджера освіти використовується метод синергетичної акмеології, який полягає в розгляді синтезу досконалості та самоорганізації у світлі єдності емпіричного і теоретичного дослідження, емпіричного й теоретичного знання;

— практичним втіленням основних ідей акмеологічної концепції самовдосконалення менеджера освіти є проектування ним авторської системи власного професійного самовдосконалення та професійної кар'єри з наступною ефективною реалізацією таких проєктів.

Акмеологічна концепція розвитку менеджера освіти як професіонала — це система поглядів, керівна думка про шляхи і методи, технології розвитку суб'єкта до рівня професіонала.

Процесуально розвиток професіонала розглядається з системних позицій. Підсистема професіоналізму діяльності характеризується гармонійним поєднанням високої професійної (акмеологічної) компетентності та професійних умінь і навичок на рівні професійної майстерності, а також акмеологічних інваріантів професіоналізму. Підсистема професіоналізму особистості містить вимоги до рівня розвитку різних характеристик і властивостей суб'єкта праці, що визначають високу ефективність професійної діяльності. Підсистема нормативності діяльності та поведінки це структура системи моральної регуляції діяльності та поведінки, що включає такі базисні взаємопов'язані компоненти: мотиваційний, когнітивний, регулятивний, позиційний, емоційно-вольовий, рефлексивний. Підсистема формування продуктивної Я-концепції — це формування цілісного образу власного "Я", який постає як установка щодо самого себе і включає когнітивний, емоційний та оцінно-вольовий компоненти.

Отже, згідно акмеологічної концепції професійний розвиток менеджера освіти являє собою взаємодію таких підсистем:

— професіоналізму діяльності (розвиток акмеологічної компетентності, професійних навичок і умінь, акмеологічних інваріантів професіоналізму);

— професіоналізму особистості (розвиток здібностей, професійно-важливих та особистісно-ділових якостей, акмеологічних інваріантів професіоналізму, рефлексивної організації та рефлексивної культури, творчого та інноваційного потенціалу, мотивації досягнень);

— нормативності діяльності та поведіння (формування професійної та моральної системи регуляції поведінки, діяльності та відносин);

— продуктивної Я-концепції.

Серед найважливіших якостей менеджера освіти слід відзначити відповідальність, компетентність, адекватність та мобільність, прагнення самовдосконалення та самореалізації, креативність, здатність виважено ризикувати, чесність, гуманність та ін.

Професійний розвиток (саморозвиток) та самовдосконалення менеджера освіти — це усвідомлений цілеспрямований процес підвищення рівня власної професійної (управлінської) компетентності та розвитку професійно значущих якостей [9].

Акмесинергетичний саморозвиток (самовдосконалення) передбачає чотири процеси: самовизначення, самопрогнозування, самопідготовку та самореалізацію. Самовизначення менеджера освіти як суб'єкта управлінської діяльності містить самоаналіз та укладання аутохарактеристики. Самопрогнозування складається із цілепокладання, антиципування можливих результатів та акмеф'ючеринга. Самопідготовка є шляхом формування та подальшого розвитку атрибутивних особистісно-професійних якостей менеджера освіти. До складу самопідготовки входять самоосвіта та самовиховання. Самореалізація є втіленням запланованого в життя. Дуже важливий процес — самореалізація — являє собою комбінацію самовираження, самоствердження та самокорегування. Самовираження означає втілення ідеалу у формі різних цінностей для досягнення суб'єктом професійної діяльності (в нашому випадку, менеджером освіти) власного *акме*. Проте повної самореалізації не буде без суспільного визнання досягнень суб'єкта, тобто його самоствердження, та внесення в перебіг зазначених процесів відповідних корективів (самокорегування) [3].

Акмесинергетичний саморозвиток (самовдосконалення) доцільно здійснювати в межах відповідної технології, що передбачає укладання індивідуальної акмеограми, авторської системи професійної діяльності як траєкторії індивідуального саморозвитку та реалізації запланованого. Допомогти менеджеру освіти на цьому шляху може акмесинергетичне забезпечення та акмеологічний супровід.

Процес акмесинергетичного самовдосконалювання менеджера освіти передбачає проходження наступних стадій:

- неусвідомлювана потреба у самовдосконалюванні (наявність ще неусвідомленої внутрішньої конфліктної ситуації);
- усвідомлення наявності внутрішньої конфліктної ситуації;
- переростання потреби самовдосконалення у процесуальну мотивацію;
- цілепокладання;
- прогнозування;
- проектування (створення авторської системи самовдосконалення);
- планування (ресурси — бюджет часу — ресурсно-календарне планування);
- покрокова реалізація запланованого;
- аналізування поточних результатів, коректування процесу самовдосконалення;
- усвідомлення нової внутрішньої неузгодженості;
- повторення процесу самовдосконалювання (починаючи з третього кроку) на новому рівні.

На процес акмесинергетичного самовдосконалення впливають сприятливі та перешкоджаючі чинники, які поділяються на об'єктивні та суб'єктивні. У структурі об'єктивних як сприятливих, так і перешкоджаючих чинників виділяються соціальні (суспільні) та службові. Усі сприятливі суб'єктивні чинники поділяються на психічні утворення та суб'єктні якості. До психічних утворень належать загальні та спеціальні знання, навички, уміння і досвід. До суб'єктивних сприятливих чинників належать: індивідуально-типологічні якості (темперамент та його прояви, характер, спрямованість, здібності), професійно-важливі якості, рефлексивна культура та акмеологічні інваріанти (емпатійність, розвинена антиципація, професійна рефлексія, креативність, атракція, відповідальність та ін.). Для того, щоб зрозуміти сутність процесу саморозвитку (самовдосконалення), необхідно розробити модель цього процесу, яка являє собою гіпотезу про розгортання цього процесу та про його можливі результати [2].

На підставі акмеологічного аналізу управлінської діяльності менеджера освіти та розробленої моделі такого фахівця, виділених методологічних підходів, принципів і прийомів розроблена теоретична модель управління професійним акмесинергетичним саморозвитком (самовдосконаленням) менеджера освіти.

У структурі зазначеної моделі можна виділити три блоки (аспекти): базисний, науково-управлінський і технологічний.

Базисний аспект включає змістовий компонент — аутохарактеристику та модель (професійну) менеджера освіти, шлях професійного самовдосконалення та умови його перебігу (акмеологічне середовище і чинники).

Науково-управлінський аспект передбачає аналіз сутності та взаємодії суб'єктів акмесинергетичного самоуправління та об'єктів акмеологічного управління професійним саморозвитком (самовдосконаленням) менеджера освіти. До складу структурних елементів цього аспекту входять науково-теоретичні засади управління акмесинергетичним професійним саморозвитком (самовдосконаленням) менеджера освіти: концепція акмесинергетичного саморозвитку (самовдосконалення), методологічні підходи, методологічні принципи, етапи, рівні, методи, засоби та прийоми управління акмесинергетичним саморозвитком (самовдосконаленням) менеджера освіти.

Технологічний аспект передбачає розробку та впровадження акмесинергетичних технологій професійного самовдосконалення менеджерів освіти. До його складу входять прогностичний, акмеографічний та реалізаційний компоненти.

У структурі моделі менеджера освітнього закладу виділяються чотири складові: індивідна, особистісна, суб'єктна та індивідуальна.

Індивідна складова містить позитивні та негативні (кориговані та патологічні протипоказання) психофізіологічні якості (фізичне здоров'я, психомоторика, характер, темперамент, здібності), які можуть здійснювати сприятливий чи перешкоджаючий вплив. Особистісна складова містить психологічні (індивідуальні) та соціально-психологічні якості, суб'єктна складова — професійні якості, а індивідуальна складова — індивідуальність.

У розробленій моделі відтворюються властивості, зв'язки досліджуваних систем і процесів, що дає змогу оцінити їх стан, розробити прогноз, ухвалити обґрунтоване рішення про самореалізацію. Зміст цієї моделі відтворює специфіку, структуру, цілі та завдання, методологічні засади, загальні та конкретні принципи, рівні професійного самовдосконалення, чинники, які сприяють чи перешкоджають цьому процесу, прогнозовані результати процесу акмесинергетичного самовдосконалення тощо.

Теоретична модель акмесинергетичного професійного саморозвитку (самовдосконалення) менеджера освіти містить такі блоки: цільовий (ціль, завдання), методологічні засади, суб'єкти, об'єктивні та суб'єктивні чинники (умови та фактори), бар'єри, рівні, форми і методи самовдосконалення, результати (психологічні та прагматичні) професійного самовдосконалення (рис. 3.4.3). Загальна ціль професійного саморозвитку (самовдосконалення) менеджера освіти полягає у досягненні більш високого рівня професіоналізму (аж до рівня майстерності).

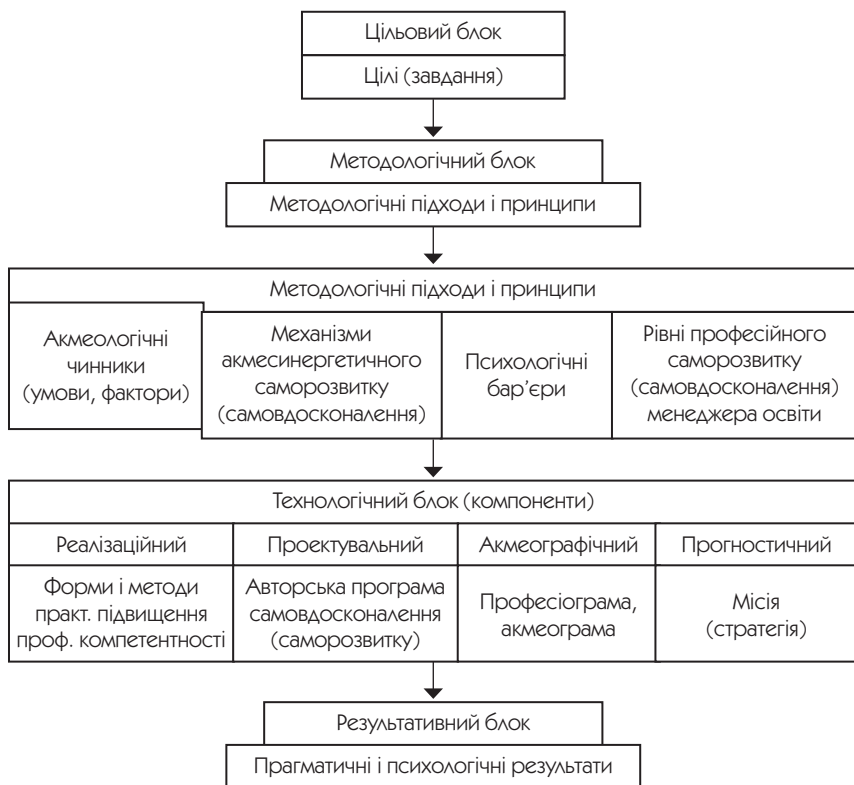


Рис. 3.4.3. Теоретична модель акмесинергетичного професійного самовдосконалення менеджера освіти

Суб'єктом (суб'єктами) процесу професійного саморозвитку (самовдосконалення) постає сам менеджер освіти (чи будь-який член управлінської команди), який на підставі ретельно проведеного акмеологічного моніторингу прогнозує своє особистісно-професійне майбутнє, розробляє програму щодо реалізації такого прогнозу, планує свою діяльність, розробляє заходи та реалізує заплановане, корегує процес самовдосконалення, орієнтуючись на проміжні результати тощо.

Можна виділити такі механізми акмесинергетичного професійного самовдосконалення менеджера освіти:

— афективно-емотивний (оптимізм, результативність, стійкість почуттів, мимовільність вибору життєвого шляху);

— вольовий (довільна самореалізація, примус та самонавіювання, усвідомлення вибору та цілеспрямованість життєдіяльності);

— мотиваційно-ціннісний (процесуальна мотивація, ціннісний зміст, ціннісна спрямованість та ін.);

— суб'єктно-ситуаційний (рефлексія, ідентифікація, каузальна атрибуція);

— інтенціонально-динамічний (прогресивна акме-націленість, гнучкість, мобільність, безперервність, прагнення успіху);

— акмесинергетичні (післядовільна самореалізація, самооцінка, акмеологічний моніторинг та самокорекція, вираженість ставлення до акме-результатів і катаболе-результатів та ін.).

У процесі професійного розвитку (саморозвитку) та вдосконалення (самовдосконалення) менеджер освіти можна виділити наступні рівні.

— *Базовий рівень*. Базою професійного саморозвитку (самовдосконалення) слугують системи методологічних підходів і методологічних принципів аналізування сутності управлінської діяльності менеджера освітнього закладу.

— *Аналітичний рівень*. Зміст аналітичного рівня складають чинники — акмеологічні фактори та умови, що забезпечують ефективність чи неефективність професійного самовдосконалення менеджера освіти.

— *Професіографічний рівень*. Сутність цього рівня полягає в укладанні та подальшому використанні професіограми, що містить комплексний, систематизований, багатобічний опис конкретного виду роботи і призначений для проведення психологіч-

ного вивчення праці та використання в подальшій практичній діяльності.

— *Діагностичний рівень* — включає акмеологічний моніторинг і самомоніторинг; на підставі їхніх результатів укладається особистісно-професійна аутохарактеристика. Механізмом цього рівня є самопізнання. Суб'єктивними прийомами самопізнання є: самоспостереження, інтроспекція, рефлексія, само оцінювання (порівняння), самовладання.

— *Прогностичний (стратегічний) рівень* — стратегічний акмеф'ючеринг, який є підставою для прогнозування професійного розвитку на майбутнє (як правило, на найближчі 5 років).

— *Проектувальний (тактичний) рівень* — конкретизація за роками стратегії розвитку; цей рівень передбачає реалізацію двох етапів — самоорієнтацію та самоорганізацію (методичний етап).

— *Саморозвиток* — включає самопідготовку (самоосвіта + самовиховання) та самокорекцію. Самоосвіта — процес постійного набуття нових знань, формування нових умінь і навичок оперування цими знаннями, які не передбачені офіційною системою освіти в певній галузі діяльності (у нашому випадку, в управлінській). Самовиховання — це свідома діяльність менеджера освіти, що спрямована на якомога повнішу реалізацію себе як особистості, суб'єкта професійної (управлінської) діяльності. Самовиховання пов'язане з певним рівнем самосвідомості, критичності мислення, здатності й готовності до самовизначення, самовираження, саморозкриття, самовдосконалення. Воно базується на адекватній самооцінці, на критичному аналізі власних індивідуальних особливостей та внутрішнього потенціалу. Необхідними компонентами самовиховання є самоаналіз особистісного розвитку, самозвітування та самоконтроль. До прийомів самовиховання належать самонаказ, самохвалення та самонавіювання. Самокорекція — процес постійного контролювання (моніторингу) перебігу самоосвіти та самовиховання з оперативним і своєчасним реагуванням на будь-які зміни, що відбуваються в процесі самопідготовки.

— *Самовдосконалення* — процес покращання суб'єктом свого професійного образу на шляху до рівня майстерності (Я — професійне ідеальне). Цей процес на основі принципу кумулятивності вбирає результати усіх попередніх сходинок і складає теоретичну підставу для практичної професійної самореалізації.

— *Самореалізація* — через самовираження та самоствердження. Самореалізація — це здійснення можливостей розвитку Я за допомогою власних зусиль, співтворчості, спільної діяльності з іншими людьми (ближнім і дальнім оточенням), соціумом і світом загалом.

— *Майстерність* — це рівень *акції*. Майстерність набувається з досвідом. Рівень майстра є найвищим тому, що він передбачає не лише професійне, але й особистісне *акції*.

Менеджер освіти як майстер-акмеолог є не лише високопрофесійним фахівцем (посадовцем). Він демонструє приклад своїм підлеглим, які, в свою чергу, є одночасно і творцями майбутніх фахівців, і самотворцями свого особистісно-професійного майбутнього.

Діяльність менеджерів освіти є значущою для розвитку основних процесів освітньої організації не лише з точки зору контролю і координації, але і в контексті управління питаннями кадрової політики, розвитку корпоративної культури, лояльності співробітників по відношенню до організації, готовності до саморозвитку та перетворень. Ефективність в діяльності менеджерів визначається готовністю до досягнення професійного акме, націленістю на успіх, розвиненими аутопсихологічними здібностями, що дає змогу оптимальним чином самоорганізовувати свою роботу, встановлювати конструктивні взаємини з людьми, висувати і досягати поставлені цілі.

Спостерігається явне протиріччя між соціальним замовленням на розвиток суб'єктивних акмеологічних детермінант суб'єктів професійної діяльності, потребою в керівниках, що володіють високою здатністю до самоініціації, самоорганізації, самоконтролю і саморозвитку, необхідністю організації системи акмеологічного сервісу для менеджерів та дефіцитом акмеологічних і педагогічних досліджень у цьому напрямі. Крім того, відсутні програми професійно-акмеологічного супроводу самопізнання, саморозвитку, самовдосконалення та самореалізації менеджерів освіти.

Провідна ідея нашого дослідження полягає в активізації та подальшому цілеспрямованому використанні внутрішнього потенціалу особи менеджера освіти, організації акмеологічного забезпечення його прогресивного професійного самовдосконалення та подальшої самореалізації на шляху до особистісно-професійних

вершин. Управління освітою потребує менеджера-професіонала високого рівня.

Професійне самовдосконалення менеджера освіти (освітнього закладу) має свої особливості. Тому необхідно враховувати специфіку цього процесу, що обумовлена як внутрішніми, так і зовнішніми обставинами (чинниками та умовами макро-, мезо- та мікросередовища). Через те, що менеджер освіти являє собою синергетичну організаційну систему, актуальним є використання ідей синергетичної акмеології для теоретичної розробки та організації процесу його акмесинергетичного професійного самовдосконалення, націленого на рівень майстерності.

XXI ст. знаменується соціальною естетико-екологічною революцією, результатом якої є сформоване нове інтегративне мислення, що являє собою поєднання ноосферного та естетосферного мислення. До того ж, як зазначають В. Бранський і С. Пожарський, на зміну ноосферній стратегії усталеного розвитку людства приходить естетосферна стратегія. Для ноосферного мислення характерний односторонній культ порядку, а для естетосферного — гармонійний синтез порядку та хаосу.

Людина, з позиції теорії самоорганізації, розглядається як дисипативна структура, що існує за рахунок постійного обміну з навколишнім середовищем речовиною, енергією та інформацією. Мета будь-якої дисипативної структури — це досягнення максимально можливого стійкого стану в контексті тих умов середовища, в яких вона перебуває.

Застосування синергетичного підходу в акмеології дає можливість відповісти на питання: як відбувається самоорганізація людини, якими механізмами вона рухається і як домогтися вершин визнання. Це, у свою чергу, уможливорює побудову ідеальної моделі самоорганізації та життєвого шляху індивідуума, грамотна реалізація якої приведе до успіху.

В акмеологічних дослідженнях і практиці центральною ланкою є власне *акмеологічний аналіз*.

Акмеологічний аналіз — метод наукового дослідження полягає у виявленні головних детермінант професіоналізму, його розвитку та вдосконалювання; в акмеологічному дослідженні акмеологічний аналіз покликаний виявити та описати головні детермінанти прогресивного розвитку, основні його умови та фактори, а також і те,

що перешкоджає такому розвитку. До того ж, в акмеологічному аналізі необхідно виявити особливі акмеологічні інваріанти професіоналізму.

Виходячи з визначення професіоналізму особистості і професіонала, порівнюються такі характеристики:

- професійно важливі якості, які визначаються в ході професіографічного аналізу діяльності, а також ступінь їх вираженості;
- мотиви професійної діяльності та досягнень;
- особистісно-професійні стандарти і еталони;
- загальні та спеціальні акмеологічні інваріанти професіоналізму.

Акмеологічний аналіз дає можливість виявити визначальні акмеологічні умови і фактори, інваріанти професіоналізму. З його допомогою будуються прогнози та вибираються способи розвитку особистості та її професіоналізму. Цей аналіз також включає пошук закономірностей і механізмів, що сприяють або перешкоджають досягненню професіоналізму.

При вивченні менеджера освіти як суб'єкта управлінської діяльності слід акцентувати увагу на його особистості з позиції закономірностей і механізмів усебічного розвитку людини на етапі її зрілості при досягненні *акме*. Аналізуються сукупні характеристики людини крізь призму становлення та наступного самовдосконалення менеджера, досягнення ним найвищої майстерності в управлінській діяльності. При цьому найактуальнішими є проблеми:

- професіоналізм менеджера освіти та його зрілість;
- шляхи попередження професійної деформації менеджерів освіти;
- шляхи досягнення професіоналізму тощо.

Значний інтерес становлять закономірності розвитку менеджера освіти в системі професійної управлінської діяльності.

Протягом свого професійного життя менеджер, зокрема і менеджер освіти, долає такі рівні професіоналізму: початківець-стажист; адаптований виконавець; успішний виконавець; діагност-аналітик (логік); креатив-винахідник; реалізатор-упроваджувач; менеджер-виконавець; менеджер-управлінець; *менеджер-акмеолог*.

Найбільше нас цікавить останній акмеологічний рівень, що являє собою характеристику досягнення суб'єктом праці високого рівня професіоналізму особистості та діяльності, сутність якої складають: наявність системних якостей менеджера як суб'єкта

управлінської діяльності; соціальна відповідальність, громадянська позиція; високі особистісні та професійні стандарти; індивідуальна ресурсність (внутрішній потенціал); динамічність, мобільність, схильність до саморозвитку.

Професіоналізм менеджера освіти полягає у високому рівні розвитку професійної компетентності, індивідуальних якостей та властивостей особистості (акмеологічних інваріант), які дають змогу продуктивно управляти освітнім закладом в умовах сучасного інформаційного суспільства, що характеризується динамічністю, високим рівнем інтеграції, синергійністю, непередбачуваним характером змін, збільшенням ризику та екстремальності у професійній (управлінській) діяльності та ін..

Результат професіоналізму менеджера освіти може характеризуватися як прагматичний і психологічний. Прагматичним результатом є освітня установа та її персонал, що динамічно розвивається, випускники, здатні до самореалізації та побудови успішної життєвої кар'єри в результаті набутої освіти. Психологічний результат — це новоутворення в особистості самого менеджера освіти (знання, уміння, навички, досвід, професійна готовність).

Професіоналізм особистості менеджера освіти полягає в такому:

- націленість на особистісно-професійний розвиток, планування професійної кар'єри;

- наявність високих професійних стандартів;

- нормативно-моральна система регуляції поведінки та відносин.

Шляхами акмеологічного самовдосконалювання менеджера освіти є:

- формування продуктивної Я-концепції менеджера-професіонала;

- розвиток творчого потенціалу менеджера освіти;

- формування професійної готовності менеджера до високоефективної управлінської діяльності (в тому числі в екстремальних умовах);

- розвиток акмеологічної компетентності менеджера освіти;

- розвиток мотивації професійних досягнень в управлінській діяльності;

- виявлення акмеологічного потенціалу менеджера, розвиток резервів його функціональних можливостей при виконанні управлінської діяльності.

Менеджер освіти, як суб'єкт управлінської діяльності, є дуже складним і суперечливим. У своєму кар'єрному зростанні він націлений на особистісно-професійний розвиток, на досягнення високого рівня професіоналізму управління.

Проаналізувавши теоретико-методологічні засади розвитку професіоналізму фахівця (менеджера освіти) ми дійшли висновку, що досягнення вершин особистісно-професійного розвитку неможливе без використання фахівцем знань з акмеології. Тому ми, спираючись на передові досягнення акмеології, як науки про особистісний та професійний саморозвиток, пропонуємо авторську систему професійної діяльності фахівця, що передбачає виконання таких етапів:

1. Діагностика особистісних якостей, станів і ресурсів, життєвих позицій.

2. Формування умінь складання власної психологічної характеристики.

3. Ознайомлення з методами аналізу професійної діяльності фахівця (професійно-кваліфікаційна характеристика, схема “Дія — Результат”).

4. Створення образу “Я-реальний” — “Я-ідеальний”.

5. Укладання акмеограми фахівця (менеджера освіти).

6. Розробка власне акмеологічної траєкторії майбутнього професійного та особистісного розвитку.

Діагностика особистісних якостей, станів і ресурсів, життєвих позицій — це перший крок у формуванні стратегії особистісно-професійного розвитку, тому що фахівець, який планує свій саморозвиток, повинен чітко усвідомлювати ступінь власного особистісного розвитку.

На основі діагностування фахівець формує власну психологічну характеристику особистості, яка допоможе краще усвідомити свої позитивні особистісні здобутки та визначити певні прогалини, недоопрацювання. Тобто вона є віддзеркаленням реального образу фахівця, тобто образу “Я-реальний”.

Наступним етапом розробки авторської системи професійної діяльності фахівця є ознайомлення з методами аналізу його професійної діяльності. Воно здійснюється за допомогою вивчення професійно-кваліфікаційної характеристики та схеми “Дія — Результат”. Проаналізувавши ці документи фахівець може чітко уя-

вити свій професійний ідеал, тобто образ “Я-ідеальний”. Підставою для розробки зазначеної авторської системи є модель фахівця певної сфери. Спираючись на теоретичні твердження синергетичної акмеології — науки про закономірності досягнення максимальної досконалості якою-небудь соціальною системою через самонавчання, саморозвиток, самовиховання, самоорганізацію — ми розробили професійну модель менеджера освіти. В її структурі виділяються чотири складові: індивідна, особистісна, суб’єктна та індивідуальна.

Індивідна складова містить позитивні та негативні психофізіологічні якості, що можуть сприяти чи перешкоджати ефективному виконанню менеджером освіти управлінської діяльності. Особистісна складова моделі передбачає аналіз психологічних і соціально-психологічних якостей менеджера освіти. Зміст суб’єктної складової професійної моделі менеджера освіти — це професійні якості, серед яких виділяються: загально професійні (менеджерські), конкретно професійні (управлінські), професійно-комунікативні якості, а також акмеологічні інваріанти. Індивідуальна складова містить опис менеджера освіти як індивідуальності (емпатійність, проникливість, антиципація, креативність, рішучість, сміливість, здатність до ризику, відповідальність, толерантність).

Четвертим кроком побудови авторської системи професійної діяльності фахівця є створення порівняльного образу “Я-реальний” — “Я-ідеальний”. Це може бути ескіз малюнка, словесний портрет, схема та інше.

Процес професійного самовдосконалювання розпочинається з порівняння “Я-професійне реальне” з “Я-професійне ідеальне”. Через розвиток цих внутрішніх характеристик під впливом зовнішніх факторів в процесі професійної діяльності професіонал піднімається по щаблях свого фахового розвитку, сягаючи рівня майстра.

Спираючись на попередні напрацювання фахівець переходить до наступного етапу планування особистісно-професійного саморозвитку, а саме, до формування акмеограми фахівця. Вона складається з трьох модулів: загальнопрофесійна діяльність та професійне спілкування; конкретнопрофесійна діяльність; саморозвиток.

Якщо перші два модулі є до певної міри є загальними для багатьох фахівців, то останній модуль є суто індивідуальним, для конкретної людини. Саме він і є підставою для прогнозування фахівцем

власної траєкторії саморозвитку і проектування авторської програми самопізнання, саморозвитку, самовдосконалення, самокорекції та самоконтролю. Результати дослідження фахівець оформлює в акмеограмі у вигляді таблиць.

Базуючись на опрацьованому матеріалі фахівець (менеджер освіти) розробляє свою власну траєкторію майбутнього професійного й особистісного розвитку на перспективу, обирає концептуальну модель розвитку. Обов'язковою умовою під час проектування власної траєкторії є врахування факторів та умов, що сприятимуть чи перешкоджатимуть найбільш повному розкриттю фахівця в ході його просування до “акме” — вершин професіоналізму.

У процесі акмесинергетичного проектування авторської програми особистісного та професійного саморозвитку майбутній фахівець здобуває необхідне акмеологічне знання, формує уміння, набуває досвіду.

Пропонована система акмесинергетичного проектування допомагає формуванню здатності у майбутнього фахівця не лише ефективно виконувати функції професійної діяльності, але й активно, усвідомлено розвивати та шліфувати свою індивідуальність для досягнення вершин професіоналізму у певних видах діяльності.

Ми перевіряли ефективність акмесинергетичного проектування на практиці в умовах навчально-виховного процесу при підготовці майбутніх менеджерів освітніх установ, а також на курсах підвищення кваліфікації керівних кадрів освіти. Форма проведення експериментального дослідження — групова та індивідуальна робота на аудиторних і позааудиторних заняттях.

Робота розпочиналась з ознайомлення з основами акмеології, як міждисциплінарної галузі знання, що вивчає головну особливість дорослої людини — досягнення соціальної, професійної, духовної зрілості, професіоналізму, розквіту творчих здібностей.

Далі кожен із студентів — учасників експерименту — обирав для своєї роботи ту чи іншу професію (навіть він міг вигадати досі не існуючу) і детально знайомився з її змістом, структурою, особливостями за детальною програмою. Укладав професіограму на таку професію (якщо це абсолютно нова професія) чи вносив корективи до професіограми на існуючу професію.

Подальшими кроками були такі: аналіз професійної діяльності фахівця з обраної професії та психологічного і прагматичного ре-

зультатів кожної її дії; аналіз навчально-пізнавальної діяльності студента — майбутнього фахівця з виявленням також прагматичного та психологічного результатів.

Порівнявши ці дві аналітичні розробки, учасник знаходив вузькі місця: що з навчального матеріалу є зайвим при виконанні професійної діяльності, а якої інформації, знань, умінь, навичок бракує для успішного виконання виробничих функцій фахівцем.

Кожен учасник експерименту ніби “приміряв” обрану професію на себе, враховуючи свої психологічні якості, властивості, індивідуально-типологічні особливості. Для цього укладалась психологічна характеристика, відомості якої використовувалися при укладанні акмеограми. Акмеограма містила 4 модулі: загальнопрофесійна діяльність, професійне спілкування, конкретно професійна діяльність та саморозвиток. Якщо перші три модулі є, до певної міри, загальними для багатьох фахівців, то останній — є суто індивідуальним, для конкретної людини.

Цей останній модуль і складав підставу для прогнозування траєкторії саморозвитку і проектування авторської програми самопізнання, саморозвитку, самовдосконалення, самокорекції та самоконтролю.

Після закінчення цієї роботи учасники на підсумкових конференціях обмінювалися враженнями від такої роботи, аналізували труднощі, що виникали у них в процесі розробки такої програми. Переважна більшість з них (71 %) відзначали, що той, хто пройшов таку підготовку акмесинергетичного проектування зможе допомагати у такий спосіб іншій людині в розробці її життєвої програми.

Пропонована система акмесинергетичного проектування допомагає формуванню у майбутнього фахівця професійної компетентності, що полягає не лише у здатності ефективно виконувати функції професійної діяльності (розв’язувати типові та нестандартні проблеми і завдання, пов’язані з допомогою людині), але й активно, усвідомлено розвивати та шліфувати свою індивідуальність для досягнення вершин професіоналізму у певних видах діяльності.

Сучасний керівник освітнього закладу постає водночас у декількох іпостасях:

— по-перше, це — управлінець, наділений владою, який керує великим колективом людей;

— по-друге, це — лідер, який здатний вести за собою підлеглих, використовуючи для цього свій авторитет, високий професіоналізм, позитивні емоції;

— по-третє, це — дипломат, який налагоджує контакти з партнерами і владою, успішно долає внутрішні та зовнішні конфлікти;

— по-четверте, це — вихователь, який вирізняється високими моральними якостями, здатний створити колектив і спрямувати його розвиток в потрібне річище;

— по-п'яте, це — інноватор, який розуміє роль науки в сучасних умовах, уміє оцінити і без затримки впровадити у виробництво будь-який винахід чи раціоналізаторську пропозицію;

— по-шосте, це — ерудована, висококультурна людина, яка вирізняється розвиненими здібностями, рішучим характером, розсудлива, здатна бути взірцем для оточення.

Допомогти сучасному керівникові відповідати вимогам сучасності можуть допомогти фахівці — акмеологи, діяльність яких спрямована на допомогу особистості не лише посісти належне місце в суспільстві, адаптуватися до його вимог, але й сприяти всебічному розкриттю творчого потенціалу, досягненню вершин (*акме*) у професійній діяльності, здійснювати подальший акмесинергетичний супровід і допомогу у вигляді консультування, психокорекції, тренінгової діяльності тощо.

Для ефективного самовдосконалення та подальшого саморозвитку керівних кадрів закладів освіти при центрах підвищення кваліфікації цієї категорії менеджерів системи освіти пропонуємо створення служби акмесинергетичного забезпечення професійного розвитку.

Головною метою служби акмесинергетичного забезпечення професійного розвитку є акмесинергетичний супровід системного забезпечення розвитку кадрового потенціалу освітніх закладів.

Окремі цілі:

— психолого-акмеологічне забезпечення кадрової роботи;

— психолого-акмеологічна оптимізація роботи, професійних взаємодій та відносин керівних працівників вищих навчальних закладів;

— акмесинергетичний супровід особистісно-професійного розвитку управлінців;

— акмеологічна допомога у формуванні ефективного іміджу та авторитету керівного складу освітнього закладу.

Правову основу діяльності психолого-акмеологічних служб складають закони України, законодавчі акти, статути організацій та відомств.

Основні напрями роботи акмесинергетичної служби:

- інформаційно-аналітичний (загальний відділ);
- організаційно-проектувальний (прогностичний відділ);
- акмеолого-технологічний (технологічний відділ);
- психологічний (відділ акмесинергетичного супроводу);
- науково-дослідний (аналітичний відділ).

Інформаційно-аналітичний напрям передбачає:

- аналіз статистичної інформації, документів, результатів обстеження, діагностування тощо;
- проведення цільових, акмеологічних і акмесинергетичних досліджень, системне вивчення проблемних професійних ситуацій та здійснення експертних оцінок;
- створення моніторингу проблемних ситуацій, розробка системи показників для моніторингового контролю та вивчення управлінських проблем;
- проведення кадрового, рейтингового та іншого моніторингу;
- розробку прогнозів та прогнозних сценаріїв;
- виявлення «осередків» напруженості в діяльності та стосунках, що знижує їх ефективність.

Організаційно-проектувальний напрям покликаний забезпечити розв'язання низки актуальних і специфічних завдань:

- супровід кадрової роботи — добір, розміщення, атестація персоналу, готування кадрового резерву, планування професійної кар'єри;
- формування корпоративних відносин;
- оптимізація морально-психологічного клімату;
- розробка проектів соціального розвитку, долання кризових явищ, ефективного іміджу організації;
- планування та реалізація діяльності по зв'язках із громадськістю та засобами масової інформації.

Акмеолого-технологічний напрям передбачає:

- виявлення сильних і слабких сторін психічного типу керівника, визначення психологічних особливостей організації його особистого часу;
- долання психологічних ускладнень у працівників і керівників організації;

— розвиток творчого потенціалу керівника, супровід їх особистісно-професійного самовдосконалення та подальшої самореалізації.

Психологічний напрям передбачає такі види діяльності:

— психологічний добір спеціалістів за їх професійними та особистісними якостями з використанням методів діагностики;

— складання психологічних портретів керівників та їх опонентів;

— виявлення конфліктної ситуації та розв'язання конфліктів;

— організація системи психологічного захисту;

— формування та корекція професійного іміджу;

— акмесинергетичні тренінги поведінки керівників у типових та екстремальних ситуаціях;

— формування «команди» керівника за критеріями психологічної сумісності;

— проведення індивідуальних консультацій, занять з релаксації та психотерапії з метою організації самооцінки керівника, міжособистісних взаємин;

— використання психологічних та акмеологічних механізмів регулювання міжособистісних стосунків;

— надання психологічної підтримки керівнику у розв'язуванні професійних та індивідуально-психологічних проблем;

— організація та постійна реалізація акмесинергетичного супроводу з метою підвищення рівня професіоналізму, кар'єрного зростання тощо.

Науково-дослідний напрям покликаний:

— узагальнювати передовий досвід роботи психолого-акмеологічних служб і впроваджувати його в практичну діяльність;

— розробляти нові методи, алгоритми і технології розв'язання професійних завдань;

— сприяти росту професійної майстерності фахівців і керівників самих психолого-акмеологічних служб.

Успішно функціонуюча акмесинергетична служба покликана допомогти особистісно-професійному розвитку, в межах якого відбуваються такі прогресивні зміни особистості:

— змінюється спрямованість особистості (розширюється коло інтересів і змінюється система потреб, актуалізуються мотиви досягнення, зростає потреба у самовдосконаленні та самореалізації, підвищується креативність особистості);

— збільшується досвід і підвищується кваліфікація (підвищується компетентність, розвиваються та розширюються уміння та навички, засвоюються нові алгоритми розв'язання професійних завдань, підвищується креативність діяльності);

— розвиваються складні окремі здібності;

— розвиваються професійно-важливі якості відповідно до специфіки діяльності;

— розвиваються особистісно-ділові якості;

— підвищується акмеологічна готовність до діяльності в різноманітних, в тому числі екстремальних, ситуаціях;

— розвиваються акмеологічні інваріанти професіоналізму — основні якості та уміння професіонала, що забезпечують високу стабільну ефективність діяльності незалежно від її змісту та специфіки.

Запропоновані заходи, які можуть реалізовуватися у різних формах, мають на меті сприяти якомога повнішій реалізації внутрішнього потенціалу керівних працівників освітніх закладів для досягнення ними найвищих результатів у професії та житті, тобто власного та суспільного АКМЕ.

Підсумовуючи викладений матеріал слід зазначити, що оновлення сучасної освіти взагалі та сучасного освітнього закладу, зокрема, значною мірою залежить від особистості менеджера (керівника закладу освіти). Специфіка управлінської діяльності менеджера освіти полягає в тому, що вона за своєю сутністю є мета-діяльністю, тому що спрямована на організацію діяльності інших людей.

Найактуальнішими нині є проблеми: професіоналізм менеджера освіти та його зрілість; шляхи попередження професійної деформації менеджерів освіти; шляхи досягнення професіоналізму тощо. Значний інтерес становлять закономірності розвитку менеджера освіти в системі професійної управлінської діяльності. менеджер в системі освіти протягом свого свідомого життя повинен прагнути самореалізуватися через самовиховання, саморозвиток, самовдосконалення, самокорекцію, самоорганізацію і самореорганізацію. Він невпинно прагне до максимальної самореалізації в особистісному і професійному розвитку. Будучи синергетичним суб'єктом сам творить себе як нову неповторну особистість. Протягом свого професійного життя менеджер освіти долає такі рівні професіоналізму: початківця, адаптованого виконавця, успішного виконавця, діагно-

ста-аналітика, креатива-винахідника, реалізатора-упроваджувача, вихователя, управлінця, акмеолога.

На основі урахування методологічних підходів і принципів представлено розроблену теоретичну модель акмесинергетичного професійного самовдосконалення менеджера освіти, а також шлях її реалізації.

Для ефективного розвитку (саморозвитку) та подальшого самовдосконалення менеджерів освіти (керівних кадрів закладів освіти) запропоновано створення служби акмесинергетичного забезпечення професійного розвитку цієї категорії фахівців.

Список використаних джерел

1. Бірюк Д.О. (2016). Інноваційні підходи як стратегія й педагогічна умова реалізації менеджменту у вітчизняних вищих педагогічних освітніх закладах початку XXI ст.. URL: [file:///F:/Монографія %20КУ/inuv_2016_3_25.pdf](file:///F:/Монографія%20КУ/inuv_2016_3_25.pdf).
2. Брич В.Я., Снігур Г.Х. (2017). Акмеологічна модель фахівця нового типу. *Demography and Social Economy*, 1 (29). С. 122–132.
3. Гладкова В.М., Пожарський С.Д. (2016). Акмесинергетичні засади до вивчення та проектування особистісно-професійного розвитку людини. *Сучасні акмеологічні дослідження: теоретико-методологічні та прикладні аспекти*: моногр.. К.: Київ. ун-т ім. Б. Грінченка. С. 749–771.
4. Книш П. (2014). Сучасні концептуальні підходи до управління людськими ресурсами. *Державне управління та місцеве самоврядування*, Вип. 3 (22). С. 234–244.
5. Орбан-Лембрик Л.Е. Психологія управління. К.: Академвидав, 2010. 544 с.
6. Сиско Н.М. (2018). Акмеологічний підхід до професійного розвитку викладачів закладів професійної (професійно-технічної) освіти. *ІМПДЖ*, 2 (179). С. 23–26.
7. Сотська Г. (2020). Акмеологічний підхід у педагогічній освіті України. URL: [core.ac.uk > download > pdf](http://core.ac.uk/download/pdf/).
8. Фрицюк В.А. (2017). Методологічні підходи до вивчення проблеми професійного саморозвитку майбутнього фахівця. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*, 6. С. 160–167.
9. Ягушов В. (2020). Професійний розвиток особистості фахівця: поняття, зміст та особливості. URI: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/8845>.

3.5. Інклюзивна освіта в контексті соціально-економічного розвитку smart-міста

Більше мільярда людей — близько 15 % світового населення — мають інвалідність. Майже 80 % з них проживають у країнах, що розвиваються, де відбувається швидка урбанізація. Хоча урбанізація наближає людей до нових економічних та соціокультурних можливостей, люди з обмеженими можливостями все ще стикаються з низкою обмежень у багатьох містах, таких як важкодоступні будівлі та громадські простори, обмежені можливості транспортування, недоступне житло та бар'єри у використанні віртуальних середовищ з підтримкою технологій. Ці міські обмеження мають значний вплив на людей, які живуть з обмеженими можливостями, з точки зору мобільності, здатності займатися освітою та розвитком навичок, працездатності та отримання доходів, а також більшої соціальної та політичної участі.

Міста двадцять першого століття — це простори, які інкапсуються інституційно чи іншим чином, місто — це простір, в якому ми спостерігаємо найбільшу роздробленість, соціальну поляризацію та нерівності в життєвих обставинах між тими громадянами, які встигають функціонувати всередині системи, та тими, хто залишається зовні.

Міські школи — одне з найкращих місць для просування інклюзивної освіти. Діти з обмеженими можливостями належать до найбільш маргіналізованих груп у всіх країнах, і вони, швидше за все, будуть виключені з освіти. Коли ці діти відвідують школу, недоступне навчальне середовище та відсутність підтримки з боку однолітків та вчителів перешкоджає їх навчанню. Зважаючи на те, що в містах проживає велика кількість людей, все більше дітей-інвалідів, ймовірно, житимуть та ходити до школи у міських центрах. Забезпечення того, що школи є зручними для людей з обмеженими можливостями та доступними для всіх, не дозволяє певним маргіналізованим групам відставати. Займатися доступністю і включенням до класу матиме далекосяжний вплив на міські проблеми, такі як бідність.

ІКТ також можуть відігравати важливу роль у подоланні розриву в освіті між людьми з обмеженими можливостями та іншими мешканцями міста. Міста часто є центрами інновацій та ро-

звітку, що робить їх ідеальним місцем для впровадження нових технологій у класі.

Хоча міста надають багато можливостей для розширення інклюзивної освіти, таких як широкий спектр ресурсів, більший доступ до таких речей, як музеї, музичні події та інші види мистецтв, міські школи також мають багато проблем. Ці проблеми потрібно вирішити на державному та муніципальному рівнях, щоб міська освіта могла вдосконалюватися на всіх рівнях. Фінансування та належна оплата праці особливо важливі, якщо врахувати, що шкільне навчання дітей ставить основу для того, щоб учні були активними громадянами.

Становлення інклюзивної освіти в Україні відбувається значною мірою на основі зарубіжного досвіду. Як зазначив П. Єгоров “Звісно, кожна країна не може сліпо копіювати досвід інших держав через різні політичні та економічні умови, відмінні освітні традиції, а тому шукає свій шлях розвитку інклюзивного навчання. Сьогодні стає очевидним, що розвиток вітчизняної інклюзивної освіти неефективний, якщо діяти лише шляхом формального перенесення вдалих зарубіжних моделей освітньої інтеграції в процес навчання і виховання вітчизняних загальноосвітніх закладів без їх осмислення та адаптації. Досвід показує, що розв’язання проблем розвитку інклюзивної освіти повинні базуватися на урахуванні місцевих особливостей при використанні місцевих ресурсів, в іншому випадку такі рішення будуть необґрунтованими” [11].

Цю ж думку висловлює С. Станс, який вважає: “Гнучкість та здатність реагувати на постійні інновації основним принципом інклюзивної освіти, оскільки саме так створюється сильний, динамічний і живий організм зі здатністю до адаптації і розвитку в місцевому культурному середовищі” [25]. У першій половині XIX ст. реалізація ідей спільного навчання дітей з різними освітніми потребами у Франції, Австрії, Німеччини уможливила виділити його переваги, а саме: а) збільшення кількості учнів у навчальних закладах; б) активне залучення сім’ї до навчання дітей з особливими потребами; в) поширення і вдосконалення методики навчання зазначеної категорії дітей; г) економія коштів за рахунок зменшення кількості педагогів та освітніх закладів.

Усвідомлення цих переваг вплинуло на подальший розвиток інклюзивного навчання в країнах. Так, наприклад, у Німеччині

в 1832–1834 рр. було організовано курси, на яких навчалось понад сто педагогів наставників для роботи з дітьми, які мають особливі потреби у школах. На розвиток інклюзії у Франції вплинув досвід навчання вітчизняних педагогів. У 1858 р. А. Бланше випустив монографію для вчителів народної школи, яка мала назву: “Керівництво для наставника: про навчання глухонімих у народних школах. Короткий виклад конференції, що відбулася у 1858 році за розпорядженням Міністерства внутрішніх справ”. Методична значущість цієї праці полягала у запропонованих у ній зразках проведення уроків, методики навчання за допомогою використання жестів, міміки, тактильної абетки для глухих дітей у масових закладах [9].

В кінці XIX ст. упроваджуються загальне навчання і рівневий освітній ценз у більшості європейських країн, поступово збільшується кількість учнів у класах (від 30–80 осіб). Відсутність індивідуального підходу, необхідного учням з особливими потребами, поступово виключає можливість їх навчання разом з повносправними дітьми. У результаті спеціальна освіта відокремлюється від загальної, що найбільш кардинально відбулося в скандинавських країнах. У XX ст. на тлі соціально-демократичних і ліберально-демократичних реформ, економічного піднесення у багатьох державах знову актуалізуються інтеграційні процеси. Приймаються важливі міжнародні правові акти, які дають змогу захищати права осіб з особливими потребами. У 60–70-і рр. в Швеції, а згодом і в більшості інших країн, було закрито великі інтернати та психіатричні лікарні для людей з особливими потребами. Яскравою подією для світового педагогічного співтовариства стала Всесвітня конференція в Іспанії (м. Саламанка), яка відбулася під егідою ЮНЕСКО (1994). Завдяки конференції у педагогіку було впроваджено термін «інклюзія» і проголошено принцип інклюзивної освіти.

Сьогодні можна стверджувати, що спеціальна освіта передбачає не лише активне приєднання дітей з особливостями психофізичного розвитку до загальноосвітніх закладів, але й переформування системи освіти та навчально-виховного процесу дітей усіх категорій з метою забезпечення їх освітніх потреб. Аналізуючи досвід навчання дітей з особливими потребами у країнах світу можна стверджувати, що у переважній більшості, хоча і з незначними відмінностями, відбулося реформування спеціальної освіти. Зокрема, у таких

країнах як Фінляндія, Бельгія, Франція, Ірландія, Іспанія, Швеція діти з особливими потребами мають можливість здобувати освіту не лише в спеціальних навчальних закладах, а й в будь-якому іншому закладі освіти [28].

Для України, за умов створення інклюзивних шкіл, прийнято збереження загальної і спеціальної освіти. В “Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року”, окреслено такі основні завдання освіти для дітей з особливими потребами, як модернізацію мережі спеціальних навчальних закладів, створення нових моделей та форм організації освіти для осіб з особливими освітніми потребами; відкриття дошкільних груп компенсуючого типу для дітей з особливими освітніми потребами, які проживають у сільській місцевості; розширення практики інклюзивного та інтегрованого навчання в дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладах дітей та молоді, що потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку [1].

Аналізуючи теоретико-методологічні основи світової освітньої інтеграції потрібно розуміти реалії вітчизняної інклюзії та підтримати коригування вітчизняних інтеграційних процесів шляхом подолання зроблених помилок та їх попередження у подальшій перспективі. Вибір методології для феномену інклюзивного навчання визначається метою, завданнями і характером діяльності в його межах. Аналізуючи процес впровадження освітньої інтеграції в нашій країні, можна відзначити, що з двох організаційно-адміністративних моделей, які існують у світовій практиці (модель “Поглинання” та модель “Співіснування”), Україна, як і США, обрала модель — “Поглинання”, адже в ній порушено фундаментальний принцип освітньої інтеграції, а саме свободу вибору місця навчання. Переважна більшість європейських країн (а також Японія) не нехтує ключовими ідеями освітньої інтеграції та реалізують модель “Співіснування” [22]. Ця модель дає дітям з особливими потребами можливість вибору освітнього закладу, який якомога повніше сприяв би їхньому розвитку. Ми вважаємо, що модель “Співіснування” можливо втілити у вітчизняній освітній простір шляхом збереження загальної і спеціальної освіти створюючи інклюзивні школи або класи. На жаль впровадження інклюзивної освіти за такою моделлю ускладнюється низкою поки що нерозв’язаних проблем. Крім вже зазначених, це — недостатня готовність ЗЗСО (далі — заклад

загальної середньої освіти) до підготовки фахівців, необхідних для роботи в умовах інклюзії [24, 28].

Зміна побудови спеціальної освіти та збільшення кількості дошкільнят і школярів з особливими потребами, “включених” до загальноосвітніх дошкільних та шкільних закладів, зобов’язує адміністрацію переглянути і вдосконалити якість навчального процесу, важливою ланкою якого є підвищення професійної компетентності викладачів. При вирішуванні своєрідних завдань у освітніх інституціях необхідно враховувати кілька тісно взаємопов’язаних факторів: перегляд змісту та методів навчання у підготовці майбутніх педагогів до роботи в інклюзивних закладах, що враховують своєрідність реалізації освітньої парадигми, яка зорієнтована на пізнання і врахування індивідуальних потреб учнів залежно від віку, характеру, ступеня порушення, якостей особистості; необхідність підтримки високого рівня викладання, який зумовлює пошуки “власного стилю” викладання, що характеризується високим рівнем кваліфікації та індивідуальним підходом до кожного учня, використовуючи інтерактивні форми навчання, що дають змогу вже з самого початку навчання долучити студентів до практичної діяльності в рамках інклюзивної освіти; налагодження тісної взаємодії викладачів ЗЗСО з інклюзивними освітніми закладами для уточнення змісту навчальної і виробничої практик та проведення наукових спостережень.

Питання, щодо організації інклюзивних закладів (класів), повинні вирішувати органи управління освітою, які, власне, і зобов’язані передбачати посади спеціального психолога та педагога дефектолога в штатному розписі навчальних закладів. Для дітей з особливими потребами необхідно підготувати навчальні програми, придбати відповідне обладнання чи спеціальні пристрої в готовому вигляді, змінені або спеціально пристосовані. До таких, зокрема, належать: засоби для щоденного використання; допоміжні або альтернативні засоби спілкування, доступ до комп’ютера, пристосування для транспортних засобів та ін. Зазначимо, що можливості інклюзії ґрунтуються на тому, що континуум послуг повинен відповідати обсягу потреб особливих дітей [26].

Наразі в Україні система освіти потребує глобальної перебудови, що зумовлена об’єктивними процесами перетворення нашого суспільства. З огляду на те, що сучасна освітня парадигма має відповідати соціальним запитам як теперішнього часу, так і забезпечити

якісно нове майбуття, доцільно розглянути такі процеси, що відбуваються в нашому житті зараз, а також що їх спричинило в минулому і як вони розгортатимуться надалі. Відповіді на ці запитання можуть стати основою до визначення прийнятних і раціональних кроків у розбудові нової системи освіти (в тому числі і осіб з особливими потребами), що виховуватиме молоде покоління для гідного життя у прийдешньому [18; 27].

Розвиток людської цивілізації показує чітку закономірність: суспільство й освіта доповнюють одне одного. В залежності від того, яким є суспільство, залежить система освіти; водночас, яким чином формується освітня система, такого рівня розвитку досягатиме й суспільство [18; 13]. За роки незалежності України освіта дітей з особливими потребами зазнала істотних перетворень: від інституалізації до інклюзії. Суспільно-політичні та соціокультурні процеси, що відбувалися в країні на шляху приєднання до освітнього простору країн Європи, призвели до висвітлення кількох етапів розвитку освіти особливих дітей [17].

Перший етап (1991–2000 рр.) розпочався із затвердження міжнародних документів щодо дотримання прав людини, а також визнання в основних законодавчих актах України права на здобуття освіти всіма громадянами держави, в тому числі й людьми з особливими потребами, у загальноосвітньому просторі. Основною тенденцією цього етапу є «державоцентриська» освітня система з прикметними ознаками інституалізації та жорсткої регламентації освітнього процесу в спеціальних навчальних закладах [18].

Другий етап (2001–2010 рр.) визначається спробами переведення закладів спеціальної освіти з режиму інерційного функціонування в режим випереджувального інноваційного поступу та значною активізацією стихійного інтегрування дітей з особливими потребами до загальноосвітніх навчальних закладів на тлі ствердження інклюзивної освіти в демократичних країнах [18].

Третій етап (2011 р. — донині) виділяє основну тенденцію в освіті для дітей з особливими потребами, що полягає у вдосконаленні спеціальних навчальних закладів та запровадженні інклюзивної освіти в Україні. Зокрема, в умовах зростання (на 0,5 %) загальної чисельності дітей з особливими освітніми потребами неабияк скоротилась кількість спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів та у понад 1,5 рази знизилась чисельність учнів з особливими

потребами у них. Основним здобутком цього періоду є впровадження інклюзивної освіти, яка передбачає надання освітніх послуг дітям з особливими потребами в загальноосвітніх закладах за місцем проживання. Втім, невизначеність на державному рівні законодавчо-нормативних та організаційно-фінансових механізмів інклюзивної освіти значно уповільнює цей процес. Таким чином, лише 2,2 тис. дітей навчаються в інклюзивних класах з усіма відповідними умовами, а понад 100 тис. дітей з особливими потребами відвідують загальноосвітні навчальні заклади. Наразі важливою умовою системної перебудови освіти дітей з особливими потребами є комплексне розв'язання завдань, пов'язаних із нормативно-правовим, організаційно-фінансовим, кадровим, науково- та навчально-методичним забезпеченням їхнього навчання та виховання [18].

Детальніше розглянемо кожен з цих етапів.

За роки незалежності України освіта для дітей з особливими потребами істотно змінилась, це пов'язано із визначенням нової ідеологічної суспільно-освітньої парадигми, яка ґрунтується на принципах людиноцентризму. Основний напрямок розвитку сучасної української освіти надає рівний доступ до якісної освіти всіх громадян, у тому числі й осіб з особливими потребами, тих, які мають інвалідність, обмежену життєздатність, порушення або особливості психофізичного розвитку. На даний момент в освіті триває стрімкий процес значних змін у методологічних, змістових, технологічних та управлінських складових її інноваційного розвитку. Відбувається переоцінка цінностей, подолання застарілих стереотипів, медичних, дефектологічних рудиментів щодо освіти осіб з особливими потребами, зокрема дітей, що стає основою для нового нормативно-правового, науково-методичного, організаційно-змістового забезпечення їхнього навчання. Фундаментальною ознакою сучасного функціонування та розвитку української спеціальної освіти (освітньої системи для осіб з особливими потребами) є прагнення до деінституалізації та забезпечення доступу до усіх освітніх ресурсів на основі урахування індивідуальних особливих потреб, що є основоположними засадами інклюзивної освіти.

За часів незалежності України окреслюється кілька етапів становлення системи спеціальної освіти, часові межі яких визначаються різними процесами, що відбувались у країні на шляху входження до європейського освітнього простору. Початковим процесом

реформації був перший етап функціонування української системи спеціальної освіти в період 1991–2000 рр.. З затвердженням перших міжнародних документів щодо дотримання прав людини, а саме: Конвенції ООН про права дитини (1991 р.) та “Стандартних правил забезпечення рівних можливостей для інвалідів” (1993 р.), у яких забороняється дискримінація дітей за ознакою інвалідності. В свою чергу Україна зобов’язалась дотримуватися загальнолюдських прав, зокрема гарантувати здобуття якісної освіти дітям з порушеннями психофізичного розвитку, в тому числі з інвалідністю. Так, у Конституції України прописано основні права людини, серед яких право на освіту (ст. 53) та на соціальний захист (ст. 46). В Законах України “Про освіту” (1991, 1996 рр.), “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” (1991 р.), “Про загальну середню освіту” (1999 р.) та ін. визначено право на здобуття освіти всіма громадянами, у тому числі дітьми з порушеннями психофізичного розвитку. Але в цей період державна політика мала переважно компенсаційний характер, загалом відповідні заходи обмежувались незначною фінансовою допомогою і наданням окремих послуг.

Система спеціальної освіти в Україні, в свою чергу зберігала жорстку вертикально-горизонтальну структуру, як спадок традиційної радянської освітньої системи. Вертикаль ґрунтувалася на вікових особливостях дітей і рівнях загальноосвітніх програм. Горизонтальна враховувала психофізичний розвиток, особливості пізнавальної діяльності та характер порушень дитини. Вертикальну структуру ділять на відповідні вікові періоди: раннє дитинство від 0 до 3 років; дошкільний період з 3 до 6-7 років; період шкільного та професійного навчання в період з 6-7 до 16-21 років. Горизонтальна структура спеціальної освіти представляла вісім типів спеціальних навчальних закладів, переважна більшість яких інтернатна: для дітей з порушеннями слуху, слабкочуючих, слабкозорих, сліпих, з тяжкими порушеннями мовлення, з порушеннями опорно-рухового апарату, для розумово відсталих, із затримкою психічного розвитку. Основними державними навчальними закладами для таких дітей були спеціальні загальноосвітні школи-інтернати та спеціальні класи при масових навчальних закладах.

У період 1991–2000 рр. почала зростати кількість дітей з особливими потребами (у 2000 р. їх кількість сягала близько 150 тис.), у тому числі з інвалідністю, але значно скоротилася мережа спеці-

альних шкіл та їх наповнюваність. Для порівняння в 1992 р. в Україні функціонувало 409 спеціальних шкіл з 78 тис. учнів; у 1998–99 н.р. їх кількість склала 308 закладів з 69 тис. учнів. Процес здобуття освіти дітьми з особливими потребами у спеціальних навчальних закладах здійснювався переважно за рахунок розробок, напрацьованих ще за радянських часів, організація та реалізація змісту освіти відбувалась за нозологічним принципом. Не зважаючи на це, аналізуючи досвід роботи спеціальних закладів для дітей з особливими потребами цього періоду, можна відзначити певні досягнення цих освітніх осередків, а саме: “створення у спеціальних навчальних закладах достатньої матеріальної бази, забезпечення відповідних умов для надання реабілітаційної допомоги, організація професійно-трудової підготовки, навчання та відпочинку” [18; 5].

Варто виокремити значні недоліки серед системи спеціальної освіти: ізолюваність дітей з особливими потребами в спеціальних навчальних закладах інтернатного типу; її щоденна впорядкованість; недостатня соціально-практична спрямованість навчального процесу; обмежені індивідуалізованість та особистісна зорієнтованість навчально-виховного процесу; низький рівень ефективності корекційно-розвивальних занять; відсутність ліцензованого психолого-педагогічного інструментарію для діагностики порушень; недостатнє науково-методичне та навчальне забезпечення навчального процесу дітей з важкими патологіями та атиповими порушеннями; низький рівень соціально-трудової адаптації і соціального інтегрування випускників закладів спеціальної освіти. В цілому, система спеціальної освіти оцінювалася суспільством і державою як кризовий. У період з 1991 по 2000 рр. спеціальну освіту в Україні можна визначити як “державоцентриську” освітню систему з певними ознаками інституалізації та жорсткої регламентації навчально-виховного процесу.

Наприкінці пострадянського періоду спеціальна освіта постала перед вибором між інерційним функціонуванням у традиційному річищі понять, підходів до навчально-виховного процесу дітей з психофізичними порушеннями, а особливо з інвалідністю, або наповнити новим кваліфікованим змістом їх навчання задля оптимізації життєвого ресурсу кожної дитини [18; 16]. На початку XXI ст. міжнародною освітянською спільнотою визнано інклюзивну освіту найбільшою інновацією в освітньому процесі демократичних країн.

У цей період в Україні в контексті нової парадигми посилюється громадський інтерес до удосконалення організаційно-правових засад, що забезпечують право на освіту дітей з особливими потребами, варіативність здобуття освіти відповідного рівня, відбувається активне розроблення нової методології освіти осіб з особливими потребами, що базується на принципах дитиноцентризму, здійснюється активний пошук шляхів та засобів задля їх реалізації [18; 12].

Другий етап розвитку системи освіти осіб з особливими потребами в Україні (2001-2010 рр.) розпочався із започаткування ініціативи щодо модернізації функціонуючої упродовж тривалого періоду інтернатної системи навчання дітей з порушенням психофізичного розвитку, визначення життєвих стратегій, покращення соціальних можливостей, кваліфікованість, конкурентоспроможність, посилення гнучкості та мобільності соціальної поведінки задля конструктивно-перетворювальної позиції і повноцінного інтегрування у соціокультурний простір [14].

Шляхом наполегливості науково-педагогічної громадськості, неурядових організацій, батьківської спільноти за фінансової підтримки міжнародних фондів сформовано рух до створення навчально-реабілітаційних центрів та інших альтернативних закладів. В цей період значно розширили свою діяльність спеціальні навчальні заклади, у тому числі інтернатного типу, почали здійснювати психолого-педагогічна та соціально-педагогічна допомоги (що сприяло різноманітній підтримці родин, які виховують дітей з особливими освітніми потребами), забезпечувати різноманітну корекційно-розвивальну підтримку та реабілітацію дітей з особливими потребами з метою їх інтегрування в соціальне середовище.

З початком 2001 року в українському суспільстві розгорнулись суперечки щодо невідповідності інтернатного (відокремленого) навчання учнів ідеям рівноправності меншин, сучасним освітнім критеріям з визнанням різноманіття учнівської спільноти, засадам повноцінного об'єднання у суспільство осіб з особливими потребами. Саме в цей час починає з'являтися нова термінологічна лексика — “особи (діти) з особливими потребами”, замість, “аномальні діти”, “дефективні”, “діти з порушеннями” тощо. У свою чергу прихильники інноваційних підходів в освіті, зокрема науковці-експериментатори, батьківська спільнота, громадські організації закликали до суттєвих змін стверджуючи, що всі діти можуть навчатися

та здобувати якісну освіту, реалізовувати свій потенціал та інтегруватися у суспільство [18; 21].

Відтак другий етапу розвитку системи освіти дітей з особливими потребами в Україні (2001–2010 рр.) характеризується спробою переведення закладів спеціальної освіти з режиму інерційного функціонування в режим випереджувального інноваційного поступу та значна активізація стихійного інтегрування дітей з особливими потребами до загальноосвітніх закладів освіти. Офіційна статистика щодо кількості дітей з порушеннями психофізичного розвитку, що навчаються в загальноосвітніх закладах в умовах стихійного інтегрування в цілому по країні відсутня, як і ґрунтовний статистичний державний облік дітей з особливими потребами, що вказує на міжвідомчі бар'єри, відсутність єдиної категоріальної класифікації, різноманіття підходів до проведення обліку таких дітей тощо [18, 29].

Третій етап, що триває з 2011 р. — й донині, виділяється напрямом суттєвого зменшення кількості спеціальних навчальних закладів та учнів з особливими потребами у них, що, з одного боку, пов'язано із використанням індивідуальної форми навчання, а з іншого — створенням навчально-реабілітаційних центрів. З 2005 по 2009 рр. кількість дітей, що навчались у спеціальних навчальних закладах складала 67,5 тис. осіб, а в період 2011–2014 рр. зменшилась у 1,5 рази і становила близько 42 тис. осіб. Також зменшилась чисельність спеціальних навчальних закладів з 380 до 220. У цілому за останні 25 років в Україні кількість осіб з інвалідністю збільшилася майже удвічі: з 1,6 млн осіб у 1991 р. до 2,8 млн осіб у 2013 р. сягнувши показника понад 6,1 % від загальної чисельності населення. Чисельність дітей з інвалідністю за цей період зросла на 0,5 %. Вагомим здобутком цього періоду є впровадження інклюзивної освіти, тобто системи освіти, що передбачає надання освітніх послуг дітям з особливими освітніми потребами в умовах загальноосвітнього навчального закладу і базується на принципах забезпечення прав дітей на освіту та можливість навчання за місцем проживання [18, 4].

Таким змінам сприяв канадсько-український проект “Інклюзивна освіта для дітей з особливими освітніми потребами в Україні” (2008–2013 рр.), який за фінансової підтримки Канадської агенції міжнародного розвитку (CIDA) та за участі Канадського центру

вивчення неповносправності Університету Грента МакЮена; Інституту спеціальної педагогіки НАПН України (провідна наукова установа), Всеукраїнського фонду “Крок за Кроком”, Національної Асамблеї інвалідів України реалізовувався в Україні [7].

Отримані результати та сформульовані на їх основі пропозиції щодо впровадження інклюзивної освіти в Україні мали велике значення для створення основних загальнодержавних документів і розроблення необхідних матеріалів для урядових інституцій. Разом з тим, напрацювання та поширення українсько-канадського проєкту серед загалу освітян і батьків сприяло розробленню науковцями Інституту спеціальної педагогіки НАПН України програмно-методичних комплектів з інклюзивної освіти для педагогічних університетів, закладів післядипломної педагогічної освіти, виданню посібників та методичних матеріалів для педагогів і батьків дітей з особливими потребами. Значно прискорила темп розвитку інклюзивної освіти в Україні ратифікація Конвенції ООН про права інвалідів та Факультативного протоколу (грудень 2009 р.).

В цей період було видано вагомі для розвитку інклюзивної освіти документи — розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів щодо запровадження інклюзивного та інтегрованого навчання у загальноосвітніх навчальних закладах на період до 2012 року”, відповідний наказ МОН України. Вагомим внеском було і внесення у 2010 р. змін до Закону України “Про загальну середню освіту”, відповідно до яких загальноосвітні навчальні заклади отримали можливість створювати спеціальні та інклюзивні класи для навчання дітей з особливими потребами, що означало перехід інклюзії під державний контроль. Згодом МОН України затвердило “Концепцію розвитку інклюзивної освіти”, а в серпні 2011 р. — “Порядок організації інклюзивного навчання в загальноосвітніх навчальних закладах”.

Концепція вперше запровадила у законодавчій базі України термін інклюзивного навчання «як комплексного процесу забезпечення рівного доступу до якісної освіти дітям з особливими освітніми потребами шляхом організації їх навчання у загальноосвітніх навчальних закладах на основі застосування особистісно-орієнтованих методів навчання з урахуванням індивідуальних особливостей навчально-пізнавальної діяльності таких дітей» [2]. Передбачалось також створення додаткової посади асистента учителя. Трансфор-

мації, пов'язаної із запровадженням інклюзивного навчання, зазнали фактично всі ланки спеціальної освіти. В цей період значних змін, зокрема в змістовому аспекті, зазнав і процес навчання дітей з особливими потребами в умовах спеціальних дошкільних закладів (груп) і спеціальних шкіл-інтернатів.

На основі науково-теоретичного аналізу і встановлення концептуальних підходів в Україні було розроблено новий Державний стандарт початкової освіти для дітей з особливими освітніми потребами (затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 607 від 21 серпня 2013 р.), основою чого стало розроблення нового змісту і програмно-методичного забезпечення навчання таких дітей. Затвердження Стандарту зумовило підготовку нових навчальних та корекційно-розвивальних програм для дошкільної, початкової та основної шкільних ланок освіти таких дітей. Як ми бачимо, система освіти дітей з особливими потребами в Україні, як і освітня галузь в цілому, пройшла досить тривалий шлях, зазнаючи відповідних організаційно-змістових змін, основним завданням яких було створення альтернативних моделей психолого-педагогічної підтримки, засобів для вільного вибору форм навчання дітей, рівня і діапазону освітніх потреб. Нині до мережі дошкільних закладів для дітей з особливими освітніми потребами входять: спеціальні дошкільні навчальні заклади (ясла-садки) комбінованого типу; ясла-садки компенсуючого типу (спеціальні та санаторні) для дітей від 2 до 6–7 років, яким необхідна корекція фізичного та (або) розумового розвитку, тривале лікування та реабілітація; навчальні заклади зі спеціальними й інклюзивними групами [23].

Сучасна Україна стоїть на порозі нової прогресивної епохи. Це епоха громадянського, усвідомленого й толерантного суспільства. Цю тезу підтверджує факт проведення великої кількості реформ, зокрема, в освіті. Сьогодні в Україні відбувається зміна тенденцій у галузі соціальної політики держави стосовно людей із особливими потребами. Одним із пріоритетних напрямків державної політики в освітній сфері є впровадження інклюзивної освіти, яка виключає будь-які форми дискримінації учнів: за фізичним, національним показником або через певні особливості поведінки, а також створює для всіх учасників освітнього процесу відповідні умови для отримання повноцінної якісної освіти. Основна теза інклюзії полягає в тому, що всі діти можуть і мають право повноцінно

навчатися, а також брати участь у соціальному, політичному та економічному житті суспільства.

У відповідності до Закону України “Про освіту”, “інклюзивне навчання — це система освітніх послуг, гарантованих державою, що базується на принципах недискримінації, врахування багатоманітності людини, ефективного залучення та включення до освітнього процесу всіх його учасників” [1]. Мета інклюзії в освітній сфері полягає у частковій або повній ліквідації і попередженні соціальної ізольованості, що є наслідком відсутності толерантності й негативним ставленням до поняття плюралізму. Інклюзія визначає освіту основним механізмом попередження порушення прав людини й запобігання будь-яких форм дискримінації [5].

Сучасні дослідження науковців з питань впровадження інклюзивної освіти в багатьох країнах Європи, доводять, що провідна роль у процесі соціальних змін належить державі. Особливою ознакою є те, що соціальна політика стосовно людей із особливими освітніми потребами формується на принципах рівноправності й толерантності. Позитивний результат в галузі інклюзії показують такі країни як Німеччина, Фінляндія, Австрія, Швеція та інші. Наприклад, у Фінляндії право на інклюзивну освіту закріплено на законодавчому рівні й дозволяє дітям із особливими освітніми потребами навчатися у звичайних школах. Це положення забезпечує можливість отримання повноцінного соціального досвіду для усіх учасників освітнього процесу й сприяє гуманізації суспільства [15].

Україна знаходиться на етапі впровадження інклюзивної системи освіти, коли шляхом багаточисельних спроб і помилок держава прямує до становлення прогресивної налагодженої системи. Як і в будь-якому новому процесі, на етапі впровадження інклюзії ми стикаємося із чималою кількістю проблем, які формуються із соціальних бар’єрів, стереотипів, недостатньої матеріальної і моральної підготовки населення, а зокрема, працівників шкіл. Нами було виділено основні проблеми впровадження інклюзивної системи освіти в Україні. Усі перешкоди можна об’єднати в групи в залежності від рівня, на якому вони існують. Так чином, на макрорівні існує проблема відповідного фінансування шкіл, яке б забезпечило достойну матеріально-технічну базу задля надання якісних освітніх послуг дітям із особливими потребами. Ця проблема проявляється у відсутності в більшості українських шкіл обладнання, яке б допомагало

пересуватися дітям із порушеннями опорно-рухового апарату, відсутності необхідної матеріально-технічної бази для навчання дітей із різними фізичними та ментальними розладами тощо [30].

На мезорівні основними перешкодами на шляху до ефективного впровадження інклюзивної освіти є наявність культурних стереотипів щодо людей з інвалідністю, адже наше суспільство лише робить кроки до прийняття плюралізму як основи виховання; неготовність вже існуючої системи освіти відповідати індивідуальним потребам кожної дитини, що проявляється у неможливості впровадження індивідуального підходу (спрямованість освіти на маси, велика наповненість класів, “унормовування” учнів, яке ігнорує індивідуальність дитини). Особливою проблемою виступає відсутність спеціальних стандартів освіти, зокрема навчальних програм, які б відповідали освітнім потребам як дітей без особливих потреб, так і дітей, котрі мають їх [8].

Проблеми розвитку інклюзії в українській школі на мікрорівні пов'язані з діяльністю конкретних закладів освіти, окремих фахівців. Під час апробації інклюзивної освіти, шкільні соціальні педагоги та психологи зіткнулися із проблемою психологічного бар'єру учнів, батьків і вчителів. Ця проблема тісно пов'язана із існуванням стереотипів відносно людей з особливими потребами. Окрім того, необхідно говорити й про проблеми професійної підготовки вчителів. Більшість українських вчителів виявилися професійно неготовими до інклюзивного підходу у навчанні, оскільки він вимагає наявність спеціальних знань (розробка спеціальних навчальних планів, робота із дітьми з вадами здоров'я, зокрема, з дітьми, котрі мають ментальні розлади) [20].

Незважаючи на велику низку проблем, інклюзія в Україні активно прогресує і невпинно рухається вперед. Якщо звернутися до української національної психології, можна говорити про те, що в Україні є усі засади для формування толерантного громадянського суспільства. На разі, основним великим кроком на шляху до впровадження інклюзії є нова реформа освіти, що затверджує на законодавчому рівні право дитини на інклюзивну освіту [7].

Таким чином, інклюзивна освіта є системою освітніх послуг, які дозволяють усім учасникам освітнього процесу отримати якісну освіту та однаково якісний соціальний досвід. Для України інклюзія є педагогічною інновацією, котрої вимагає час і нове українське

суспільство. В процесі впровадження нової, для встановленої системи, форми освіти реформатори стикаються із чималою кількістю культурних, соціальних, економічних перешкод. Проте, закордонний досвід показує, що інклюзивна система є реальною й ефективною формою освіти, що інтегрує людей із особливими потребами в соціум [7].

У більшості країн Західної Європи та Америки активно досліджується питання інклюзивного навчання, адже принцип комплексного навчання здорових дітей та дітей з порушеннями розвитку — ненова. На початку ХХ ст. Л.С. Виготський, одним з перших, обґрунтував концепцію інтегрованого навчання. Основні принципи науковця стали визначальними в концепції нормалізації, що була розроблена у 70-х роках ХХ ст. у Скандинавії та стала підґрунтям для розвитку інтегративних процесів у світі. Основною ідеєю концепції “нормалізації” було твердження про те, що життя та побут людей з обмеженими можливостями повинні бути якнайбільш наближеними до умов і стилю життя суспільства, в якому вони живуть; суспільство насамперед має змінити ставлення до дітей з психофізичними порушеннями і забезпечувати захист їхніх прав та інтересів, а діти у свою чергу мають прийняти умови і стиль життя суспільства, в якому вони перебувають, і підлаштовуватися до них.

Концепція нормалізації також вказує на те, що дитина з особливими освітніми потребами має загальні для усіх дітей потреби, головною з яких є потреба в любові та атмосфера, що стимулює її розвиток; дитина повинна вести максимально наближене до нормального життя; кращим місцем для неї є її дім; навчатися можуть усі діти, якими б тяжкими не були порушення розвитку, тому всі повинні мати можливість отримати освіту. З початку 90-х років ХХ ст. провідною моделлю сучасних суспільно-соціальних відносин стосовно осіб з порушеннями розвитку визначено теорію включення, яка на відміну від теорії нормалізації, ґрунтується на визнанні та повазі особистих людських відмінностей. Фундаментальним у теорії включення є те, що не особистість має пристосовуватись до суспільних, соціальних, економічних стосунків, а навпаки — суспільство має створити умови для задоволення особливих потреб кожного індивіда.

Таким чином, на зміну поняття «інтеграція» виникає поняття “інклюзія” — включення (inclusion). Цьому слугувало розповсюджен-

ня Декларації прав дитини ООН, Саламанської Декларації ЮНЕСКО і програми дій щодо навчання осіб з особливими потребами в умовах інклюзії (Іспанія, м. Саламанка, 1994) [3]. На сьогоднішній день зміщуються напрями від адаптації людини до навколишнього середовища в бік адаптації середовища для задоволення потреб людини; сучасне суспільство дійшло до визнання та ствердження права людей з особливостями психофізичного розвитку на повноцінну участь у суспільному житті і намагається усвідомити необхідність створення умов для повноцінного втілення цього права. Автор першого в Україні дослідження з інклюзивної освіти, А.А. Колупаєва, у своїй монографії «Інклюзивна освіта: реалії та перспективи» [19] аналізуючи науково-педагогічні джерела, міжнародні нормативно-правові документи та власні наукові здобутки надає засадничі понятійнотермінологічні формулювання. Зокрема, науковець зазначає, що на даний момент визначається кілька підходів до надання освіти дітям з особливими потребами. Основними з яких є інтеграція (integration) та інклюзія (inclusion). Колупаєва вказує, що “на основі загальної термінологічної експансії англійської мови ця термінологічна лексика в останні роки досить широко почала використовуватися і в Україні, втім, іноді із досить суперечливою доречністю та відповідністю” [19].

Інтеграція (integration (англ.) — цілий) у науковій літературі окреслюється багатьма теоретичними підходами до окремих її проблем, що відповідно ускладнює визначення та класифікацію її напрямів. На її думку у загальновизначеному розумінні освітня інтеграція надає можливість дітям з особливими освітніми потребами навчатись у звичайних класах (групах) загальноосвітньої школи (дошкільного навчального закладу), в той час як діти мають опанувати програму масової або спеціальної школи (дошкільного навчального закладу), їм надаються усталені освітні послуги.

Як колективна форма освітньої інтеграції можуть працювати спеціальні класи (групи), в яких діти з особливими потребами розвитку здобувають освітній рівень спеціальної школи-інтернату відповідно типу або загальноосвітнього закладу. Міжнародні документи, зокрема Саламанська декларація наголошують на тому, що “Інтеграція дітей та молоді з особливими освітніми потребами відбувається найкраще в рамках інклюзивних шкіл, які повинні приймати всіх дітей, не зважаючи на їхні фізичні, інтелектуальні, соці-

альні, емоційні, мовні чи інші особливості” [3; 6]. В рамках інклюзії всі учні вважаються повноправними членами дитячого колективу, забезпечуються безперешкодним доступом, підтримкою, за необхідності медико-соціальною і психолого-педагогічною допомогою.

Вчені скандинавських країн у своїх дослідженнях зазначають, що інклюзивна освіта, на відміну від інтеграції є гнучкою, індивідуалізованою системою навчання з психолого-педагогічною підтримкою дітей та молоді з особливостями психофізичного розвитку в умовах масової загальноосвітньої школи, що розташована поблизу місця проживання [3]. В рамках інклюзивної системи навчання визначено та враховано різноманітність дитячого колективу, особливі освітні потреби задовольняються у дітей різних категорій за допомогою індивідуалізованих методів навчання, адаптованих навчальних програм, спеціально розроблених та підібраних допоміжних навчальних матеріалів, додаткових посібників тощо [3].

А.А. Колупаєва пропонує використовувати наступне визначення терміну інклюзивного навчання, яке передбачає створення освітнього середовища, яке б відповідало потребам та можливостям кожної дитини, незалежно від особливостей її психофізичного розвитку. Інклюзивне навчання окреслює гнучку, індивідуалізовану систему навчання дітей з особливостями психофізичного розвитку в умовах масової загальноосвітньої школи (дошкільного навчального закладу) за місцем проживання. Навчання проходить за індивідуальною програмою в дошкільному навчальному закладі та персональним навчальним планом в школі, також дитина забезпечується медико-соціальною та психолого-педагогічною допомогою [18; 12].

Головна мета інклюзивного навчання і виховання — це створення умов для особистісного розвитку, творчої самореалізації та утвердження людської гідності дітей з особливими потребами. Базовими завданнями інклюзивного навчання і виховання вважаються: забезпечення прав дітей з особливими потребами на здобуття освіти в умовах загальноосвітніх навчальних закладів у комплексному поєднанні з корекційно-реабілітаційними заходами; різнобічний розвиток індивідуальності дитини на основі виявлення її задатків і здібностей, формування інтересів і потреб; збереження і зміцнення морального і фізичного здоров'я вихованців; виховання в учнів любові до праці, здійснення їхньої допрофесійної підготовки, забезпечення умов для життєвого і професійного самовизначення;

виховання школяра як культурної і моральної людини з етичним ставленням до навколишнього світу і самої себе; надання у процесі навчання і виховання кваліфікованої психолого-медико-педагогічної допомоги з урахуванням стану здоров'я, особливостей психофізичного розвитку вихованця. Слід зауважити, що фундаментальні основи інклюзивного навчання викладено в Саламанській декларації, в рамках дій щодо освіти осіб з особливими потребами. У даному документі зазначено, що “основним принципом інклюзивного навчання є те, що всі діти мають навчатися разом у всіх випадках, коли це можливо, незважаючи на жодні труднощі чи відмінності між ними” [3; 10].

Удосконалення системи освіти в Україні, що спрямовано на демократизацію та гуманізацію, визначає необхідність впровадження інноваційних технологій в освіті для людей з особливими потребами. Інклюзія є однією з головних тенденцій розвитку вказаного типу освіти в Україні. Певна річ, що інклюзивна освіта як нововведення в педагогічній галузі переживає на шляху становлення чимало труднощів, до яких належать некомпетентність педагогічних кадрів у роботі з дітьми, що мають особливі потреби, у загальноосвітній школі, архітектурна непристосованість споруд, недостатній рівень розвитку нормативно-правової бази, недостатнє фінансування інклюзивних закладів, академічна перевантаженість навчальних програм, які важко адаптувати до освітніх потреб зазначеної категорії дітей, низький рівень методичного забезпечення, негативне ставлення батьків повносправних дітей до інклюзивного навчання.

Ще одним фактором, який здатний затримувати розвиток цього виду освіти — це недостатній аналіз вітчизняного і зарубіжного досвіду педагогічної роботи з дітьми, що мають особливості психофізичного розвитку. На даний момент в нашій державі вбачається парадоксальна, але загалом типова для перетворень ситуація, що визначається наявністю законодавства, що декларує права дітей з особливими потребами на розвиток, здобуття освіти та соціальну інтеграцію і водночас повною мірою не вказує на практичні механізми їх реалізації [29].

Таке становище пов'язане насамперед з тим, що інклюзивна освіта і за кордоном, і особливо в Україні, має доволі невелику історію розвитку. Порівняно, в нашій країні початок інтеграції особливих дітей до масової шкільної системи припав на початок 90-х рр. минуло-

го століття, а в 2001 р. Міністерство освіти і науки України, Інститут спеціальної педагогіки АПН України та Всеукраїнський фонд “Крок за кроком” створили науково-педагогічний експеримент “Соціальна адаптація та інтеграція в суспільство дітей з особливостями психофізичного розвитку шляхом організації їх навчання у загальноосвітніх закладах”, метою якого стали розробка та реалізація процесу включення дітей зазначеної категорії до загальноосвітніх навчальних закладів та раннього їх прилаштування в соціальне середовище з урахуванням типологічних та індивідуальних особливостей.

Інклюзивна освіта почала підтримуватися на законодавчому рівні України з 2010 р., коли до Закону України “Про загальну середню освіту” було внесено зміни, згідно яких загальноосвітні навчальні заклади могли повноправно створювати спеціальні та інклюзивні класи для навчання дітей з особливими потребами. Відповідно до цього в жовтні 2010 р. МОН України затвердило “Концепцію розвитку інклюзивної освіти”, а в серпні 2011 р. Кабінет міністрів України затвердив “Порядок організації інклюзивного навчання в загальноосвітніх навчальних закладах”. На сьогоднішній день інклюзивне навчання поширюється у всіх регіонах України. Безумовно, за декілька десятків років неможливо накопичити значний теоретичний та практичний досвід з інклюзивної освіти на українських теренах, саме тому праці з осмислення проблем впровадження цього різновиду освіти у працях науковців особливо актуальні [2].

До напрямів удосконалення щодо підвищення ефективності управлінської діяльності керівника ЗЗСО у впровадженні інклюзивного навчання було запропоновано такі шляхи вирішення проблем та труднощів, пов’язаних із запровадженням інклюзивного навчання:

1. Реорганізація штату (введення посад асистентів вчителя, корекційних педагогів, спеціальних психологів).
2. Удосконалення навчально-методичного забезпечення:
 - розробки індивідуальних навчальних планів, програм;
 - розробки принципів оцінювання навчальних досягнень учнів з особливими освітніми потребами, які навчаються у загальноосвітніх навчальних закладах з інклюзивним навчанням;
 - розробки методичних рекомендацій і посібників щодо психолого-педагогічних властивостей організації навчання, комплексної реабілітації, створення передумов для соціалізації дітей з особли-

вими освітніми потребами дошкільного та шкільного віку в умовах інклюзії;

— загальноосвітніх навчальних закладів з інклюзивним та інтегрованим навчанням спеціальними підручниками та наочно-дидактичними матеріалами з урахуванням цільової групи учнів з особливими освітніми потребами;

— реалізації корекційно-розвиткової складової індивідуального навчального плану в умовах інклюзивного навчання, спрямованої на вирішення своєрідних завдань, зумовлених особливостями психофізичного розвитку учнів, шляхом виконання індивідуального та диференційованого підходу.

3. Підготовка педагогічних кадрів;

— спеціальна підготовка та перепідготовки педагогічних працівників для навчання дітей з особливими освітніми потребами в умовах інклюзії;

— спеціальна підготовки консультантів обласних та районних (міських), що надаватимуть психолого-медико-педагогічні рекомендації з питань навчання та розвитку дітей з особливими освітніми потребами в умовах інклюзивного навчання;

— запровадження системної організаційно-методичної, консультативно-роз'яснювальної діяльності серед керівників освітніх навчальних закладів, громадськості, батьків щодо забезпечення прав дітей з особливими потребами на освіту.

4. Удосконалення матеріально-технічної бази.

5. Удосконалення нормативно-правової бази розроблення Типового положення про порядок організації інклюзивного навчання у загальноосвітньому навчальному закладі.

Усі респонденти погоджуються з необхідністю отримання додаткової курсової підготовки до інклюзивної освіти для директорів шкіл.

Очікувані результати:

— забезпечення прав дітей з особливими освітніми потребами та рівний доступ до якісної освіти, незалежно від стану здоров'я та місця їх проживання;

— створення необхідних умов для функціонування та розвитку інклюзивної освіти в ЗЗСО;

— зміна освітньої парадигми, модернізація навчального процесу шляхом урахування сучасних досягнень науки та практики;

- забезпечення архітектурної пристосованості загальноосвітніх навчальних закладів різних типів, незалежно від форм власності, та підпорядкування, відповідно до потреб дітей;
- підготовка достатньої кількості кваліфікованих педагогічних працівників, які володітимуть методиками інклюзивного навчання, створення системи підвищення їх професійної діяльності;
- забезпечення навчальних закладів, що впроваджують інклюзивне навчання, транспортними засобами, відповідними навчально-методичними, наочними, дидактичними матеріалами, сучасними засобами реабілітації для індивідуальної та колективної роботи.

Список використаних джерел

1. Офіційний портал Верховної Ради України (2020). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/index>.
2. Міністерство освіти і науки України (2020). URL: <https://mon.gov.ua/ua>.
3. Саламанская декларация (2000). Рамки действий по образованию лиц с особыми потребностями, принятые Всемирной конференцией по образованию лиц с особыми потребностями: доступ и качество. Саламанка. Испания, 7-10 июня 1994 г. Київ.
4. Бевз Г.М. (2005). Діти державної опіки: проблеми, розвиток, підтримка: Навчально-методичний посібник у 2-х кн. Київ: Міленіум. 286 с.
5. Бондар І.І., Засенко В.В. (2004). Діти з особливими потребами в загальноосвітньому просторі: початкова ланка: посібник [для вчителів початкових класів]. Київ. 152 с.
6. Васильченко Л.В. (2006). Професійна компетентність керівника школи. Харків: Основа. 208 с.
7. Василюк А., Пахоцінський Р., Яковець Н. (2002). Сучасні освітні системи. Ніжин: Редакційно-видавничий відділ НДПУ. 139 с.
8. Виклик для України (2007): розробка рамкових основ змісту (національного курикулуму) загальної середньої освіти для 21-го століття. *Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції*. 26–27 червня 2007 р. Київ. 239 с.
9. Гончарова Е.Л., Кукушкина О.И. (2002). Ребенок с особыми образовательными потребностями. *Альманах Института коррекционной педагогики РАО*, 5. URL: <http://ise.edu.mhost.ru/almanah/>.
10. Даниленко А.І. (2004). Управління інноваційною діяльністю в загальноосвітніх закладах: Монографія. Київ: Міленіум. 124 с.

11. Егоров П.Р. (2012). Теоретические подходы к инклюзивному образованию людей с особыми образовательными потребностями. URL: http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2012/3/pedagogika/egorov.pdf
12. Елен Р. Даниелс, Кей Стаффорд. (2000). Залучення дітей з особливими потребами до загальноосвітніх класів. Львів: Товариство "Надія". 256 с.
13. Забезпечення інклюзії студентів шляхом розбудови безбар'єрного освітнього середовища (2008). URL: http://nain.org.ua/index.php?option=com_progalendar &month=6&day=27&year=2008.
14. Заярнюк О.В. (2004). Соціальний захист уразливих верств населення: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Серія "Економічні науки"*. Кіровоград: КНТУ, 6, С. 131–134.
15. Інновація: Теорія і практика (2014). *Таврійський вісник освіти*, 1 (45). Частина II.
16. Інклюзивна освіта: стан і перспективи розвитку в Україні (2007). Науково-методичний збірник. Київ: ФОП Придатченко П.М..
17. Колупаєва А.А. (2006). Сучасні інноваційні тенденції в освіті, навчанні та психолого-педагогічному супроводі дітей з особливими потребами. Основи соціальної педіатрії: навчально-методичний посібник. Київ.
18. Колупаєва А.А. (2008). Інклюзивна освіта: реалії та перспективи: монографія. Київ: САММІТ-книга. 272 с.
19. Колупаєва А.А., Таранченко О.М. (2016). Інклюзивна освіта: від основ до практики: монографія. Київ: ТОВ "АТОПОЛ". 152 с.
20. Колупаєва А.А. (2010). Путівник для батьків дітей з особливими освітніми потребами: навч.-метод. посіб. у 9 книгах. Інклюзивна освіта: вибір батьків. Книга 1. Київ. 70 с.
21. Мельник С., Гаврюшенко Г. (2010). Законодавчо-нормативне забезпечення державної соціальної політики щодо інвалідів. *Україна: аспекти праці*, 6, С. 16–20.
22. Назарова Н.М. (2020). Теоретические и методологические основы образовательной интеграции. Режим доступу: сайт URL: http://mosmethod.ru/files/metod/nachalnoe/docs/sbornik_kon_22_iyunya.pdf.
23. Сбруева А.А. (2004). Тенденції реформування середньої освіти розвинених країн в контексті глобалізації (90-ті рр. XX–XXI ст.): монографія. Суми: Козацький вал. 500 с.
24. Софій Н.З., Найда Ю.М. (2007). Концептуальні аспекти інклюзивної освіти. Інклюзивна школа: особливості організації та управління: навч.-метод. посібник. Київ. 128 с.
25. Стабс С. (2002). Инклюзивное образование при ограниченных ресурсах (Sue Stubbs, Inclusive Education Where There are few resources): пособие. Oslo.

26. Софій Н., Сварник М., Троханіс П. (2006). Права дітей з особливими освітніми потребами та рівний доступ до якісної освіти. Київ: Міжнародний фонд “Відродження”. 64 с.

27. Таранченко О.М. (2016). Освіта дітей з особливими потребами за часів незалежності України: етапність у стратегічному вимірі. *Інклюзивна освіта-освіта для всіх*, 3, С. 7–18.

28. Кугуєнко Н.Ф. (2013). Світовий досвід інтегрування дітей з особливими освітніми потребами в загальноосвітні навчальні заклади. *Джерело педагогічних інновацій — управління освіти*. URL: kominternovskiy-ruo.edu.kh.ua/Files/.../Джерело_Силина_2013.doc.

29. Хамініч С.Ю., Переверзева О.В. (2013). Інклюзивна освіта в контексті інноваційного розвитку України. URL: http://confcontact.com/2013_03_15/35_Haminich.htm.

30. Шахненко В.І., Шевченко В.Т. (2013). Здійснення інклюзивної освіти як педагогічна проблема: історія, сучасність і перспективи розвитку. *Джерело педагогічних інновацій — управління освіти*. URL: kominternovskiy-ruo.edu.kh.ua/Files/.../Джерело_Силина_2013.doc.

3.6. Інституціональне забезпечення формування інклюзивного суспільства для осіб з інвалідністю в Україні: потенціал та актуальні проблеми

“Інваліди відносяться до найбільш ізольованих груп населення у світі”
Всесвітня організація охорони здоров’я

Концепції визначення місця людини з інвалідністю в суспільстві

Негативні явища сучасного світу — збройні конфлікти, екологічні й техногенні катастрофи, забруднене довкілля, виснажливий темп життя, відсутність доступу частини людей до якісного харчування, чистої питної води, медичного обслуговування, — не сприяють зміцненню здоров’я населення. Наслідком стала тенденція до збільшення кількості людей з інвалідністю. У 1980-х роках їх кількість досягла 500 млн. осіб [2]. За даними ООН, на початок 2000-х років осіб з інвалідністю було 650 млн., що становить близько 10 % населення світу [25]. За даними, опублікованими у 2018 р., кількість осіб з інвалідністю досягла 1 млрд., або 15 % населення

світу [27]. Отже, за 40 років інвалідність у світовому масштабі зростає майже удвічі. Проте частка осіб із інвалідністю в різних країнах варіює у значних межах. Так, за даними ВООЗ, у країнах з низьким та середнім рівнем доходу вона більша порівняно з країнами з високим рівнем доходу [4].

Через необхідність нести додаткові витрати на медичну допомогу, спеціальні засоби та підтримку, особи з інвалідністю проживають у гірших умовах та є загалом біднішими, ніж здорові люди із таким самим рівнем доходу [4]. Крім того, до половини осіб з інвалідністю не в змозі оплачувати медичну допомогу. Ймовірність того, що людина з інвалідністю може стикнутися з неякісним лікуванням, у чотири рази вища, ніж у решти громадян, а ймовірність відмови у наданні медичної допомоги — у три рази вища. Водночас захворювання, викликані бідністю, взаємопов'язані, вони мають численні спільні причини, які в сукупності призводять до зростання інвалідності [4]. Таким чином, виникає ланцюговий ефект, що породжує замкнене коло: низькі доходи, труднощі з отриманням медичної допомоги, труднощі з освітою та працевлаштуванням призводять до ще нижчих доходів і погіршення стану здоров'я.

Тенденція до зростання кількості людей з інвалідністю зробила вирішення їх проблем невід'ємною складовою стратегії сталого розвитку кожної держави. Про це свідчить, зокрема, опублікована 2018 р. ООН флагманська доповідь “Disability and Development Report”, присвячена розширенню можливостей людей з інвалідністю в контексті досягнення цілей сталого розвитку на період до 2030 року [27].

У документі відзначене несприятливе становище значної частини цієї групи населення. Практично у всіх країнах світу особи з інвалідністю демонструють нижчий рівень освіти, економічної активності та добробуту порівняно з іншими громадянами [27]. Водночас наводиться значна кількість позитивних прикладів і практик, які допомагають створити інклюзивне суспільство, де особи з інвалідністю можуть вести незалежний спосіб життя. “Необхідні конкретні дії для того, щоб один мільярд людей з обмеженими можливостями в світі — 15 % світового населення, — були і учасниками, і бенефіціарами розвитку” — наголошується у доповіді [27].

Ставлення суспільства до людей з інвалідністю еволюціонувало від агресії, несприйняття і дискримінації до терпимості та співчуття. Але завжди існувала проблема протиставлення, психологічного

відчуження, інституціоналізації від суспільства. Ідеї повнішої інтеграції осіб з інвалідністю у суспільне життя і зміна поглядів на їх можливості почали з'являтися приблизно у 1960–70-ті рр. Одним зі свідчень цього було започаткування параолімпійських ігор [3, с. 6]. Нижче узагальнено представлені основні концепції, спрямовані на визначення місця особи з інвалідністю в суспільстві (табл. 3.6.1).

Таблиця 3.6.1

**Концепції визначення
місця людини з інвалідністю в суспільстві***

Концепція	Короткий зміст
Філантропічний підхід	Інвалідність є “людською трагедією”, а інвалід є людиною, що потребує співчуття та особливого ставлення.
Соціологічний підхід	Інвалідність обмежує здатність до повноцінної суспільної життєдіяльності та право мати рівноцінні можливості з іншими членами соціуму.
Економічний підхід	Інвалідність є причиною збільшення матеріальних витрат через особливі потреби людей з інвалідністю та їх обмежену працездатність.
Біомедичний підхід (медична модель)	Прирівнює інвалідність до хвороби чи вади, яка стоюється безпосередньо стану здоров'я індивіда.
Соціально-політичний підхід (соціальна модель)	Трактує інвалідність як наслідок невідповідності середовища можливостям людини. Вбачає вирішення проблеми інвалідності в реструктуризації суспільства, усуненні бар'єрів та пошуку способів інтеграції людей з інвалідністю в соціум.
Правозахисна модель	Виникла як подальша трансформація соціальної моделі. Розглядає інвалідність як правову проблему. Визнає і поважає інвалідність людини як елемент людського розмаїття; покладає відповідальність на суспільство і уряд країни за забезпечення умов політичної, правової, соціальної та фізичної підтримки людей з інвалідністю, повноцінної їх участі у суспільному житті.

Соціальна та правозахисна моделі найбільш адекватні сучасним цілям сталого розвитку, проте медична модель (або деякі її риси) все ще залишається визначальною в багатьох країнах. Соціальну модель

* Складено на основі даних [3, 5, 10].

не вдається перетворити на пріоритетну, особливо в менш розвинених країнах. Як не прикро, Україна належить до числа останніх, про що із занепокоєнням зазначає Комітет з прав людей з інвалідністю ООН у заключних зауваженнях щодо первинної доповіді України про стан реалізації Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю [15]. Цей гнітючий факт на тлі значних зусиль у формуванні інклюзивного суспільства, які докладає найавторитетніша світова організація, робить проблему інтеграції осіб з інвалідністю не просто актуальною, а гостроактуальною, що вимагає термінових заходів на її вирішення.

У Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, прийнятій 13.12.2006 р. та ратифікованій 03.05.2008 р., зазначено, що інвалідність є результатом взаємодії, яка відбувається між людьми з порушенням здоров'я та відносницькими і середовищними бар'єрами і заважає їхній повній та ефективній участі в житті суспільства [6]. Доступність та суспільна інтеграція осіб з інвалідністю є базовими принципами та одночасно стратегічними цілями й передумовами для реалізації інших прав. У Конвенції ООН сформульовані права людей з інвалідністю і окреслені напрями та сфери, за якими визначається якість та повноцінність життя людей з інвалідністю, які потребують трансформації, оскільки реалізації цих прав заважають існуючі бар'єри (статті 19-30 Конвенції).

Стаття 9 Конвенції "Доступність" проголошує необхідність здійснення країнами-учасницями заходів для забезпечення особам з інвалідністю доступу до фізичного оточення, транспорту, інформації та зв'язку, зокрема, інформаційно-комунікаційних технологій і систем, а також до інших об'єктів і послуг як у міських, так і в сільських районах. Це заходи, які включають виявлення й усунення перепон і бар'єрів, що перешкоджають доступності [6].

Схематично послідовність дій зображена на *рис. 3.6.1*.

Шляхи усунення бар'єрів інтеграції осіб з інвалідністю логічно визначаються відповідно до сформульованих у доповіді ООН "Disability and Development Report" сімнадцяти цілей сталого розвитку. Серед них були виділені сім особливо значущих для подолання бар'єрів:інвалідності:

- покласти край злидням у всіх їх проявах;
- забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці;

- забезпечення інклюзивної та справедливої якісної освіти і розширення можливостей навчання впродовж усього життя для всіх;
- забезпечити доступність і збалансоване управління водопостачанням і санітарією для всіх;
- забезпечити доступ до недорогої, надійної, стійкої і сучасної енергії для всіх;
- сприяння стійкому, інклюзивному та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідної роботи для всіх;
- зробити міста і населені пункти інклюзивними, безпечними, стійкими і сталими.



Рис. 3.6.1. Послідовність кроків по забезпеченню доступності для осіб з інвалідністю

У цей перелік ми вважаємо за потрібне включити ще одну мету — сприяти створенню мирних і інклюзивних суспільств для сталого розвитку, забезпечити доступ до правосуддя для всіх і створювати ефективні, підзвітні та інклюзивні інститути на всіх рівнях. На нашу думку, ця мета є інтегруючою щодо всіх попередніх.

Відповідно до доповіді ООН, для кожної цілі можна виділили сфери її реалізації: соціальний захист, медицина, освіта, зайнятість і працевлаштування, простір та середовище, інформація, права і політична сфери. Зазначимо, що складність питання полягає в тому, що досягнення кожної цілі потребує зусиль відразу у кількох сферах. Так, ціль “Покласти край злидням ...” для людей з інвалідністю має здійснюватися не лише у сфері соціального захисту, але й зайнятості та працевлаштування, а також освіти (надання можли-

вості для подальшого працевлаштування), правовій (регулювання умов освіти та працевлаштування осіб з інвалідністю), політичній (закріплення в законодавстві права на гідне життя осіб з інвалідністю), медичній (реабілітація і підтримання належного стану здоров'я для можливості працювати), інформаційній — знання своїх прав та можливостей, пільг та способів їх одержання.

Таким чином, формування інклюзивного суспільства вимагає комплексної трансформації множини економічних, політичних, соціальних факторів, які на даний час є бар'єрами для повної та ефективної участі в житті цього суспільства осіб з інвалідністю.

Поняття бар'єрів потребує переосмислення

ВООЗ визначає бар'єри як “фактори в оточенні людини, які, завдяки своїй відсутності або присутності лімітують функціонування та призводять до обмеження життєдіяльності. Вони включають такі аспекти, як недоступність оточуючого природного середовища, відсутність необхідної допоміжної технології, негативне ставлення людей до факту обмеження життєдіяльності” [4].

Існують різні підходи до класифікації бар'єрів, найбільш відомі з них запропоновані ВООЗ та ООН. У доповіді ВООЗ 2011 р., присвяченій питанню інвалідності, названо основні бар'єри, що перешкоджають повноцінній участі осіб з інвалідністю у суспільному житті [4]:

1. Неадекватні політичні заходи і стандарти (інституційні або стратегічні бар'єри) — потреби осіб з інвалідністю недостатньо враховуються при формуванні державної політики, а крім того не виконуються раніше схвалені заходи та стандарти.

2. Нестача послуг та недосконала організація їх надання. Йдеться про якість, доступність та адекватність медико-санітарного обслуговування, реабілітації, підтримки і допомоги.

3. Недостатнє фінансування (фінансові бар'єри). Коштів, що виділяються з місцевих та національного бюджетів недостатньо або вони використовуються нераціонально.

4. Відсутність доступності (фізичні бар'єри). Недоступність значної кількості об'єктів інфраструктури, будинків, споруд (у тому числі місць загального користування), транспорту.

5. Недостатній рівень інформації і комунікації.

6. Відсутність належного консультування з питань, що безпосередньо стосуються життя осіб з інвалідністю.

7. Відсутність об'єктивних даних щодо проблем інвалідності і досвіду розробки та реалізації ефективних програм їх вирішення.

8. Оціночні судження. Особи з інвалідністю сприймаються як пацієнти чи користувачі послуг, а не як активні учасники суспільного життя.

У Конвенції ООН про права людей з інвалідністю (2008 р.) виділено відносницькі та середовищні бар'єри [6]. Їх склад детально охарактеризований у доповіді ООН 2018 р. "Сталий розвиток та інвалідність" за розділами:

1. Дискримінаційні закони та політики.
2. Відсутність доступності у фізичному та віртуальному середовищі.
3. Негативне ставлення, стигма та дискримінація.
4. Відсутність доступу до допоміжних технологій та реабілітації.
5. Відсутність заходів щодо сприяння незалежному життю людей з інвалідністю [27].

Отже, в документах ВООЗ та ООН названо практично однакові проблеми, які існують у різних країнах світу. В обох переліках на першому місці бар'єр політико-правового характеру. Більшість інших бар'єрів також беруть свій початок у державній політиці та можуть бути поступово послаблені за допомогою стратегічних і цільових програм. Так, можна констатувати, що:

- 1) переліки бар'єрів, подані в офіційних документах ВООЗ і ООН, практично співпадають, відрізняючись ступенем деталізації;
- 2) всі розглянуті бар'єри носять макрохарактер, тобто характер оточення, на яке суб'єкт не може впливати, а може лише враховувати у своїй діяльності.

Зазначимо також, що ментальні бар'єри (негативні соціально-психологічні стереотипи стосовно осіб з інвалідністю, що спричиняють ізоляцію, емоційну відчуженість, брак спілкування та взаємодії з суспільством [3, с. 26]), мають двосторонній характер, тобто процес дистанціювання є взаємно направленим: оточення від інваліда, й інваліда від оточення. Для життєдіяльності та реалізації прав осіб з інвалідністю бар'єри мають комплексний та взаємообумовлений характер. Наприклад, щоб отримати медичну допомогу, особи з інвалідністю необхідно одержати інформацію і фізично дістатись до лікувального закладу.

Поряд з процесами зменшення бар'єрів, з лютого 2020 р. розпочався зворотній процес — посилення бар'єризації. Він пов'язаний

з пандемією COVID-19 і обмеженнями, введеними урядами багатьох країн. Більшість населення відчула бар'єри, хоч і значно меншого масштабу, на собі. Проте, з іншого боку, бар'єри пандемії дали поштовх пошуку засобів їх подолання без втрати якості життя. Зокрема, швидкими темпами були змушені розвиватися системи дистанційного навчання та віддаленої роботи, які, безумовно, мають важливе значення для подолання відповідних бар'єрів щодо осіб з інвалідністю.

Сьогодні в Україні часто використовується термін “безбар'єрне середовище” — у наукових статтях та публікаціях в пресі [11], на сайтах офіційних органів місцевої влади [18] та в назвах планів і програм (Національний план дій на 2009–2015 роки “Безбар'єрна Україна” [13], Міська комплексна цільова програма “Київ без бар'єрів” на 2018–2021 роки). Існують різні визначення поняття “безбар'єрне середовище”, які об'єднує розуміння безбар'єрності як доступності середовища для його повноцінного використання людьми з інвалідністю відповідно до їх особливих потреб.

Проте терміни “безбар'єрність”, “безбар'єрне середовище” видаються нам сумнівним з економічної та наукової точки зору, оскільки не мають під собою основи, що підтверджується їх відсутністю у документах ООН і ВООЗ.

Склад осіб з інвалідністю є різноманітним через відмінності у ступені порушення здоров'я і видах захворювань, і, відповідно, бар'єри для них мають різні ступені інтенсивності, що обумовлює різні можливості та способи їх подолання. У таблиці 3.6.2 наведені три класичні групи інвалідності (без деталізації всередині групи та характеру захворювання), їх характеристики та рівень здоланності бар'єрів.

Таким чином, термін “безбар'єрність” стосовно людей з 1-ю групою інвалідності є непридатним, штучним, оскільки формально адаптація до незалежного (безбар'єрного) існування таких осіб неможлива. До інвалідів 2-ї та 3-ї груп термін також не може бути застосований, оскільки обмеження для таких осіб все одно залишаються. Внутрішній бар'єр стану здоров'я нездоланий, але зусилля суспільства мають спрямовуватися на усунення зовнішніх бар'єрів, посилення їх проникності як для блага людей з інвалідністю, так і суспільства загалом. Мова йде не про відсутність бар'єрів, а про надання можливості їх подолання, мінімізуючи допомогу сторонніх осіб. У той же час, навіть наявність формально нездоланих бар'єрів не може бути приводом відмови особі з інвалідністю у праві на інтеграцію в суспільство.

Таблиця 3.6.2

Рівень здоланності бар'єрів для різних груп інвалідності*

Група інвалідності	Характеристика	Рівень здоланності бар'єрів
Перша	Значне обмеження життєдіяльності людини, неспроможність до самообслуговування, потреба постійного стороннього нагляду, догляду чи допомоги.	бар'єри практично нездоланні
Друга	Значне обмеження життєдіяльності при збереженій здатності до самообслуговування; відсутність потреби постійного стороннього нагляду, догляду чи допомоги.	бар'єри частково здоланні за рахунок допоміжних засобів та технологій
Третя	Помірно виражене обмеження життєдіяльності, в т.ч. працездатності, яке потребує соціальної допомоги і соціального захисту.	бар'єри практично здоланні

Автори вважають, що замість поняття “безбар'єрне середовище” доцільно, залежно від контексту, вживати офіційні терміни, такі, як “доступне середовище”, “інтеграція людей з інвалідністю”, “подолання бар'єрів”. Загалом, на наш погляд, найбільш містким за змістом є поняття “інклюзивне суспільство”, яке характеризує соціальне середовище, де створені сприятливі умови для життєдіяльності всіх членів суспільства та реалізації їх прав з урахуванням можливостей, незалежно від того, які бар'єри при цьому долаються. Способом вирішення проблеми бар'єризації та одночасно зразком, на який слід орієнтуватись уряду, є інтеграція у тому розумінні, яке вкладає у цей процес ООН. У червні 2019 р. почала здійснюватися Стратегія інтеграції інвалідів ООН [22]. Її метою є створення інституційних рамок для реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю, Порядку денного у сфері сталого розвитку на період до 2030 року та інших міжнародних документів з прав людини, а також для виконання зобов'язань у сфері розвитку та гуманітарної діяльності [22].

У Стратегії визначені конкретні шляхи для інтеграції таким чином, щоб особа з інвалідністю стала не лише пасивним об'єктом, але

* Складено на основі [31].

й активним учасником цього процесу. Серед найважливіших та інноваційних факторів, які сприяють здійсненню політики інтеграції, слід відзначити:

- стратегічне планування;
- інституційний устрій;
- постійні консультації з особами з інвалідністю та їх активне залучення через організації, що їх представляють;
- універсальний дизайн, доступність та розумне пристосування;
- розвиток потенціалу персоналу та організаційна культура [22].

Кінцевою метою є формування культури інклюзивності в рамках системи ООН та в тому розумінні, яке ООН вкладає в цей процес, що, на наш погляд, є важливим для подолання “ментальної бар’єрності” в суспільній свідомості, зміни пануючих ідей, норм та стереотипів. Причому зусилля мають бути взаємопов’язані: подолання відокремлення суспільства від особи з інвалідністю, і навпаки, особи з інвалідністю від суспільства. Середовищні бар’єри, на нашу думку, послабити простіше.

Водночас відзначимо зв’язок та взаємообумовленість зусиль з подолання ментальних та середовищних бар’єрів. З одного боку, формування таких елементів доступного середовища, як інклюзивна освіта й працевлаштування, доступна містобудівна інфраструктура, сприятиме ставленню до осіб з інвалідністю як до невід’ємної складової життя людей у малих соціальних групах, починаючи з самого дитинства. З іншого боку, виховання та пропаганда формуватимуть ставлення до осіб з інвалідністю як до активних повноправних членів суспільства, що стане невід’ємною цінністю, прийнятною в суспільстві і сприятиме подальшому прогресу у подоланні бар’єрів середовища.

Сучасний стан та інституціональне забезпечення реалізації прав осіб з інвалідністю в Україні

Тенденція зростання у світі кількості людей з інвалідністю спостерігається також в Україні (табл. 3.6.3).

Аналіз наведених статистичних даних дозволяє відзначити такі явища:

1. Нерівномірність динаміки кількості осіб з інвалідністю: за період з 2006 по 2014 рр. відбулось зростання на 13 % порівняно з 2006 р. У 2015 р. динаміка зазнає розриву: кількість осіб з інвалід-

ністю скоротилася на 9 % порівняно з 2014 роком, а потім поступово росла в середньому на 0,875 % за рік або на 3,5 % за весь період. Видається, що за період з 2001 по 2019 рр. інвалідність в Україні зросла на 2,4 %. Однак ці показники умовні, оскільки починаючи з 2015 р. особи з інвалідністю, що мешкали на територіях АР Крим, частині Донецької та Луганської областей, до статистичних даних не потрапляли, як і майже 2,5 млн. осіб населення загалом.

Таблиця 3.6.3

Кількість осіб з інвалідністю в Україні [19]

Показник	2001	2006	2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Усього, тис. осіб. В тому числі:	2597,5	2495,2	2710,0	2788,2	2831,7	2568,5	2614,1	2603,3	2635,6	2659,7
I групи	337,7	337,7	310,5	298,2	291,3	251,8	250,3	240,6	235,4	226,3
II групи	1337,0	1128,4	1078,7	1054,4	1042,3	915,9	919,0	900,5	899,2	896,1
III групи	768,5	906,5	1155,7	1268,5	1329,8	1249,7	1291,2	1306,2	1341,9	1375,7
діти-інваліди	154,3	122,6	165,13	167,14	168,33	151,13	153,53	156,13	159,03	161,63
Кількість осіб з інвалідністю у розрахунку на 1000 осіб	53	53	59	61	63	60	61	61	62	63

Деякі експерти відзначають, що офіційна статистика є заниженою: фактично, частка осіб з інвалідністю складає 15 % населення. Це пояснюється відсутністю постійного якісного моніторингу і ефективної системи збору даних з боку державних органів, а також труднощами в отриманні статусу “людини з інвалідністю” через бюрократичну систему його оформлення та недобросовісність медичних комісій [26].

2. Стійке зниження чисельності осіб з інвалідністю I-ї та II-ї груп: на 33 % по кожній групі порівняно з 2001 р. та на 11 % і 2,2 % відповідно I-ї та II-ї груп, якщо порівнювати з 2015 р.. Водночас спостерігається зростання кількості осіб з інвалідністю III-ї групи — на 80 % порівняно з 2001 р. та на 10 % порівняно з 2015 р..

3. Зростання чисельності дітей з інвалідністю на 4,7 % порівняно з 2001 р. та майже на 7 % порівняно з 2015 р. Це найбільш тривожна тенденція, яка викликає необхідність комплексного вирішення усіх

проблем осіб з інвалідністю — медичного обслуговування та реабілітації, освіти, супроводу, працевлаштування.

4. Спостерігається зростання частки осіб з інвалідністю з числа військовослужбовців. У 2015 р. вона становила 4,4 % від загальної кількості осіб, вперше визначених інвалідами, у 2018 р. вона складала 5,2 % [19]. У кількісному виразі: від 6031 особи у 2015 р. до 7256 у 2018 р. (зростання на 1200 осіб або на 20 %).

Наведені дані підтверджують, що питання побудови інклюзивного суспільства залишається для України вкрай актуальним. Курс нашої держави на євроінтеграцію сприяв збільшенню уваги до проблем, що виникають у людей з інвалідністю в процесі реалізації своїх прав на гідне життя. 24.09.2008 р. Україна підписала Конвенцію ООН про права осіб з інвалідністю. На виконання вимог Конвенції 2012 р. була затверджена Державна цільова програма «Національний план дій щодо реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2020 року». 2015 р. Україна представила Першу періодичну Доповідь про реалізацію положень Конвенції. Після її розгляду Комітет з прав людей з інвалідністю ООН сформулював заключні зауваження щодо первинної доповіді України про стан реалізації Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю [15]. У зауваженнях відзначено ряд позитивних зрушень щодо гармонізації законодавства України, політики та заходів, вжитих для забезпечення реалізації прав людей з інвалідністю. Зокрема, призначення 2019 р. Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю; прийняття Державної цільової програми «Національний план дій з реалізації Конвенції про права людей з інвалідністю» до 2020 р. та плану дій «Безбар'єрна Україна» на період 2009–2015 рр. [15].

Поза увагою суспільства не залишаються позитивні зрушення в освітній сфері, які стосуються інклюзивного навчання. Так, станом на 01.01.2020 р. в інклюзивних класах навчається 19345 учнів із особливими освітніми потребами. Ця кількість у 7 разів перевищує дані п'ятирічної давнини. На початок 2020 р. в Україні створено 13782 інклюзивних класи [21]. Відсутніх змін зазнало законодавство у галузі працевлаштування, норми якого зобов'язують роботодавців виділяти певну кількість робочих місць для людей з інвалідністю, створивши для них необхідні умови праці.

Проте, навіть позитивні зрушення викликають нові проблеми, пов'язані як з фізичними, так і з ментальними бар'єрами, і розв'я-

зання їх потребує набагато більше часу, ніж приведення законодавства України у відповідність до європейських стандартів.

Однією з найгостріших проблем людей з інвалідністю залишається їх грошове забезпечення, насамперед, розміри соціальних виплат. Порівняльний аналіз у країнах Європи та США дозволяють зробити дані, наведені у таблиці 3.6.4.

Таблиця 3.6.4

Об'єм виплат по інвалідності на місяць у країнах світу [19]*

№	Країна	Розмір виплат по інвалідності, дол. США за обмінним курсом (ОК)	ПКС до ОК, % (37)	Розмір виплат по інвалідності, дол. США по ПКС**	Перевищення виплат порівняно з Україною, разів
1	Україна	65,5	232,0	152	1
2	Білорусь	137	295,4	404,7	2,66
3	Росія	141	169,2	238,6	1,57
4	Польща	388	162,6	630,9	4,1
5	Німеччина	832	92,3	767,9	5,05
6	Франція***	1024	85,1	871,4	5,73
7	США	1200	100	1200	7,89

Представлені дані свідчать, що Україна менше турбується про осіб з інвалідністю, ніж найближчі європейські сусіди. На суму, виділену в Німеччині в розрахунку на 1 особу з інвалідністю, в умовах України мають жити 5 осіб. Тієї суми, на яку змушена виживати особа з інвалідністю в Україні місяць, у Польщі вистачить всього на тиждень, у Франції — на 5 днів, а у США — менше, ніж на 4 дні.

*** По Франції дані в євро, перераховано за курсом 1,138.

** Співвідношення цін на товари у доларах різні, тому здійснено перерахування виплат за обмінним курсом з урахуванням паритету купівельної спроможності (ПКС), який робить показник більш об'єктивним та співставним.

* Дані по країнах за різні роки, переважно, за 2015 р. (в тому числі по Україні).

Середній розмір цільової грошової допомоги непрацездатним громадянам з мінімальними доходами для осіб з інвалідністю в Україні складає 52 грн 20 коп. на місяць (менше 2 дол. США). Таку допомогу на 1.01.2019 р. отримали 30548 осіб з інвалідністю [19]. Розмір державної соціальної допомоги на догляд наведений у табл. 3.6.5 [19].

Таблиця 3.6.5

Державна соціальна допомога на догляд на 01.01.2019 р.

Показник	Середній розмір призначеної місячної допомоги з урахуванням надбавок, підвищень та сум індексації, грн
Усього	325,45
Одинокі малозабезпечені особи, які за висновком лікарсько-консультативної комісії потребують постійного стороннього догляду (крім осіб з інвалідністю I-ї групи)	224,55
Малозабезпечені особи з інвалідністю I-ї групи	347,05
із них:	
віднесені до підгрупи А	451,00
віднесені до підгрупи Б	226,09

Рівень забезпечення в Україні виявиться ще меншим, якщо врахувати додаткові важливі позиції, зокрема, щомісячну фінансову допомогу або оплату муніципалітетами окремих європейських країн допомоги на дому, яка може сягати 1900 євро, знижки на оплату медичних послуг або безоплатне їх надання, надання безкоштовних протезів та засобів пересування, знижки на проїзд у громадському транспорті або безкоштовний проїзд у спеціалізованому транспорті, безкоштовну або зі значними знижками медичну реабілітацію, спеціалізоване навчання та працевлаштування, надання значних субсидій та безкоштовного житла. Проілюструємо це положення порівняльними даними витрат на реабілітацію (табл. 3.6.6) [26].

Таблиця 3.6.6

**Динаміка витрат на реабілітацію
осіб з інвалідністю в Україні (млн дол. США)**

Роки	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018, в % від 2013 р.
Затрати на реабілітацію осіб з інвалідністю	105,9	75,1	52,0	46,3	48,7	54,4	51,4 %

Одним з першочергових питань, що залишається в Україні вирішеним (проте, лише частково), є збір даних про осіб з інвалідністю в усіх сферах, включаючи охорону здоров'я, освіту, працевлаштування, а також про участь таких осіб у політичному та громадському житті, доступ до правосуддя, соціальний захист тощо.

Даний напрям видається одним з найбільш важливих для стратегії інтеграції осіб з інвалідністю, оскільки для надання допомоги слід знати, яка допомога і якій кількості осіб потрібна. Це вимагає фіксації широкого кола показників, які б відображали:

- сучасне становище осіб з інвалідністю у вказаних сферах;
- інформацію про потреби та проблеми осіб з інвалідністю, отриману безпосередньо від них самих, та доведення її до суспільства та відповідних посадових осіб.

Щодо першого напрямку, то в Україні статистичних даних широкого доступу вкрай мало. Національна доповідь про становище осіб з інвалідністю в Україні оприлюднена лише за 2012 та 2013 роки. Подальше виконання настанови Комітету ООН, який зобов'язав Україну забезпечити підготовку щорічних Національних доповідей про становище осіб з інвалідністю в Україні, безнадійно застоїлося.

Становище осіб з інвалідністю в офіційних статистичних виданнях відкритого доступу відображається лише у виданні “Соціальний захист населення України”, розділ 3 “Соціальний захист осіб з інвалідністю та окремих категорій населення” та у “Статистичному щорічнику України”, розділ 7 “Охорона здоров'я та соціальний захист”. Опубліковані дані мають вузькоспрямований характер, обмежуючись медичною моделлю інвалідності — показниками кількості осіб з інвалідністю, структура, пенсії, об'єми і види допомоги, яка надається державою та ін.. Цього недостатньо для об'єктивної

оцінки реального стану проблеми. Доволі часто вітчизняні дослідники вимушені для отримання більш актуальних і детальних даних звертатись до Державної служби статистики України та відповідних міністерств із запитом, оскільки у вільному доступі інформації немає. У Європейській базі даних “Здоров’я для всіх” на сайті ВООЗ [3] сучасні статистичні дані щодо інвалідності в Україні відсутні. Наявні дані лише за 2010 рік.

Щодо другого пункту — інформації про потреби та проблеми осіб з інвалідністю, — то прикладом збору таких статистичних даних є відомості, оприлюднені Міжнародною фундацією виборчих систем у звіті “Оцінка ситуації щодо забезпечення доступу осіб з інвалідністю до виборчих та політичних процесів в Україні” [12]. Були проведені опитування осіб з інвалідністю та посадових осіб з метою визначення бар’єрів, з якими стикаються особи з інвалідністю під час реалізації своїх виборчих прав. Питання обом групам ставились однакові, проте частота відповідей зазнавала коливань від 50 % до 2–3 разів (!).

Стратегічний підхід до інтеграції, який передбачає збір даних, моніторинг та опитування, демонструють розвинуті європейські країни. На сайті Європейської комісії Евростат [17] у розділі “Здоров’я” передбачений “Інвалідність”. Він складається з 10 рубрик, кожна з яких містить від 10 до 20 таблиць, що всебічно характеризують становище осіб з інвалідністю. Оцінки подаються за результатами статистичного аналізу даних, включаючи результати опитувань.

Наприклад, розповсюдженість інвалідності характеризується показниками: кількість, структура, причини, потреби у різних видах допомоги, рівень освіти, трудовий статус, рівень доходу, труднощі та їх види. Представлені різноманітні бар’єри, з якими стикаються особи з інвалідністю, теж зі значною деталізацією: за статтю, віком, рівнем освіти, трудовим статусом. Так само детально відображено доступ осіб з інвалідністю до освіти та ринку праці, проблеми зі здоров’ям та необхідність медичної допомоги, житлові умови, рівень бідності та “соціальна участь” — участь у діяльності церкви та інших об’єднань, зустрічі з родичами та друзями, відвідування кіно та інших заходів. Зрозуміло, що збір і обробка таких даних свідчать не про формальний підхід до вирішення проблеми, а про реальне прагнення до побудови інклюзивного суспільства.

Отже, вихідним у подоланні таких бар'єрів, як неадекватні політичні заходи і стандарти, недосконала організація надання послуг, нераціональне використання коштів, неадекватний стан інформації і комунікації, відсутність належного консультування з питань, що безпосередньо стосуються життя осіб з інвалідністю є відсутність об'єктивних даних про проблеми інвалідності. Постійний збір даних, їх обробка, систематизація та ретельний аналіз мають бути основою розробки програм щодо побудови інклюзивного суспільства.

Механізми вирішення проблем людей з інвалідністю у містах України

Проголошення намірів дотримуватися стандартів ООН про права осіб з інвалідністю не може само собою привести до вирішення питань у цій сфері. Необхідна тривала робота з розробки та впровадження програм, спрямованих на послаблення бар'єрів і повноцінне включення людей з інвалідністю у суспільне життя. Програми мають розроблятися як на рівні держави загалом, так і для кожного регіону окремо, і спрямовуватись на досягнення цілей, визначених у доповіді ООН Disability and Development Report, зокрема, зробити міста і населені пункти інклюзивними, безпечними, а положення інвалідів — стійким і сталим.

Вирішення проблем людей з інвалідністю на рівні регіонів здійснюється відповідно до середньо- або довгострокових комплексних регіональних програм з реалізації Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю. Всі програми створені на виконання Державної цільової програми “Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів на період до 2020 року”.

Не тільки розвиток регіону, але й розвиток сучасного міста неможливий без урахування інтересів різних груп мешканців, кожна з яких виконує певну роль у суспільно-економічному житті. Гуманістична спрямованість суспільного розвитку європейських міст передбачає визнання людини найвищою цінністю, незважаючи на її вік, стать, стан здоров'я, належність до певної страти суспільства і, відповідно, створення умов для максимально можливого включення її до суспільних, економічних, політичних, культурних процесів.

Досягнення стратегічних цілей підвищення рівня конкурентоспроможності міста й комфорту життя мешканців, задекларо-

ваних у Програмі економічного і соціального розвитку м. Києва на 2018-2020 роки [14], вимагає окремої уваги до маломобільного населення, значну частину якого становлять люди з інвалідністю. На 01.01.2019 населення м. Києва становило 2950,8 тис. осіб [28]. За даними на 01.03.2020 р., воно зросло до 2966996 осіб [20]. З них на 01.01.2019 р. у Києві проживало 159729 осіб з інвалідністю, що становить 5,4 % населення Києва та 6 % від загальної чисельності осіб з інвалідністю в Україні. Порівняно з 2017 р. ця кількість зросла на 4226 осіб.

Відзначимо, що у переважній більшості областей України кількість уперше визнаних осіб з інвалідністю останнім часом зростає, тоді як у Києві знижується: 2015 р. — 9526 осіб, 2017 р. — 9143 осіб, 2018 р. — 8985 осіб [19].

Пенсію за інвалідністю отримують 86,6 % від загальної кількості киян з інвалідністю. Середній розмір місячної пенсії за інвалідністю в Україні складає 2118,58 грн. на 1.01.2019 р. У Києві вона вище національного рівня майже на 42 % і складає 3004,03 грн. [19]. Це найвищий показник серед регіонів України.

Державна соціальна допомога по догляду на 01.01.2019 р. складає 325,45 грн. У Києві один з найнижчих рівнів (нижче тільки в Херсонській обл.) і складає 238,58 грн. — на 27 % нижче за середньоукраїнський, причому це у найдорожчому для проживання місті України [19]. Вирішенню питань соціального захисту людей з інвалідністю у Києві присвячено ряд документів. Насамперед, це “Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року” [24] (далі — Стратегія), яка визначає концептуальне бачення майбутнього образу міста, стратегічні ініціативи та пріоритети довгострокового розвитку. Основна мета довгострокового розвитку м. Києва, відповідно до Стратегії — це підвищення якості життя киян, що визначається економічним добробутом і комфортом життя у місті [23]. Бачення майбутнього стану сектора соціальної підтримки і допомоги, зафіксоване у Стратегії — “Київ — місто щасливих людей” [23].

Стратегія стала основою для середньо- та короткострокових планів і програм, спрямованих на вирішення проблем людей з інвалідністю, зокрема, Програми економічного і соціального розвитку м. Києва на 2018-2020 роки, Міської комплексної цільової програми “Київ без бар’єрів” на 2018-2021 роки [8] та міської цільової програми “Соціальне партнерство” [9].

Програма “Київ без бар’єрів” спрямована на забезпечення прав і рівного доступу до інфраструктури та об’єктів міста осіб, що відчують труднощі при самостійному пересуванні, отриманні послуг, інформації, орієнтування у просторі. У програмі вказано на існування фізичних і ментальних бар’єрів без детальної їх класифікації. Проте пріоритетні завдання протягом виконання програми дають можливість визначити, що дії спрямовані на формування доступності:

1. Архітектурного-містобудівного середовища:

— обладнання житлових будівель пандусами, утримання їх у належному стані.

2. Дорожньо транспортної інфраструктури:

— обладнання об’єктів дорожньо-транспортної інфраструктури, вулично-дорожньої мережі спеціальними та допоміжними засобами, а пішохідних переходів — пониженими бордюрами;

— технічне облаштування місць для паркування транспорту людей з обмеженими можливостями;

— облаштування регульованих переходів для безпечного руху людей з вадами зору;

— збільшення на маршрутах транспортних засобів, пристосованих для перевезення маломобільного населення.

3. Освітнього середовища:

— створення умов для навчання дітей з інвалідністю у неспеціалізованих навчальних закладах;

— створення умов для доступу дітей з інвалідністю до мистецької, творчої, спортивної діяльності.

4. Споживчого середовища:

— удосконалення послуг, які надаються у закладах торгівлі; супровід у супермаркетах, ринках, об’єктах побутового обслуговування; облаштування їх засобами доступності.

5. Соціального обслуговування:

— забезпечення належної організації роботи з надання транспортних послуг особам з порушенням опорно-рухового апарату;

— підтримання в актуальному стані Централізованого банку даних з проблем інвалідності, забезпечення технічними засобами реабілітації, протезування;

— обладнання інтернатних закладів, закладів охорони здоров’я пандусами, кнопками виклику;

6. Рекреаційного середовища:

— дотримання вимог безбар'єрності при проведенні благоустрою території парків, скверів, пляжів [8].

Пріоритетними напрямками також визначені нормативно-правове забезпечення доступності та формування доступної інфраструктури і міського середовища. Важливим є використання у програмі поняття “якісний громадський простір”, тобто такий, що надає рівні можливості всім групам населення, є однією з ознак сучасного європейського міста. У програмі визначено її учасників, перелік яких підтверджує комплексність підходу до вирішення проблем осіб з інвалідністю. До виконання залучено дев'ять департаментів Київської міської державної адміністрації: містобудування та архітектури; транспортної інфраструктури; охорони здоров'я; освіти і науки; суспільних комунікацій; культури; з питань державного архітектурно-будівельного контролю міста Києва; інформаційно-комунікаційних технологій, Центр надання адміністративних послуг. Таке об'єднання зусиль дозволить проявитися закону синергії, що збільшить потенціал виконавців.

Найбільш детально у програмі прописано заходи з доступності дорожньо-транспортної інфраструктури, що є логічним в умовах проживання маломобільних груп населення у мегаполісі. Розгалужена система об'єктів соціальної, інженерно-транспортної інфраструктури, адміністративних споруд, культурних установ, закладів освіти, охорони здоров'я, мережа торгівельних закладів вимагають більших зусиль і фінансування у досягненні безбар'єрності, ніж невеликі міста та селища міського типу. Через це міста-мільйонники потребують комплексних програм, спрямованих на створення доступного простору, прикладом якої стала програма “Київ без бар'єрів”.

Проте важливим є не тільки досвід м. Києва. Заслужує позитивної оцінки, зокрема, Програма “Львів сьогодні”, затверджена 19.06.2020 р.. Її метою є зниження проявів негативних наслідків пандемії COVID-19 та інших карантинних заходів для людей з інвалідністю у Львові, створення передумов для отримання людьми з інвалідністю доступу до необхідних їм медичних, освітніх, соціально-економічних послуг, а також інформації у галузі охорони громадського здоров'я [24].

Процес формування інклюзивного суспільства не вичерпується питаннями нормативно-правового регулювання і фізичної доступ-

ності. Автори виділяють три його етапи. На першому відбувається послаблення або взагалі усунення фізичних бар'єрів, що надає людям з інвалідністю можливість фізичного доступу до об'єктів і загалом до суспільства. З цією метою розробляються та реалізуються загальнодержавні й регіональні цільові програми, спрямовані на формування доступного середовища, і такі програми, як "Київ без бар'єрів", є певним зразком дій. Також на цьому етапі формуються (реорганізуються) системи соціального і медичного забезпечення людей з інвалідністю, розробляються законодавчі акти на захист прав людей з інвалідністю, створюються та вдосконалюються інститути виконавчої влади.

Для досягнення відчутних результатів важливо надати людям змогу усвідомити ті обмеження, з якими зустрічаються особи з інвалідністю, як це зробив, наприклад, південноафриканський художник Філіп Барлоу у серії картин "Світ очима короткозорих людей".

Запорукою позитивних зрушень є залучення до розробки і контролю за виконанням вищезазначених програм організацій, що об'єднують осіб з інвалідністю. Принцип "Нічого для нас без нас" має бути покладений в основу прийняття кожного рішення щодо осіб з інвалідністю [10]. Так, наприклад, Національною асамблеєю інвалідів України запропонована методологія оцінки імплементації Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю [7] і здійснювався аудит доступності приміщення Київської міської державної адміністрації.

Другий етап характеризується сприйняттям суспільством людей з інвалідністю. Їх участь у суспільному житті сприймається і визнається, однак ментальні бар'єри, такі, зокрема, як соціальна фільтрація, ще не подолано.

На другому етапі проводяться численні заходи для людей з інвалідністю, за їх участю або на підтримку їх прав, і привернення уваги до проблем інвалідності: флешмоби, творчі конкурси, спортивні змагання, проекти на зразок "Музеї без бар'єрів", інклюзивні походи у гори, семінари і тренінги як для осіб з інвалідністю, так і для їх сімей, державних службовців, керівників підприємств. До програм долучаються громадські організації. Як приклад: Асоціація "IT Ukraine" разом з Міністерством соціальної політики та Громадської організації "Прометеус" презентували пілотний соціальний проект безкоштовного навчання сучасним професіям людей з ін-

валідністю “Ти можеш усе! Можливості безмежні!” [29]. Такі заходи сприяють формуванню культури інклюзивності.

Третій етап характеризується максимально можливим усуненням ментальних — у розумінні образу мислення і загальної духовної налаштованості соціуму — бар’єрів. Повну їх ліквідацію вважаємо ідеальним і поки що недосяжним станом. Практично подолано такі явища, як стигматизація, соціальна фільтрація, дискримінація, гандикапізм, синдром Голема та інші щодо людей з інвалідністю. Всі люди, незалежно від стану їх здоров’я, визнаються цінними для суспільства, потенціал кожного можна використати завдяки “розумному пристосуванню”.

У такому інклюзивному суспільстві люди з інвалідністю можуть вести самостійне (незалежне) життя. Його концепція передбачає, окрім рівних прав, можливість самостійно приймати рішення, відповідати за свої вчинки та керувати своїм життям, мінімізуючи залежність від інших людей [10].

Звернемо увагу на ще одну принципову ознаку інклюзивного суспільства: не тільки рівність прав, але й рівність обов’язків людей з інвалідністю. У Резолюції Генеральної Асамблеї ООН “Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів” від 20.12.1993 р. зазначено, що після досягнення людьми з інвалідністю рівних прав вони повинні також мати рівні обов’язки, і в міру отримання ними рівних прав зростають очікування суспільства [16].

Досягати третього етапу допоможуть програми, спрямовані на корегування суспільної свідомості, починаючи із заходів щодо виховання толерантності у дітей дошкільного та шкільного віку. Сьогодні прикладом такого заходу є культурно-мистецький проєкт “Ми в ефірі”, що стартував в Україні у липні 2020 р. Він є першим такого роду у сфері інклюзивного аудіовізуального мистецтва, оскільки в ролі телеведучих виступатимуть виключно діти-митці з інвалідністю [30].

Образ людини з інвалідністю має бути присутнім, зокрема, в рекламі, оскільки остання є невід’ємною частиною міського простору. Якщо на першому етапі реклама переважно соціальна, то на другому і третьому етапах вона має демонструвати рівність можливостей. Так, у рекламному ролику мережі ресторанів Burger King показано можливості людей з однією рукою, і як ці можливості можна розширити завдяки протезуванню. Компанія Apple

продовжує свій рекламно-соціальний проєкт “Створено для всіх”, у якому технічні можливості продукції компанії представляють люди з інвалідністю.

Автори усвідомлюють, що поділ процесу побудови інклюзивного суспільства на три етапи є певною мірою умовним, тому що неможливо точно визначити час закінчення одного етапу і початку іншого. Всі три етапи взаємопов’язані і перехід до наступного етапу неможливий без попереднього. Якщо звернутися, наприклад, до програми “Київ без бар’єрів”, то не побачимо у ній конкретних заходів з подолання ментальних бар’єрів і формування толерантного ставлення до людей з інвалідністю. Проте головна її задача — забезпечення доступності товарів, просторів і послуг для всіх без винятку мешканців міста, — створює можливості для включення у суспільне життя на другому етапі та послаблення і навіть подолання ментальних бар’єрів — на третьому. У свою чергу, соціальна свідомість, як важливий атрибут інклюзивного суспільства, є наслідком розвитку суспільного сприйняття, яке формується позитивними прикладами та практикою на другому етапі.

Наголосимо, що розробка програм дій на кожному з етапів має ґрунтуватись на систематичному комплексному дослідженні усіх аспектів питання інвалідності. Підсумовуючи викладений матеріал, зазначимо наступне. Незаперечною є істина: ефективний розвиток суспільства вимагає ресурсів: енергетичних, природних, кліматичних, фінансових, однак визначальними є людські ресурси. Історія багата прикладами заволодіння безцінними природними ресурсами слабозвинених країн тими країнами, які мали перевагу в якості цього головного ресурсу. І навпаки, брак природних ресурсів не завадив досягти передових позицій таким державам, як Японія, Південна Корея, Швейцарія. Тому з економічної точки зору, реалізація потенціалу 15 % населення світу, яке має інвалідність, є вагомим стратегічним фактором успіху у світовій конкуренції.

Незважаючи на вади здоров’я, увійшли в історію поет Гомер, композитор Людвіг ван Бетховен, адмірал Г. Нельсон, політичний діяч світового рівня Ф. Рузвельт, художниця Фріда Кало, науковець О. Скороходова, співак А. Бочеллі, скелелаз Е. Вайхенмайер, лауреат Нобелівської премії Стівен Гокінг, спортсмен О. Пісторіус — атлет, який без ніг нижче колін здобув перемогу на Олімпійських іграх 2012 р..

У сучасній Україні прикладом того, що може досягти людина з інвалідністю, є діяльність В.М. Сушкевича — Героя України, уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю, президента Національного комітету спорту інвалідів України, голови Всеукраїнського громадського об'єднання “Національна асамблея інвалідів України”. Відомі у сучасному світі успіхи українських спортсменів-параолімпійців Олени Акоюн та Максима Веракси. Цей перелік можна продовжувати. Але набагато ширшим буде перелік людей з інвалідністю, які, не маючи суспільної підтримки і розуміння, не змогли реалізувати свої можливості.

Загальний аналіз документів ВООЗ та ООН щодо людей з інвалідністю свідчить, що протягом десятиліть проблеми, пов'язані з порушенням їх прав та наявністю бар'єрів, залишаються практично незмінними. Фундаментальні конвенції, декларації, резолюції, стратегії та програми на практиці зустрічаються з неможливістю їх реалізації. Найпоширенішою причиною цього називають брак фінансових і матеріальних ресурсів. Ми впевнені, що неодмінною умовою втілення у життя задекларованих намірів є прагнення суспільства до інклюзії. У згаданих вище національних та регіональних програмах розвитку передбачено фінансування заходів щодо побудови доступного простору і реалізації прав людей з інвалідністю, але не розраховано соціально-економічних вигод від цього, таких, як підвищення ефективності використання трудових ресурсів, зростання купівельної спроможності людей з інвалідністю завдяки зростанню їх доходів, зниження соціальної напруги тощо.

Сталий соціально-економічний розвиток регіонів і держави вимагає освоєння такого надважливого ресурсу, як соціальний капітал. Вважаємо гостро назрілим вирішення проблеми використання потенціалу соціального капіталу стосовно інклюзивного суспільства. Подолання ментальних бар'єрів і максимальне включення осіб з інвалідністю у суспільне життя дозволить зменшити витрати на нормативний захист їх прав і контроль за їх дотриманням, отримати суспільну вигоду і збільшити, таким чином, суспільний капітал.

Список використаних джерел

1. Всесвітня програма дій стосовно інвалідів (3 грудня 1982 року)
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_427#Text (дата звернення: 20.07.2020).
2. Європейська база даних «Здоров'я для всіх»: сайт URL: <https://gateway.euro.who.int/en/datasets/european-health-for-all-database/> (дата звернення: 20.07.2020).
3. Байда Л., Красюкова-Енс О., Буров С., Азін В., Грибальський Я., Найда Ю. (2011). *Інвалідність та суспільство*: навчальний посібник. Київ: «Київський університет». 184 с.
4. Инвалидность и здоровье. Основные факты. *Информационный бюллетень ВООЗ 16 января 2018 год* URL: <https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health> (дата звернення: 20.07.2020).
5. КОМПАС: Посібник з освіти в галузі прав людини за участі молоді URL: <https://www.coe.int/uk/web/compass/disability-and-disablism#23> (дата звернення: 20.07.2020).
6. Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71 (дата звернення: 20.07.2020).
7. Методологія оцінки імплементації Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю 26.07.2019 р. URL: <https://invak.info/zakony-i-prava/metodologiya-ocinki-implementaciyi-konvenciyi-oon-pro-prava-osib-z-invalidnisty.html> (дата звернення: 20.07.2020).
8. Миська комплексна цільова програма “Київ без бар’єрів” на 2018-2021 роки. Затверджена рішенням Київської міської ради від 18.12.2018 № 460/6511 URL: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://kmr.gov.ua/sites/default/files/460-6511.pdf&ved=2ahUKewiN0ZLTlejqAhXkmIsKHRAIBwwQFjAAegQIARAB&usq=AOvVaw3nmNACAENQNV-bC3EBiiUR> (дата звернення: 20.07.2020).
9. Миська цільова програма “Соціальне партнерство”, затверджена рішенням Київської міської ради від 28.02.2019 № 165/6821 (зміни від 27.02.2020 №140/8310) URL: <https://dsp.kyivcity.gov.ua/content/miska-cilova-programa-socialne-partnerstvo.html> (дата звернення: 20.07.2020).
10. Нічого для нас без нас: посібник з інклюзивного прийняття рішень для державних органів / [упоряд.: Азін В. О., Байда Л. Ю., Госс Н., Ждан П.М., Сухініна І. М., Флетчер А.]. — Київ: Ленвіт, 2015. 102 с.
11. Олег Дрюм Безбар’єрне середовище для людей з інвалідністю в Україні: п’ять основних проблем URL: https://www.irf.ua/bezbarerne-seredovische_dlya_lyudey_z_invalidnisty_v_ukraini_pyat_osnovnikh_problem/ (дата звернення: 20.07.2020).

12. Оцінка ситуації щодо забезпечення доступу осіб з інвалідністю до виборчих та політичних процесів в Україні. Канада, 2015. URL: https://www.ifes.org/sites/default/files/ukraine_napd_disability_access_report_-_ukrainian.pdf (дата звернення: 20.07.2020).

13. План заходів щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення на 2009-2015 роки “Безбар’ерна Україна”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.07.2020).

14. Програма економічного і соціального розвитку м. Києва на 2018–2020 роки URL: <https://dei.kyivcity.gov.ua/content/programa-ekonomichnogo-i-socialnogo-rozvytku-m-kyieva-na-20182020-roky.html>) (дата звернення: 20.07.2020).

15. Реалізація норм Конвенції про права осіб з інвалідністю URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Realizaciya-norm-Konvencii-pro-prava-osib-z-invalidnistyu.html> (дата звернення: 20.07.2020).

16. Резолюція 48/96 Генеральної Асамблеї ООН “Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов” от 20 декабря 1993 года URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_306#Text (дата звернення: 20.07.2020).

17. Євростат: сайт URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/health/data/database> (дата звернення: 20.07.2020).

18. Офіційний сайт Солом’янської районної в місті Києві державної адміністрації м. Києва: сайт URL: <http://www.solor.gov.ua/section/9> (дата звернення: 20.07.2020).

19. Соціальний захист населення України у 2019 році. Статистичний збірник URL: http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2020/zb/07/zb_szn_2019.pdf (дата звернення: 20.07.2020).

20. Соціально-економічне становище м. Києва у січні-березні 2020 року URL: <http://www.kiev.ukrstat.gov.ua/p.php3?c=242&lang=1> (дата звернення: 20.07.2020).

21. Статистичні дані Міністерства освіти і науки України URL: <https://mon.gov.ua/ua/statistichni-dani> (дата звернення: 20.07.2020).

22. Стратегія Організації Об’єднаних Націй по інтеграції інвалідів URL: https://www.un.org/ru/content/disabilitystrategy/assets/documentation/UN_Disability_Inclusion_Strategy_russian.pdf (дата звернення: 20.07.2020).

23. Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року URL: <https://dei.kyivcity.gov.ua/files/2017/7/28/Strategy2025new.pdf> (дата звернення: 20.07.2020).

24. Ухвала № 6488 від 19.06.2020 “Про затвердження Програми “Львів сьогодні” URL: (<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=ht>

[tps://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/6E87E1A1185E472BC2258](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/6E87E1A1185E472BC2258) (дата звернення: 20.07.2020).

25. Фактологический бюллетень ООН по вопросам инвалидов 2004 URL: https://www.un.org/ru/rights/disabilities/background_7.shtml (дата звернення: 20.07.2020).

26. Эксперты рассказали, что власти не осознают, с какими проблемами приходится сталкиваться людям с инвалидностью. *Сегодня*. 4.04.2018 URL: <https://www.segodnya.ua/ukraine/eksperty-rasskazali-cto-vlasti-ne-osoznayut-s-kakimi-problemami-prihoditsya-stalkivatsya-invalidam-1127866.html> (дата звернення: 20.07.2020).

27. Disability and Development Report Published by the United Nations URL: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/publication-disability-sdgs.html> (дата звернення: 20.07.2020).

28. <https://index.minfin.com.ua/ua/reference/people/kiiev/> (дата звернення: 20.07.2020).

29. <https://itukraine.org.ua/ti-mozhesh-use!-mozhlivosti-bezmezni!-prezentaciya-proektu.html> (дата звернення: 20.07.2020).

30. <https://naiu.org.ua/upershe-v-ukrayini-bude-stvoreno-tsykl-dytyachyh-piznavalnyh-teleprogram-iz-perekladom-na-zhestovu-movu-za-uchastyu-ditej-myttisiv-z-invalidnistyu/> (дата звернення: 20.07.2020).

31. <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B4%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C> (дата звернення: 20.07.2020).



СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ СТАЛОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

4.1. Практика перспективного планування територій громад в умовах децентралізації

Очевидно, що система адміністративно-територіального устрою України, яка була ефективною в адміністративно-плановій системі минулого, вичерпала себе і виконала свою історичну місію. Саме тому реформа територіальної організації влади, децентралізації державного управління, всієї системи місцевого самоврядування на засадах Європейської Хартії є найважливішою і найскладнішою. На погляд автора, без цієї реформи неможливо провести реформування всіх сфер життєдіяльності, освіти, медицини, комунальної сфери, транспорту та всієї системи надання послуг населенню.

Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 року № 333-р схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Концепція визначила основні напрями формування ефективного місцевого самоврядування, створення дієвої і стабільної системи надання високоякісних публічних послуг, розвитку місцевої демократії, партисипативної демократії (демократії участі), виховання громадянськості на місцевому рівні, побудови узгодженої та оптимальної моделі відносин держави та місцевого самоврядування (територіальних громад) на засадах партнерства. Міжнародна практика доводить, що неможливо провести децентралізацію, передачу повноважень і відповідальності без створення спроможних, дієвих, ефективних територіальних громад, їх посилення (укрупнення) чисельно та територіально.

На початок реформи, в Україні існувало більше 11 тисяч сільських, селищних і міських рад, немало з них включали і включають декілька населених пунктів. Очікувалось, відповідно до аналізу

і розрахунків, 1500 ОТГ спроможних громад. З урахуванням цього, визначальним для початку всього процесу добровільного об'єднання громад стало просторове планування території області. Цю важливу роль відіграють Перспективні плани формування територій громад, розробка яких передбачалась відповідно до Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, обласними державними адміністраціями, узгоджувались обласними радами та затверджувалась Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214) проходить процес формування спроможних територіальних громад, пропонується визначення спроможної територіальної громади, визначення адміністративного центру ОТГ визначає дорожню карту цього формування, яка починається з розроблення проекту Перспективного плану (п.3, 4 Методики). Важливо наголосити на п. 5 Методики в частині “... із залученням у разі потреби представників органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості відповідних адміністративно-територіальних одиниць; проект перспективного плану; па-спорти спроможних територіальних громад...”.

Важливі зміни були внесені з прийняттям Законів України щодо зміни меж регіонів у межах області (№ 1923-VIII, 14.03.2017 р.) та оголошення міст обласного значення об'єднаними спроможними територіальними громадами. А особливе значення набув Закон України щодо добровільного приєднання територіальних громад.

Принципове положення цих Законів є те, що приєднання відбувається виключно в межах Перспективних планів. Разом з тим, суттєвий вплив має недолік Закону України № 157 щодо добровільного об'єднання громад, де відсутня ця важлива обов'язковість. Саме це стало причиною появи в майбутньому значної кількості неспроможних громад.

Потрібно звернути увагу і на важливість п. 6 Методики КМУ, яким певним чином нормується визначення потенційних адміністративних центрів спроможних громад з урахуванням зони доступності послуг у відповідних сферах (медицини, охорони правопорядку, надзвичайних ситуацій, освіти тощо).

Підводячи підсумки цієї частини статті, потрібно зауважити про головне протиріччя в процесі об'єднання: добровільності процесу

об'єднання громад і Перспективного плану, як функції держави. Головною причиною цього протиріччя є неовов'язковість об'єднуватись виключно в межах Перспективного плану.

Окрім наявності відповідної інфраструктури, для надання якісних послуг населенню, потенційні адміністративні центри повинні мати показники економічної активності, якщо і не на теперішній час, то в найближчому періоді з урахуванням переваг, які надає децентралізаційна реформа, в тому числі передача на рівень ОТГ усієї дозвільної системи та створення антикорупційного середовища, сприятливих інвестиційних та привабливих для інвесторів як зовнішніх, так і внутрішніх умов.

Процес створення дієвих спроможних ОТГ є лише основою для стрімкого, динамічного соціально-економічного розвитку відповідних територій. Для успішного розвитку і досягнення результатів потрібно реалізувати Європейські принципи ефективного управління через відповідне кадрове забезпечення, прийняття статутів ОТГ, розробки Стратегічних планів соціально-економічного розвитку; оперативного планування економічного розвитку і бюджетотворення; розробки генеральних планів забудови з мережею публічних просторів ОТГ, в цілому оволодіння методикою просторового планування; створення інфраструктури підтримки підприємництва, початкового, малого і середнього бізнесу, молодіжного фермерства; пошук і реалізації об'єднуючих ідей з інформаційним забезпеченням усієї діяльності влади.

Потрібно поставитись належним чином та з повагою до змін в системі державного управління України в сучасних умовах демократизації Українського громадянського суспільства, розвитку партисипативної демократії; становлення громадянськості; захисту прав і свобод людини; верховенства Закону; урбанізації водночас із занепадом і зникненням сільських поселень і величезної потреби людей — жити краще, отримувати якісні послуги від своєї держави, джерелом якої вони є. Наша проблема була і є в необхідному суттєвому заохочуванні добровільного об'єднання територіальних громад із стимулюванням економічними інструментами.

Недооціненими стали можливості, які надає Закон України "Про співробітництво територіальних громад" (схвалений 17 червня 2014 року). Без жодного сумніву він актуальний і на сьогодні (яскравий приклад міжмуніципального співробітництва тери-

торіальних громад — громади Полтавської області за підтримки Європейського Союзу).

Актуальність співробітництва в рамках цього Закону буде зростати і після завершення укрупнення громад, для новостворених ОТГ з причини перш за все необхідності збільшення ресурсної бази для вирішення проблем соціально-економічного розвитку громад, реалізації проектів спільних інтересів. Потрібно підкреслити, що і Державі вигідно бути учасником такого співробітництва і вести державну політику залучення ресурсів наших партнерів — західноєвропейських держав, особливо грантових.

Договір про співробітництво укладається у письмовій формі (з урахуванням п'яти станових форм, визначених Наказом Міністерства регіонального розвитку від 27.08.2014 року № 233) сільськими, селищними, міськими радами. Порядок формування та забезпечення функціонального реєстру про співробітництво територіальних громад затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку 15.08.2014 року № 225.

Розробка Перспективних планів є основою для підготовки в подальшому аналітичної записки (п. 10 Методики КМУ) та формування Паспорту громади (п. 11). Саме для якісного формування Перспективного плану громади і готується інформація про всіх учасників об'єднавчого процесу, яка і дає відповідь на критерії спроможності того чи іншого формату добровільного об'єднання територіальних громад.

А далі, найважливіше і складніше завдання — формування учасниками об'єднання нової ГРОМАДИ з новими традиціями, досягненнями, створення нової територіальної спільноти на основі філософії Меморандуму поколінь, створення сприятливих умов для підростаючого покоління у формуванні конкурентоспроможної особистості.

Станом на 01 жовтня 2019 року в Україні вже було створено 838 ОТГ. 22 грудня 2019 року ЦВК прийняло чергове рішення про перші вибори у 86 ОТГ.

Для успішного завершення реформи необхідно було проаналізувати етапи реформи та виявити причини супротиву. Автор пропонує це зробити на прикладі однієї з надскладних областей — Київської, столичного регіону. На самому початку необхідно назвати (на погляд автора) головну причину повільного проходження реформи (в першому варіанті її завершення повинно було відбутись

на 01.03.2018 року), — не прийняття, практично блокування Закону України “Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації державного управління”. Саме це і дало вагомі аргументи для всіх опонентів реформи, а їх виявилось надмірно і на всіх рівнях влади, і самих громад, громадських організацій і об’єднань. Також, для суспільства причина полягала у відсутності інформаційного забезпечення реформи місцевого самоврядування як державної політики.

Локомотивом реформи стали Офіси реформ Асоціації міст в рамках програми USAID. Для переконання людей у великих залах, безпосередньо в громадах автором досить успішно була залучена певна алегорія з філософією “Євроремонт” Української держави. Проголошувалась мета побудови фундаменту Української державності, місцевого самоврядування, використовуючи досвід західних країн, якими досягнуто високий рівень життя, забезпечення прав і свобод громадян, створення якісної системи надання послуг.

Все одно диспут, обговорення в рамках Децентралізаційного марафону був дуже складний і блокувався усіма гілками влади і їх очільниками, але пам’ятаймо — “вода камінь точить”. Забігаючи наперед, сьогодні це вже принципово інша розмова — конструктивна і зацікавлена. Перспективний план Київської області було прийнято майже останнім в Україні, залишилась лише Закарпатська області через відомі причини складності. У великих протистояннях Перспективний план був узгоджений Київською обласною радою в кількості 65 ОТГ, а затверджений розпорядженням КМУ № 1206-р від 18.11.2015 року в кількості 29 ОТГ, хоча рекомендація Міністерства регіонального розвитку була, як до речі, і зараз — 45 ОТГ. Через чотири роки Київська обласна державна адміністрація і Київська обласна рада прийшли до варіанту, з урахуванням добровільності — 69–72 ОТГ.

З урахуванням цього можна констатувати, що оптимальна кількість ОТГ у Київській області, з урахуванням її специфіки, має бути саме такою. Значна частина експертів стверджують, що причини повільності реформи в принципах добровільності. Автор переконаний, що саме добровільність створила необхідні умови для формування громадянського суспільства в Україні, становлення і розвитку місцевої демократії, освідомлення, що таке влада — державна і місцевого самоврядування і хто за що повинен нести відповідальність. Громади в результаті реформи отримають реальну можливість і право обирати місцеву владу, впливати на неї, приймати участь

в управлінні громадою та, водночас, і нести відповідальність за свій вибір, за свою активність (табл. 4.1.1).

Таблиця 4.1.1

Реформування адміністративно-територіального устрою Київської області

<i>Суть реформи: Адміністративно-територіальний устрій Київської області</i>	
до реформи	після реформи
1182 населених пунктів 25 районів 12 міст обласного значення 605 сільських рад 30 селищних рад 25 міських рад	1182 населених пунктів 3–4 райони 60–70 спроможних територіальних громад

Станом на 01.10.2019 року у Київській області 22 ОТГ, з них 4 завдяки реалізації Закону України щодо добровільного приєднання суміжних громад до міст обласного значення (Бучанська, Березанська, Ржищівська та Обухівська міські ОТГ), але виключно в межах Перспективного плану, у двох ОТГ відповідно рішення ЦВК, перші вибори відбулись 22.12.2019 року. Громади Київщини в результаті отримали великі проблеми визнання їх спроможними в бюджетному процесі, відповідно до Бюджетного Кодексу.

Після реформування самої Київської обласної ради, за ініціативи нової більшості, розпочався реальний процес розгляду проєкту змін до Перспективного плану формування територій громад Київської області.

Розпорядженням голови Київської обласної ради від 07.06.2019 № 163 була створена Робоча група з вивчення пропозицій для внесення змін до перспективного плану Київської області в яку ввійшли 24 особи, а очолив заступник голови ради. Це виявилась дуже дієва форма розгляду пропозицій від громад, ОМС, громадських організацій щодо форматів об'єднання. Було проведено 8 засідань робочої групи в ході яких були розглянуті всі пропозиції за участі депутатів обласної ради від відповідних територій.

Робота проходить спільно з відповідними представниками департаментів Київської обласної державної адміністрації, асоціацій

місцевого самоврядування, представників громадськості, ЗМІ. Саме такий підхід дав можливість максимально можливо узгодити позиції, дотримуючись як Закону України № 157-VIII так і методики Кабінету Міністрів України. Разом з тим залишились протиріччя, які носять об'єктивний характер щодо Білоцерківського району (міста обласного значення Білої Церкви і суміжних громад), Бориспільського району, Вишгородського району, Переяслав-Хмельницької міської ОТГ, а особливо Києво-Святошинського району і також ОТГ як Софіївська Борщагівка, Петропавлівська Борщагівка (це вже міста обласного значення із бюджетом більше як 100 млн. грн.), селища Коцюбинського.

Разом з тим ці проблемні питання не можуть і не повинні зупинити процес завершення реформи територіальної організації влади та децентралізації державного управління. Саме тому було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 року № 600 –р “Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Київської області” яким по Київській області було затверджено перспективний план формування територіальних громад в кількості 69 ОТГ (24 міських, 24 сільських, 21 селешна).

Для завершення реформи місцевого самоврядування необхідно:

1. Внести зміни до Конституції України щодо децентралізації державного управління, реалізації принципу децентралізації при побудові всієї публічної влади. Обласні і районні адміністрації виконали свою історичну роль в адміністративно-плановій системі відносин. Запровадження Інституту префектів з функцією контролю за дотриманням законів та Конституції України, а також координації роботи структур центральних органів виконавчої влади.

2. Прийняти Закон України “Про адміністративно-територіальний устрій” в межах затверджених Кабінетом Міністрів України Перспективних планів формування територій громад області.

3. Внести відповідні зміни або прийняти нову редакцію Закону України “Про місцеве самоврядування”.

4. Розробити і прийняти систему кадрового забезпечення реформи.

5. Прийняти Закон України “Про місцеві референдуми”.

6. Впровадити систему інформаційного забезпечення реформи місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про співпрацю територіальних громад”. Відомості Верховної Ради України.
2. Закон України № 157-VIII “Про добровільне об’єднання територіальних громад”. Відомості Верховної Ради України.
3. Методика формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214).
4. Пальчук М.В. (2017). Методика суспільно-географічного дослідження взаємодії користувачів із публічним просторами міста. *Вісник Київської національного університету імені Тараса Шевченка, Географія*, Вип. 42. С. 123–131.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 року № 600-р “Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Київської області”.

4.2. Прогнозування в системі управління соціально-економічним розвитком міста

Глобальною тенденцією сучасного світу є зростання ролі міст і регіонів у територіальному поділі праці. Саме ці одиниці управління державою стають локомотивами розвитку, зважаючи на здатність максимально враховувати потреби населення та наявні ресурси для ухвалення рішень на місцевому рівні. Тож розвиток міст, незалежно від їхніх масштабів, значною мірою визначає ефективність змін національного характеру та впливає на розвиток не лише регіону, а й держави загалом. Планування розвитку допомагає формувати загальне бачення перспектив і розробляти конкретні покрокові проекти розвитку для територіальної громади, стейкхолдерів і суспільства.

Затвердження стратегії дає не лише чіткий, деталізований план сталого розвитку міста, а й сприяє залученню для реалізації програм і заходів, визначених у стратегії, необхідних ресурсів за кошти державного й обласного фінансування та міжнародної донорської допомоги. Стратегічне планування дає органам місцевого самоврядування комплексний інструмент, який поєднує аналіз поточних

подій, прогнози соціально-економічного розвитку та сценарії можливого майбутнього з виробленням стратегії його досягнення.

Значний внесок в розвиток досліджень та розробку питань теорії та методології прогнозування соціально-економічних показників внесли вчені, зокрема Біла С.О., Бліщук К.М., Беседін В.Ф., Геєць В.М., Кожем'якіна С.М., Скрипниченко М.І., Харазішвілі Ю.М., Шабранська Н.І., Швець С.М., Щукін Б.М. На основі дослідження робіт зазначених авторів зроблено висновок, що в українській науці недостатньо розробок, присвячених прогнозуванню соціально-економічних показників міст України.

Проте, на нашу думку, прогнозування розвитку міст повинно бути одним з основних і відповідальних етапів прогнозування економіки. Воно передбачає вивчення факторів, що впливають на соціально-економічний розвиток міст, визначає загальний напрям динаміки цього розвитку і створює передумови для розробки і прийняття управлінських рішень уповноваженими органами влади міст. Важливість розробки прогнозів підтверджується тим, що в містах зосереджено достатньо великий обсяг ВРП (валового регіонального продукту) як частки виробництва ВВП, чимала частина населення та зайнятих (менший рівень безробіття), більш потужний потенціал реального сектору економіки та основні матеріальні та нематеріальні активи підприємств. І цей процес буде продовжуватися. Відповідно з цього впливає важливість функціонування системи державного управління соціально-економічним розвитком взагалі, в регіонах і містах в тому числі.

Комплексний соціально-економічний розвиток малих, середніх та великих міст (за чисельністю населення) формує головний тренд розвитку національної економіки і тому потребує уваги в побудові і модернізації системи державного управління та сприяння місцевому розвитку.

Управління економічним процесом будується на поєднанні функцій передбачення (проблем, умов та можливих результатів розвитку об'єкту управління), планування дій для сприяння розвитку, організації виконання запланованого, контролю результативності дій і далі має повторюватися цей управлінський цикл з різним часовим періодом (*рис. 4.2.1*) (стратегічне планування — 5–10 років, середньострокове — 3–5 років, короткострокове — 1–3 роки) [1, 2].

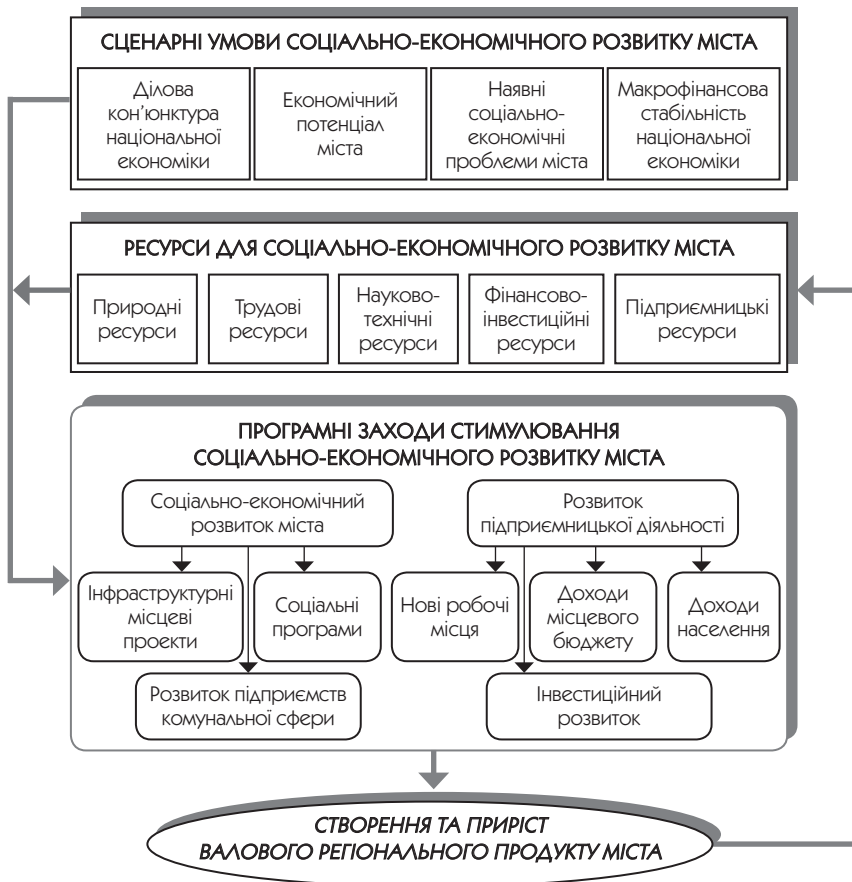


Рис. 4.2.1. Циклічна схема регулювання соціально-економічного розвитку міста

Критерієм ефективності державної політики (національний та місцеві рівні державного регулювання соціально-економічного розвитку) є обсяг економіки та рівень життя населення, які мають відповідний комплекс показників-індикаторів досягнення чи недовсягнення запланованих цілей. Для міста це 40–45 показників, які обраховуються Держстатом та які можна моніторити як на національному рівні так і на місцевому, в тому числі рівні міста. З цих показників близько

12–15 мають галузевий розріз, що збільшує кількість показників розвитку міста до 120–130 показників-індикаторів, які мають використовуватися для організації ефективного державного регулювання (прогнозування, планування, програмування, моніторинг та аналіз) соціально-економічного розвитку регіону чи міста. Це є великою кількістю і тому потребує побудови складної інформаційної аналітичної та прогнозно-програмної системи регулювання розвитку регіону та міста. Нажаль, діюча система вітчизняної статистики забезпечує потрібною інформацією лише великі міста. Для менших рівнів потрібні додаткові запити і впровадження складної процедури отримання необхідної інформації за звітний період. Перехід же від звітного до прогнозного (3–5 років) періоду потребує також і спеціальних технологій прогнозування розвитку економіки на рівні міст, які б дозволяли надійно представляти основні тренди розвитку та майбутні перспективи. Окремим є методичне питання — ув'язка програмних заходів державної влади (національної та місцевої) із прогнозними очікуваннями, врахування різних сценаріїв внутрішніх та зовнішніх умов, наявність ресурсів для розвитку, ризиків майбутнього періоду. Достатньо згадати впливи світової епідеміологічної ситуації на соціально-економічний розвиток кожного міста в Україні і неможливість передбачити в серпні-вересні 2019 р. такий сценарій світової кризи в 2020 р, коли були завершені прогнози, які стали базисом планування бюджетів (державного та місцевих) на наступні 3 роки.

В містах діє система стратегічного планування розвитку [1,9,10]: довгострокова стратегія розвитку, прогнози (під бюджет) основних показників соціально-економічного розвитку, річні програми розвитку, програми капітальних інвестицій в розрізі проектів бюджету розвитку (рис. 4.2.2). Але ефективність всієї системи впливу влади на соціально-економічний розвиток регіонів залишається низькою. Не відбувається вирівнювання регіонів за рівнем життя, ВВП на одну особу, середньої зарплати зайнятих, доходів населення, наприклад, рівень між Києвом та Чернівцями різниться в рази. Розрив між більш і менш розвинутими регіонами, містами не скорочується. Дієвість системи прогнозно-програмних документів, які використовуються регіональними органами влади для управління соціально-економічним розвитком їх територій низька. Причинами є: недостатність ресурсів місцевих бюджетів, розпорошеність ресурсів по багатьом напрямам, неадресність місцевих програм, не-

конкретність цільових індикаторів досягнення програмних цілей, слабка робота влади з бізнесом та потенційними інвесторами, корупція регіональної влади, тіньовий бізнес і тіньова зайнятість [5,6].

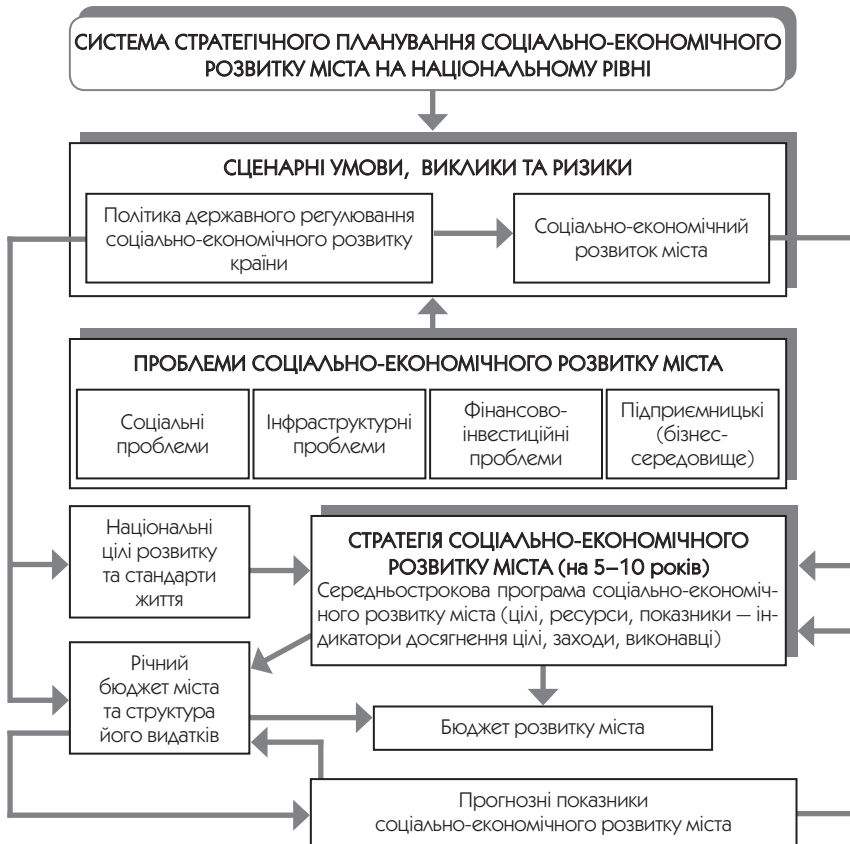


Рис. 4.2.2. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку міста

Не покращується ситуація на місцях і за умов децентралізації. По-перше, центральна влада не передає на місцевий рівень 50 відсотків доходів зведеного бюджету, а лише тридцять. По-друге, регіональні органи влади не мають успішного досвіду управління бізнес-процесами, програмно — та проектно-орієнтованого менеджменту.

По-третє заплановане укрупнення районів погіршує умови для організації ефективного управління з боку регіональної влади соціально-економічним розвитком своїх об'єктів управління. Децентралізація є найбільш очевидним способом підвищити ефективність виконання владою своїх адміністративних функцій за рахунок наближення центрів прийняття рішень до об'єктів кінцевого споживання цих функцій — домашніх господарств та підприємств, що здійснюють економічну діяльність. Завдання вдосконалення системи державного управління на регіональному рівні потребує реальної децентралізації із передачею ресурсів та повноважень. Прикладом незбалансованості повноважень є, наприклад, наявні протиріччя між рівнями влади щодо права встановлювати умови карантину [5,7].

Ефективність системи менеджменту визначається за позитивними змінами у стані об'єкту управління. Для управління містом кінцевим об'єктом впливу слід вважати стан його економіки, що характеризується відповідною системою статистичних показників-індикаторів розвитку:

- демографічні показники;
- соціальні показники (доходи та зайнятість);
- обсяги виробництва товарів та послуг та продуктивність праці;
- фінансові показники, місцевий бюджет;
- стан міської інфраструктури (“комунальний” сектор);
- стан підприємництва;
- стан міської інфраструктури;
- зовнішньоекономічна діяльність суб'єктів господарювання міста;
- інвестиції та інновації, нові продуктивні робочі місця;
- показники ресурсозбереження та енергоефективності;
- показники екології та поводження з відходами [5].

Управління розвитком міста починається з аналізу поточного стану та прогнозування змін. Прогноз економічного і соціального розвитку міста розробляється з метою представлення середньострокових перспектив розвитку міста, можливих дисбалансів та проблем його розвитку [10].

Прогноз залежить від багатьох умов міжнародного, національного та місцевого рівня, які формують його сценарний характер. Регіональна економіка є складовою частиною національної економіки, яка залежить від можливостей для експорту, світових цін на україн-

ські товари (орієнтовно це близько 20 відс. прогнозу обсягу валового регіонального продукту), економічної політики Уряду країни (біля 60 % ВРП) і дій регіональної влади (може вплинути на 20 і більше відсотків прогнозованого ВРП). Найбільш вагомою факторною базою прогнозу є заходи внутрішньої політики держави, яка включає грошово-кредитну і бюджетну, умови для зовнішньоекономічної діяльності, соціальну, інвестиційну і промислову політику, військово-політичну ситуацію в країні, а також особливості кризової ситуації, як, наприклад у 2020 р. епідеміологічну ситуацію [5,8].

Слід враховувати, що для регіонального прогнозу важливе значення мають макроекономічні умови, які залежать від політики Уряду, а потім вже ефективність дій регіональних органів влади, які безпосередньо впливатимуть на підприємства міста (регіону) і умови для їх діяльності. Окреме значення мають умови зовнішньої кон'юнктури для експорту товарів і послуг, що виробляються в місті (регіоні). Цей вплив на внутрішню економіку є найбільш автономним, який не підпорядковується внутрішнім намірам органів влади, а сприяє виробництву близько третини ВВП. В сценарних умовах мають відображатися:

- наслідки карантину для зменшення обсягів послуг населенню, зайнятості, доходів населення, інвестицій в розвиток бізнесу;
- загальнонаціональна економічна політика, її можлива модернізація в прогнозному періоді, рівень ділової активності в країні;
- адресність і результативність політики місцевої влади щодо стимулювання розвитку підприємств і підприємництва міста;
- військово-політична ситуація на сході країни і її вплив на інвестиційні та соціальні процеси;
- зовнішнє середовище для експортно-імпоротної діяльності та можливі зміни в обсягах експорту товарів і послуг.

Загальноприйнятою практикою в національних прогнозах, які розробляються Урядом України у зв'язку з прийняттям бюджету є представлення трьох сценаріїв розвитку. Найбільш вірогідний базовий сценарій виходить з умови, що продовжаться тенденції звітного періоду і помірним буде вплив запланованих реформ в економічній політиці, зовнішні умови будуть сприятливими для експорту продукції підприємств міста (регіону). Оптимістичний сценарій передбачає більш високу ефективність реформ та реалізацію міських програм соціально-економічного розвитку при «базовому рівні»

епідеміологічних, військово-політичних і зовнішньоекономічних ризиків прогнозного періоду. Песимістичний сценарій відрізняється від базового умовами загострення внутрішньої ситуації в країні і погіршенням умов для експорту товарів і послуг. Умовні кількісні оцінки відмінностей між сценаріями в розрізі переліку сценарних варіантів наведені в *табл. 4.2.1*.

Таблиця 4.2.1

**Врахування варіантів поєднання
припущень прогнозу за трьома сценаріями**

Сценарні припущення для прогнозного періоду (внутрішні та зовнішні)	Реальний вплив сценарних умов на соціально-економічний стан міста в прогнозованому періоді (у відсотках від 100)		
	Оптимістичний сценарій	Базовий сценарій	Песимістичний сценарій
Внутрішня економічна політика державного регулювання соціально-економічних процесів (грошово-кредитна, податково-бюджетна, соціальна, інвестиційна)	60,0*	40,0*	20,0*
Регіональні програмо-цільові заходи, які можуть позитивно впливати на соціально-економічний розвиток міста	70,0	55,0	35,0
Зовнішньоекономічні умови для розвитку української економіки (для експорту, критичного імпорту, іноземних запозичень та іноземних інвестицій)	80,0*	65,0*	35,0*
Потенційні втрати економіки (підприємств, регіонального бюджету і населення) від можливих в прогнозованому періоді кризових проявів (загроза дефолту, фінансова криза, військові конфлікти, проти епідеміологічні карантини, стихійні лиха)	60,0*	70,0	80,0

* 100 % — свідчить про максимально можливий вплив сценарної умови на прогнозний соціально-економічний стан міста. 80 %, 70 %, 60 %, 40 % і т.д. — очікувана реальна частина впливу від очікуваного запланованого впливу.

Вибір для прогнозу базових сценаріїв на рівні національної економіки здійснюється в рамках прогнозу, що готується Міністерством економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства України щорічно, затверджується Урядом, обговорюється експертним середовищем і є готовою інформаційною базою для використання у регіональних та міських прогнозах. Основні тенденції прогнозного періоду на рівні країни або міста мають багато схожого і, за проведеними дослідженнями, корелюються між собою в економетричних рівняннях [3, 5]. В основу прогнозних розрахунків показників соціально-економічного розвитку міста як частину інформаційно-факторної бази, рекомендується брати систему основних макроекономічних показників (ОМЕП) на середньостроковий період.

Для прогнозування розвитку економіки міста (регіону) приймається усталений перелік основних факторів: загальна ділова активність, макроекономічна стабільність національної економіки, випереджаюче зростання доходів населення міста, зовнішній попит на експорт міських товарів і послуг. Більшість інших факторів економічного розвитку міста, які при формуванні сценарних умов прогнозу розглядалися як потенційні рушійні сили розвитку були визначені несуттєвими для врахування їх дії на темпи економічного розвитку міста в середньостроковій перспективі. Прогнозування розвитку регіону в умовах кризи або виходу з неї є особливо складним науково-дослідним завданням, але організаційні та науково-методичні питання мають бути такими ж як загально прийняті технології прогнозування для сценарних умов щодо «стабільного» розвитку економіки регіону.

Прогнозування розвитку міста (регіону) в умовах кризи або виходу з кризи є особливо складним науково-дослідним завданням, але організаційні та науково-методичні питання мають такі ж загально прийняті технології прогнозування, як і для сценарних умов відносно стабільного розвитку економіки міста (регіону).

Метою прогнозу є кількісна оцінка потенційно можливих результатів розвитку міста (регіону) на середньостроковий період з урахуванням варіантів зовнішніх та внутрішніх умов для розвитку, ефективності економічної політики, поточного стану, ресурсних обмежень. При розробленні прогнозу мають бути враховані методичні засади державного прогнозування, які містяться в Законі

України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” і постанові Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621 “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання державного бюджету” [1,2].

Крім цього розроблення прогнозу основних показників економічного і соціального розвитку міста (регіону) має базуватися на:

— законодавстві України, офіційних даних органів державної та регіональної статистики;

— основних напрямках економічної політики Уряду України на прогнозний період;

— діючих програмних документах міста(регіону) щодо забезпечення соціально-економічного розвитку в прогнозному періоді [5, 8, 9];

— сучасних методах аналізу і прогнозування показників соціально-економічного розвитку національної економіки і її регіонів [6, 11, 12, 13,14];

— макроекономічних прогнозах уряду [3] та дослідницьких центрів, які займаються подібними дослідженнями перспектив розвитку української економіки;

— матеріалах щоквартального семінару з макроекономічного прогнозування, які проводяться Міністерством економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства України за участю прогнозуючих установ і науково-дослідних державних та недержавних організацій.

При прогнозуванні мають враховуватися методологічні положення, які містяться в рекомендованих Замовником нормативно-законодавчих документах, а також, “Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки” і “Методичних рекомендаціях щодо прогнозування основних макроекономічних показників”, затверджених Міністерством економічного розвитку і торгівлі [4].

При прогнозуванні рекомендуються враховувати ті тенденції, що сформувалися у перед прогнозний період, до яких треба додати нові фактори, вплив яких очікується у прогнозному періоді як результат економічної політики, або змін у світовій економіці [1,2].

Для міста (регіону) розвиток національної економіки є важливим фактором і умовою економічного розвитку. Одним з варіантів

технології отримання міських (регіональних) прогнозів може бути врахування прогнозного рівня аналогічного показника національного рівня і його коригування для регіонального прогнозу в більший чи менший бік в залежності від особливості регіону.

При визначенні впливу певного фактору на прогноз розвитку міста (регіону) доцільно обґрунтувати важливість цього фактору для прогнозного процесу на основі двох аспектів: вірогідність дії фактора і його реальний вплив на прогнозований процес. Перелік чинників ризику і двохвимірні їх характеристики (вірогідність події і її вплив на економіку) співпадає з аналізом, який проводиться щоквартально Департаментом макроекономічної стратегії і прогнозування Міністерства економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства на щоквартальних консенсус-семінарах з поточного макроекономічного прогнозування.

В передпрогнозному аналізі слід оцінити дію системи типових факторів впливу на розвиток, а саме: розвиток ділової активності в цілому; цінова стабілізація; керована помірна поступова девальвація національної валюти; зростання податкової бази бюджету міста (доходів бюджету); зростання зовнішнього попиту на експортні товари підприємств міста; можливості часткового імпортозаміщення; ефективне використання власних капітальних інвестицій підприємств міста; зростання іноземних інвестицій, доступність (зокрема, за кредитною ставкою) банківського кредитування для інвестиційних потреб; покращення фінансового стану підприємств, розвиток малого бізнесу, ресурсозбереження (зокрема зменшення енергоємності ВРП, використання вторинних ресурсів); зростання доходів населення, ефективне використання коштів бюджетних програм міста і його бюджетів розвитку.

Проведені дослідження взаємозв'язків економіки на макрорівні показали, що найбільш суттєві впливами є:

- ділова активність в цілому по країні (економічне зростання);
- фінансовий стан підприємств;
- зростання доходів населення;
- зростання обсягів та ефективне використання інвестицій;
- обсяги експорту;
- цінова і валютна відносна стабільність.

А серед них головними чинниками економічного розвитку міста є наступні:

- ділова активність в цілому по країні (яка забезпечує внутрішній попит на міські товари і послуги);
- фінансова стабільність (створює необхідні умови для розвитку),
- зростання рівня доходів населення;
- зростання обсягів експорту через сприятливу зовнішньоекономічну кон'юнктуру.

Всі інші фактори в прогнозному періоді суттєво не впливають на умови для економічного зростання та підвищення темпів зростання валового регіонального продукту.

Слід враховувати, що в поточних вітчизняних умовах соціальна спрямованість розвитку буде превалювати над дією чинників інвестиційно-інноваційного оновлення та модернізації виробництва. Обмеженість фінансових ресурсів знижуватиме потенціал економічного зростання. Значне зростання соціальних стандартів вимагатиме нарощування видатків бюджету на фінансування соціальних виплат, що збільшуватиме дефіцит, а також впливатиме на прискорення інфляційних процесів, утримання високих кредитних ставок, зниження частки прибутку корпоративного сектору економіки та обмеження його обігових коштів. Як наслідок, не відбудеться кредитної та інвестиційної активності, що, у свою чергу, загальмує процеси оновлення основних фондів та впровадження нових технологій. Обмеженість бюджетних коштів впливатиме на діяльність сфери освіти, охорони здоров'я, інновацій, науки в містах.

Відбуватиметься посилення технологічної відсталості виробництва товарів і послуг, що створюватиме загрозу витіснення українських виробників не тільки із зовнішнього, але і з внутрішнього ринку через низьку конкурентоспроможність вітчизняної продукції.

Враховуючи високу частку експортної складової у ВРП, погіршення зовнішніх умов відчутно вплине на розвиток виробництва, у першу чергу, в експортоорієнтованих галузях, а далі — у галузях, безпосередньо та опосередковано залежних від експорту.

При оцінці впливу сценаріїв на прогнозний рівень соціально-економічних показників суттєвим є часовий лаг впливу економічної політики чи зовнішнього середовища на їх зміну. Запізнення впливу програмного заходу на обсяг економіки міста становить не менше року для тих секторів економіки, які налагоджено функціонують і два-три роки для тих підприємств, які тільки започатковують використання нових ресурсів чи ринків. Тому для прогнозу на триріч-

ний період більш суттєвими є ті зміни в сценарних умовах, які вже відбулися, і в прогнозі вони будуть домінуючими над тими, які тільки відбудуться в прогнозному періоді. Як показує аналіз сценарних умов, які мали місце у звітному періоді в країні радикального реформування економіки не відбулося, процеси модернізації відбуваються повільно і набрати потрібну їх швидкість для врахування в середньостроковому прогнозі не встигнуть. Очікується збереження вже сформованих тенденцій і поміркований оптимізм щодо результативності політики швидкого економічного зростання як для країни в цілому, так для і для міст [8]. Оцінка впливу окремих факторів на прогнозний темп зростання валового регіонального продукту міста запропонована в *табл. 4.2.2*.

Таблиця 4.2.2

Оцінка впливу окремих факторів на прогнозний темп зростання валового регіонального продукту міста*

Фактори потенційного впливу на прогнозні темпи зростання ВРП (міста)	Можливий вплив на прогнозний темп зростання ВРП (відсоткових пунктів до темпу зростання ВРП)		
	Сценарій 1 (позитивний прогноз)	Сценарій 2 (базовий)	Сценарій 3 (негативний прогноз)
Темп зростання національної економіки в цілому	0,8	0,5	0,3
Фінансова стабільність національної економіки (по індикаторам інфляції та валютному курсу)	0,3	0,2	0,1
Зростання ресурсів місцевого бюджету	0,3	0,3	0,2
Покращення умов для експорту товарів та послуг, які виробляються підприємствами міста	0,4	0,3	0,2
Зменшення імпорту паливно-енергетичних ресурсів для потреб міста	0,3	0,2	0,1
Зростання обсягів іноземних інвестицій в економіку міста	0,3	0,25	0,2

* Джерело: розраховано на основі даних Держстату за звітний період.

Продовження табл. 4.2.2

Фактори потенційного впливу на прогнозні темпи зростання ВРП (міста)	Можливий вплив на прогнозний темп зростання ВРП (відсоткових пунктів до темпу зростання ВРП)		
	Сценарій 1 (позитивний прогноз)	Сценарій 2 (базовий)	Сценарій 3 (негативний прогноз)
Зростання зайнятості та доходів населення міста	0,5	0,4	0,2
Зростання обсягів банківського кредитування для реального сектору міста	0,4	0,3	0,2
Покращення фінансового стану підприємств міста	0,4	0,3	0,2
Розвиток підприємництва	0,3	0,3	0,2
Ресурсозбереження в комунальній та виробничій сфері міста, в тому числі енергозбереження та поводження з відходами	0,4	0,3	0,1
Активні інвестиційні процеси на підприємствах міста, створення нових робочих місць	0,5	0,3	0,3
Наявність бюджету розвитку міста	0,4	0,3	0,2
Загальний можливий прогноз впливу факторів на темп приросту ВРП міста (за оптимістичним сценарієм)	5,3	3,95	2,5

Для прогнозу основних показників економічного та соціального розвитку міста доцільна побудова економіко-математичної моделі прогнозування показників регіонального розвитку, яка дозволяє це робити в єдиній системі. Її розрахунковий комплекс після визначення потенційних факторних залежностей передбачає використання декількох методів розрахунку на основі врахування багатьох факторів потенційного впливу та наступного вибору найбільш обґрунтованих результатів прогнозу показника. В першу чергу, це показники індексів зростання, а номінальні обсяги доцільно розраховувати через відповідні індекси фізичного обсягу (реальні) та цінові дефлятори. Загальну технологічну схему моделі для прогнозування пропонується на *рис. 4.2.3.*

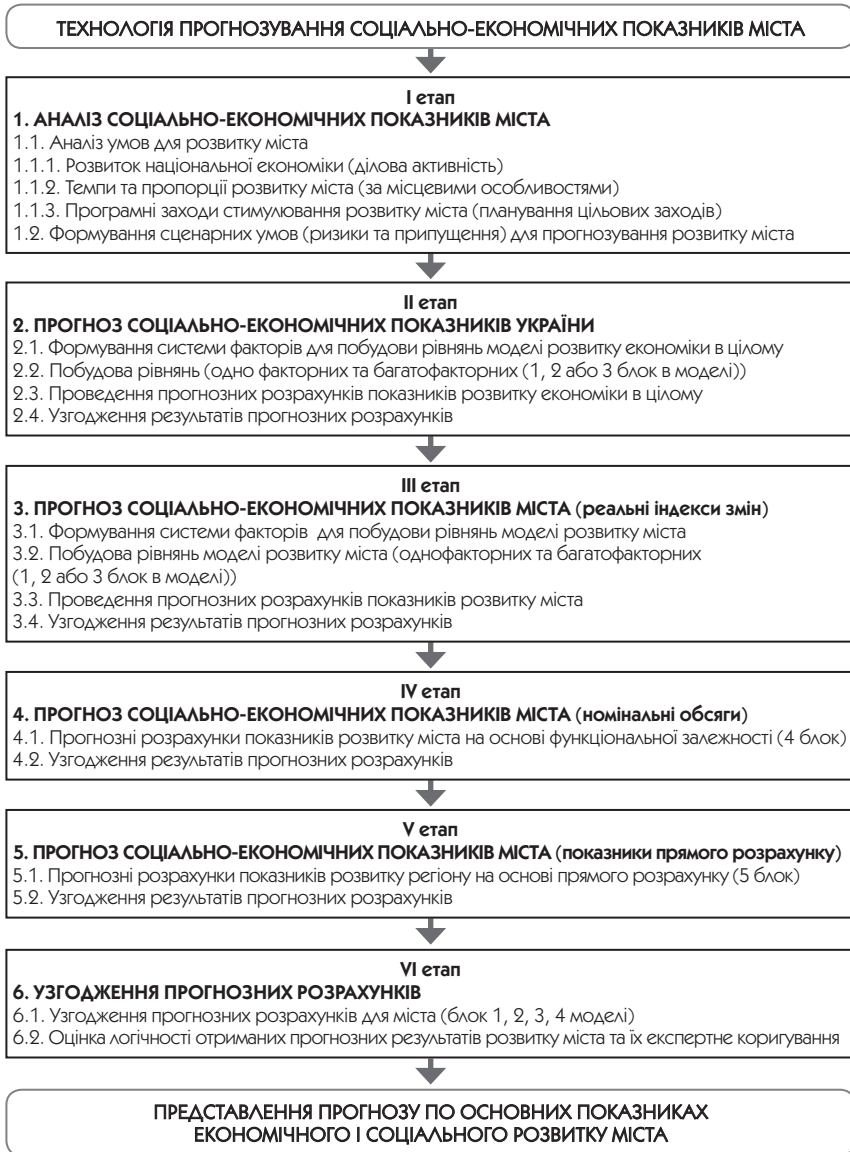


Рис. 4.2.3. Структурна схема технології прогнозування показників розвитку міста

В моделі доцільно використовувати широкий спектр методів [6, 8, 10, 12, 13] врахування факторних впливів і розрахунку прогнозних рівнів показників з наступним їх узгодженням в єдиний результат:

- однофакторні, двофакторні і динамічні статистичні залежності;
- багатфакторні статистичні залежності;
- залежності показників розвитку міста від зміни аналогічних показників всієї економіки (наприклад, загальнонаціональні аналогії існують для більшості показників прогнозу розвитку м. Києва);
- виробничі функції для галузевих прогнозів;
- загальноприйняті функціональні залежності між показниками (реальні індекси, дефлятори, номінальні обсяги);
- зведення прогнозних оцінок одного показника, отриманих різними методами, в один прогнозний кінцевий результат.

Для прогнозних розрахунків використовуються вже діючі в звітному періоді статистичні залежності між соціально-економічними показниками міста та України. На основі загальноприйнятого прогнозу ОМЄП в цілому по Україні прогнозується «базова група» регіональних показників, в тому числі реальний індекс ВРП міста, рівень доходів, заробітна плата, індекс споживчих цін. На їх основі на другому етапі розраховуються інші регіональні показники у відповідності з наведеною черговістю. Як правило, кращі результати показують три типи статистичної залежності (рівняння від зміни ВРП, часу, середньомісячної оплати праці, фінансових результатів, доходів). У прогнозі рекомендується враховувати як ряд стимулів (які підтримуються регіональними програмами), які впливатимуть на рівень ефективності реформування та економічного розвитку, так і обмежень, які не дозволяють стовідсотково використати ті стимули для розвитку, які будуть створюватися органами влади і мати місце в прогнозному періоді, до яких належать:

- демографічні чинники стабілізації чисельності населення міста, структури зайнятості в економічній діяльності;
- наявний рівень зносу основних виробничих засобів, що ускладнюватиме вирішення питання підвищення конкурентоспроможності виробленої продукції;
- низька підприємницька активність населення, кількість малих підприємств і зайнятість в малому бізнесі;

— наявна галузева структура виробництва ВРП, що переважно є ресурсовитратною, недостатньо інноваційною, імпортозалежною, інерційною (за три прогнозні роки можливі лише обмежені структурні зміни);

— нові обмеження, які накладатиме посткризовий розвиток світової економіки і, перш за все, загострення конкуренції для українського експорту.

Практичні рекомендації для прогнозу розвитку міста (регіону). Основним джерелом фінансування інвестицій в середньостроковій перспективі залишаться власні кошти підприємств, але зростатиме роль залучених кредитних коштів у фінансуванні місцевого виробництва товарів та послуг. Банківські кредити та іноземні інвестиції можуть бути додатковим місцевим ресурсом розвитку при умові належної інвестиційної політики Уряду та міських державних адміністрацій.

За умови, що індекси зростання інвестицій випереджатимуть зростання ВРП на 3–5 в.п., рівень зношеності основного капіталу зменшуватиметься на 2 в.п. на рік. Розробка політики енергозбереження може бути головним напрямом започаткування інноваційної моделі та науково-технічного розвитку економіки, зростання обсягів доданої вартості (за рахунок продуктивності праці і економії ресурсів). Фінансовий сектор має забезпечувати доступ до відносно дешевих фінансових ресурсів для модернізації реального сектору міста (регіону). Для цього потрібна спеціальна регіональна політика щодо розвитку інвестиційно-орієнтованого фінансового ринку, який буде здатний обслуговувати модернізацію виробництва та інновації. Але це тільки в довгостроковій, або на кінець середньострокової перспективи. В прогнозі слід врахувати, що чинник банківського кредитування належним додатковим чином на зростання економіки міста не впливатиме.

Традиційним для української економіки є політика швидкого зростання реальної заробітної плати і доходів населення порівняно з динамікою ВРП, який буде відновлюватися після кризи 2020 р. достатньо повільно (2–3 роки). Політика штучного стимулювання оплати праці через підвищення соціальних стандартів вестиме до зменшення зайнятості та зростання інфляції.

Після світового карантину 2020 р. роль експорту в розвитку української економіки суттєво зменшиться, але темпи відновлення

експорту українських товарів можуть перевищувати темп зростання валового регіонального продукту. Прогноз після кризового періоду розвитку господарчого комплексу міста має враховувати антикризові заходи уряду та тенденцію поступового виходу на тренд сталого активного розвитку, яке базуватиметься на розширенні інвестиційного та внутрішнього споживчого попиту, зміцненні конкурентоспроможності економіки міста (регіону), підвищенні ефективності використання виробничих ресурсів та науково-технологічного потенціалу. В усіх аспектах прогнозних показників (ВРП та галузі, фінансові показники, інвестиції, інновації, малий бізнес, соціальні, зовнішньоекономічні) ця тенденція (в різній формі, яка залежить від специфіки групи показників) мають враховуватися. Для забезпечення реалістичності прогнозу пропонується комплекс методичних запобіжників через врахування наступних аспектів:

- точки зору щодо основних тенденцій в прогнозному періоді з боку провідних центрів макроекономічного прогнозування в Україні, зокрема, макропрогнози НБУ, Мінекономрозвитку, торгівлі та сільського господарства, МВФ, Світового банку;

- умови рівноваги в прогнозному періоді між попитом (доходи населення) і пропозицією (розвиток галузей, капітальні інвестиції, зайнятість, чистий експорт);

- узгодженість індексу зростання ВРП з тенденцією покращення фінансових результатів, розвитку малого бізнесу (кількість малих підприємств, їх зайнятість);

- капітальні інвестиції (в складі валового нагромадження), чистий експорт, споживання домашніх господарств (через показник доходів населення) є складовими елементами ВРП (за кінцевим використанням);

- доходи населення (зростання зарплати, фонду оплати праці), валовий прибуток є складовими елементами ВРП за доходами і мають певну питому вагу в ньому, яка визначається статистикою національних рахунків;

- використання декількох дублюючих методів розрахунку для кожного показника прогнозу для взаємної перевірки результатів прогнозної тенденції). Така інформаційна надлишковість має сприяти мінімізації похибок при розрахунках.

Головним підсумком розвитку міста (регіону) у середньостроковій перспективі повинно стати стале економічне зростання, стійке

до кризових спадів, яке базуватиметься на розширенні споживання домашніх господарств, інвестиційного та внутрішнього споживчого попиту, якісному бізнес-менеджменті господарчого комплексу міста, новому рівні конкурентоспроможності та наявному науково-технологічному потенціалі.

Валовий регіональний продукт прогнозується на основі балансу сукупного регіонального попиту та пропозиції. З боку сукупного регіонального попиту: передбачається зростання за прогнозний період доходів населення на 28 %, (державного) комунального споживання на 15 %, частки валового нагромадження основного капіталу у ВРП до 22 %, отримання за рахунок експорту (зовнішній попит) додатково 1–1,5 в.п. зростання ВРП щорічно. З боку сукупної регіональної пропозиції на зростання економіки міста діятимуть: заходи щодо зростання основних галузей (промисловість, будівництво, транспорт, торгівля, сфера інформації і телекомунікації), приріст капітальних інвестицій (на 25 % за середньостроковий період), зростання обсягів власного прибутку підприємств.

Програмно-цільова підтримка прогнозу (оптимістичний сценарій). Для підтримки економічного зростання в місті потрібне реформування програмно-цільового методу впливу міської адміністрації на інвестиційні процеси, а також адресна індивідуальна робота з інвесторами. Програмні інструменти економічної регіональної політики, які використовуються в місті, повинні мати цільовими орієнтирами показники прогнозу по оптимістичному сценарію: темп зростання ВРП, промисловості, реальної зарплати, капітальних інвестицій, прибутку, обсягів експорту.

Програмними інструментами для реалізації шляхів розвитку міста є: розвиток місцевого реального сектору, науково-технічні кластери, нова система фінансового управління об'єктами комунальної власності, малий інноваційний бізнес, переробка вторинних ресурсів, ресурсозбереження, модернізація технічної бази житлово-комунального господарства, розвиток інженерної інфраструктури міста. Ці сфери знаходяться під управлінням міста і можуть бути об'єктами якісного інвестиційного менеджменту і місцем реалізації інвестиційних проектів для розвитку. Проблема фінансових ресурсів для інвестицій в розвиток може вирішуватися через більш раціональний розподіл і планування бюджетних коштів, адресну роботу з великими і середніми підприємствами реального сектору

міста, адресну, проєктно-орієнтовану роботу з потенційними інвесторами.

Система регіональних заходів має бути програмним механізмом впливу міської адміністрації на економічні, перш за все, інвестиційні процеси та адресне залучення інвесторів, організаційну і юридичну підтримку функціонуючого бізнесу міста. Програмні інструменти економічної регіональної політики, які використовуються в місті повинні мати більш виражений цільовий характер і бути більш дієвими для ефективної підтримки прискороного зростання економіки міста (регіону) після кризи на рівні 5-6 % на рік. Потрібен перехід до модернізованої, більш активної моделі регіонального стимулювання економіки і адресної роботи з середніми підприємствами, створення науково-виробничих кластерів біля міст, ініціювання створення системи малих виробничих підприємств на партнерських комунально-приватних засадах в пріоритетних для міста сферах.

Програма розвитку міста у період активного розвитку (в т.ч. у післякризовий карантинний період) має підтримувати наступні основні прогнозні показники-індикатори розвитку, зокрема:

- приріст індексу ВРП на 5–6 % щорічно;
- приріст індексу промислового виробництва — на 7–8 %;
- щорічне скорочення кількості збиткових підприємств міста;
- зменшення рівня безробіття на 0,1–0,2 %;
- зростання внутрішніх капітальних інвестицій підприємств міста на 8–9 %;
- зростання реальної заробітної плати на 10–12 %;
- приріст прямих іноземних інвестицій на 5–7 % на рік;
- зростання обсягів експорту — 4–6 %.

Отже, важливою складовою загальнодержавного управління є розроблення моделей прогнозування тенденцій зростання економіки міст (регіону) для прийняття узгодженої соціально-економічної державної політики розвитку країни. Прогнозування розвитку міст (регіонів) повинно стати елементом процесу державного регулювання та прогнозування, що передбачатиме вивчення чинників, що на нього впливають, визначатиме вектор зміни динаміки основних соціально-економічних показників і створюватиме передумови для розробки управлінських рішень центральними та місцевими органами влади. У зв'язку з чим, пропонується техно-

логія прогнозування показників розвитку міста та представлений її алгоритм, який складається з шести етапів проведення аналітичної і прогнозної роботи, що доповнюється практичними рекомендаціями та заходами для реалізації оптимістичного прогнозу розвитку міста (регіону). Всі ці заходи мають бути в середньостроковій програмі підтримки розвитку виробничого та господарчого комплексу міста для забезпечення програмно-цільового характеру прогнозу. Завдання програми — трансформування економіки міста в конкурентоспроможний господарський комплекс з виробництва складної конкурентоспроможної продукції і надання якісних послуг населенню, а також: сприяння розвитку підприємництва; сприяння експортерам; ресурсозбереження; якісні високотехнологічні нові робочі місця; модернізація інфраструктури; інноваційні процеси в сфері регіонального управління.

Список використаних джерел

1. Закон України від 23.03.2000 № 1602-III “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку”. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 № 621 “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету”. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-%D0%BF>.

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.08.2020 № 546 “Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2021–2022 роки”. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/546-2018-%D0%BF>.

4. Методичні рекомендації з прогнозування основних макроекономічних показників на короткостроковий період (затверджено Наказом Міністерства економіки України від 27.02.2010 № 203).

5. Бліщук К. М., Козак І.І. (2017). Формування стратегічних пріоритетів регіонального розвитку в нормативних документах. *Ефективність державного управління*, Вип. 3. С. 225–233. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_3_26.

6. Геєць В.М., Скрипниченко М.І. (2013). Макроекономічне моделювання за секторами національної економіки у програмно-аналітичному інструментарії “Макропрогноз економіки України”. Математичне моделювання в економіці, Вип. 1. С. 116–129.

7. Кожем'якіна С.М., Щукін Б.М. (2018). Планування соціально-економічного розвитку регіону як основа реформи децентралізації. Проблематика процесу децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах: збірник матеріалів круглого столу, Київ, 18 квітня 2018 року, ІПК ДСЗУ. С. 96–98.

8. Прогнозування і розробка програм (2000): метод. посіб.. [за ред. В. Ф. Беседіна]. К.: Наук. світ. 468 с.

9. Розробка стратегій розвитку міст в Україні: інструкція та огляд практик. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/530/PLEDDG_strategic_planning.pdf.

10. Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року. URL: <https://dei.kyivcity.gov.ua/files/2017/7/28/Strategy2025new.pdf>.

11. Фактори макроекономічної нестабільності в системі моделей економічного розвитку (2012): кол. моногр.. За ред. д-ра екон. наук М.І. Скрипниченко; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. К..720с.

12. Харазішвілі Ю.М., Прокопенко Р.В., Ляшенко В.І. (2017). Неформальна складова в структурі регіональної економіки: спроба моделювання та оцінки. *Вісник економічної науки України*, 1 (32). С. 109–116.

13. Шабранська Н.І.(2018). Технологія прогнозування основних показників економічного і соціального розвитку на рівні регіону. *Формування ринкових відносин в Україні*, 6 (205). С. 88–97.

14. Швець С.М. (2013). Короткострокове прогнозування валової доданої вартості: монографія. НАН України, ДУ Ін-т екон. та прогнозув. НАН України. К.. 136 с.

4.3. Розвиток екологічної складової міст в умовах децентралізації

Міста становлять лише 2 % земної поверхні, проте вони є домом для понад половини населення планети. В Україні частка міських жителів ще більша. Наша країна переважно урбаністична, зі значним перевищенням міського населення над сільським [2]. Сьогодні 68,9 % українців проживають у містах.

Зазначене обґрунтовується тим, що громадяни вирішили жити у містах, щоб мати кращу якість життя. Вони хочуть бути в центрі економічної діяльності та мати більше можливостей для працевлаштування та інших соціальних і економічних переваг. Однак життя міста приносить цілий ряд проблем. З одного боку, у містах

намагаються створити засади для підвищення ефективності використання природних ресурсів і, таким чином, сприяти сталому розвитку, а з іншого — здійснюють забруднення повітря, води, знищують рослинність. Забруднення повітря вихлопними газами автомобілів та шум, а також виробничі викиди — це лише деякі питання, які потребують постійного моніторингу та вирішення для досягнення високої якості життя мешканців міста без великої екологічної шкоди. Це також принесе користь і за межами міста.

Зелені зони, тихі вулиці та рекреаційні парки важливі для відпочинку, здоров'я та спорту, безпеки довкілля і соціальних заходів. Окрім того, зелені парки та сквери є важливими складовими для підвищення якості життя в міських умовах.

На сьогодні актуальними завданнями публічного управління в Україні як на національному, так і місцевому рівнях є утримання міст здоровими, привабливими та стійкими, а також забезпечення належної якості життя громадян у місцях їх проживання.

Для створення стійкого міського середовища важливо вимірювати та оцінювати політику, інфраструктуру, соціально-економічні фактори, використання природних ресурсів, викиди і будь-які інші процеси, які впливають на процвітання та якість життя міста. Це дозволить управлінцям у сфері містобудівної діяльності та управлінцям органів місцевого самоврядування розробляти реалістичні цілі сталого розвитку з довгостроковою перспективою. Результати відповідних показників стійкості для міста, в поєднанні з моделями, тематичними та іншими дослідженнями, створюють інформативну базу для міської політики, що орієнтована на досягнення цілей сталого розвитку, а подальше використання показників дозволяє здійснювати постійні оцінки антропогенних втручань у природне середовище. Тобто показники є ключовим інструментом для управління містобудівним плануванням та забудовою міста.

Основна проблема сучасних міст полягає в сильній залежності їх функціонування від екосистемних послуг, що призводить до виснаження природних ресурсів та зменшення біорізноманіття. Зазначене викликає потребу докладати зусилля щодо пом'якшення та адаптації до зміни клімату, надаючи пріоритет громадському здоров'ю та якості життя. Стійким містом може бути лише те місто, у якому використання природних ресурсів та захоронення відходів не перевищують можливість відтворення і відновлення складових

його навколишнього природного середовища. Іншими словами, для досягнення екологічної стійкості міське використання природних ресурсів повинно відповідати або бути нижче того, що може забезпечити довкілля, а рівень його забруднення не повинен унеможливити здатність природи забезпечувати людину та інші живі організми необхідними для них природними благами.

Необхідно підкреслити, залежність стійкості від соціальних, економічних, екологічних та інших факторів. Наприклад, економічна продуктивність залежить від психологічної задоволеності громадян своїм життям, що обумовлюється рівнем доступу до освіти, охорони здоров'я, безпеки, продовольства, води, транспорту, чистого повітря та електроенергії. Створити ідеальний рівень зазначеного можна у тому випадку, коли міста будуть мати ефективні системи утилізації відходів, достатню кількість зелених насаджень та рекреаційних зон, екологічно безпечний громадський транспорт та виробництво екологічної продукції з місцевих природних ресурсів для регіональних ринків. Важливо також, щоб міста зменшували споживання природних ресурсів (включаючи воду та матеріали, такі як камінь та гравій) та відходи виробництва, а також покращували ефективність використання земель (особливо сільськогосподарського призначення), щоб негативний вплив на навколишнє природне середовище був мінімізований.

Інтегрований підхід до управління містом, який розширює міські межі на навколишню природну територію, є важливим для сприяння стійким динамічним відносинам між людиною та її довкіллям, гарантуючи як якість життя, так і екологічно безпечний бізнес, що забезпечує економічне процвітання в довгостроковій перспективі.

Уряди у всьому світі прагнуть сталого розвитку як цілі політики. Сталий розвиток — важливий принцип національної та міжнародної політики. Він спрямований на те, щоб забезпечити економічне процвітання, забезпечити соціальну рівновагу та зберегти природне середовище для наступних поколінь. Зазначене прописано в багатьох політико-правових джерелах, зокрема в міжнародних угодах, національних стратегіях, екологічних законах, регіональних програмах та місцевих планах. Незважаючи на вказані здобутки, наукові дослідження свідчать про те, що світ не наближається до екологічної стійкості і багато в чому ситуація погіршується. Основною причиною цього є неефективна реалізація екологічної політики.

Метою заходів екологічної політики є зменшення промислового забруднення та сприяння розвитку, а також збуту більш екологічно чистої продукції. Однак екологічні норми часто призводять до додаткових витрат у відповідних галузях. Тому екологічна політика є причиною палких дискусій між підприємцями і природоохоронними органами, а також в державному апараті, між органами, що управляють галуззю екології та органами, що управляють промислово-виробничою діяльністю.

На сьогодні екологічна політика являє собою самостійний вид політичної діяльності. Але при цьому вона тісно пов'язана з соціальною, економічною, енергетичною, транспортною політикою, політикою в сфері національної безпеки тощо. На прийняття та реалізацію еколого-політичних рішень у наш час потужно впливають фактори глобалізації, прояви глобальних, національних і регіональних соціально-екологічних криз, демографічна ситуація, потреби економіки та ідеологія соціальних відносин до навколишнього середовища і природокористування. У процеси реалізації екологічної політики залучені різні суб'єкти: органи державної виконавчої влади різного рівня, партії, спеціалізовані об'єднання, підприємці та громадяни. Їх інтереси часто не збігаються, а пошук компромісів наштовхується на опір окремих соціальних груп. Все це свідчить про необхідність вивчення змісту, ознак та засобів екологічної політики, позицій та інтересів суб'єктів, що реалізують її, шляхів підвищення ефективності еколого-політичних заходів [15, с. 3–4].

З огляду на обрану тематику даного дослідження проаналізуємо викладену вище проблему на рівні міст в Україні. Закріпивши право територіальної громади безпосередньо здійснювати місцеве самоврядування, Конституція України [9] і Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [14] в такий спосіб підвищили роль і значення різноманітних форм прямого волевиявлення територіальних громад з метою вирішення або участі у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, включаючи й ті з них, що пов'язані з охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів, утвердженням екологічної безпеки [10].

Науково-теоретичний аналіз життєдіяльності міст України свідчить, що у них економічні, політичні та комунікаційні чинники створюють перешкоди у досягненні запланованих результатів міс-

цевої екологічної політики. Конфлікт між цілями екологічної та економічної політик, відсутність стимулів щодо реалізації екологічної політики та неспроможність доводити екологічні цілі до основних зацікавлених сторін — все це ключові фактори, які запобігають досягненню екологічної стійкості.

Слід звернути увагу і на той факт, що стан навколишнього природного середовища є одним з найважливіших параметрів, який визначає якість життя населення на території міста, рівень його сталого розвитку. Стійкість розвитку міста з позиції сприятливого для життєдіяльності довкілля і охорони здоров'я населення визначається:

— забезпеченістю ресурсами економіки і соціальної сфери (водними, лісовими, земельними, мінерально-сировинними);

— якістю навколишнього природного середовища відповідно до санітарно-гігієнічних нормативів (стан атмосферного повітря, водних об'єктів, земельних ресурсів, рекреаційних зон відпочинку, рівні фізичних впливів);

— якістю ресурсів, що споживаються та використовуються, відповідно до гігієнічних та інших нормативів, норм, стандартів: питної води, продовольчої сировини, вирощеної на певній території, а також місцевих матеріально-сировинних та природних ресурсів: риби, лісу, піску, торфу тощо;

— станом захищеності життя і здоров'я населення, їх майна від можливого негативного впливу антропогенної діяльності, надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру і їх наслідків (впевненості у цій захищеності) [16, с. 149].

В.С. Степаненко слушно зауважує, що складність структури екологічної політики і потреби охорони навколишнього природного середовища вимагають особливої уваги до врахування регіональної специфіки. Неможливо забезпечити належну розробку еколого-політичних програм і окремих рішень та їх реалізацію, якщо не брати до уваги природно-географічні, кліматичні, економічні та інші особливості конкретного регіону. Особливого значення в цьому плані набувають проблеми охорони навколишнього природного середовища в містах, де проживає велика кількість населення. У ряді міст гостро стоїть проблема охорони водних об'єктів і забезпечення населення питною водою належної якості; значною мірою забруднені ґрунти, зменшується частка зелених

насаджень, все більше відходів розміщується в навколишньому природному середовищі. Ці процеси вимагають негайного прийняття комплексу політичних, правових і організаційних заходів, тим більше що вони мають тенденцію до зростаючого посилення, а для їх наслідків характерні ознаки накопичення (кумулятивний ефект) [15, с. 4].

Місцева екологічна політика може бути оцінена за трьома показниками: дієвість, ефективність та доцільність. Одним із способів вимірювання дієвості політики сталого розвитку є відстеження змін стану довкілля з моменту її впровадження. Незважаючи на те, що в деяких місцевостях спостерігаються певні поліпшення визначених показників, загальне падіння якості навколишнього природного середовища продовжується і жодне місто в Україні не досягло екологічної стійкості.

Попит на природні ресурси критично перевищує стійкий потенціал міст і надалі зростає, в той час як індекс біорізноманіття впав більш ніж удвічі. Викиди парникових газів зростають, критично забруднюються водні ресурси та атмосферне повітря. Зокрема, за даними порталу IQAir 17.04.2020 р. м. Київ очолив антирейтинг міст світу за рівнем забруднення атмосферного повітря. У цей день в м. Києві показник рівня забруднення атмосферного повітря сягав — 380 (при нормі — до 50), що свідчило про надзвичайну небезпеку для кожної людини, що перебувала в його межах.

На наш погляд, зазначене насамперед є наслідком неефективної політики сталого розвитку міст України, яка не в змозі зупинити зниження якості довкілля.

М.О. Подпругін виділяє сім основних блоків чинників сталого розвитку регіонів: екологічні чинники; фінансово-економічні чинники; промислово-виробничі чинники; наявність в регіоні розвинутої інфраструктури; продовольча безпека регіону; регіональний маркетинг; соціальна сфера, культура, громадська діяльність [13].

Комплексний соціально-економічний розвиток конкретної території та її стійке формування безпосередньо залежать від ефективною реалізації таких функцій в діяльності органів місцевого самоврядування, як економічної, екологічної та соціально-громадської. Наявність екологічної функції в діяльності місцевих рад обумовлена метою та завданнями місцевого самоврядування, серед яких слід відзначити:

а) забезпечення комплексного розвитку території міст;
б) забезпечення безпеки населення (в тому числі і екологічної безпеки, включаючи збереження якості компонентів навколишнього середовища і мінімізацію шкідливого впливу на них в межах території міст);

в) захист органами місцевого самоврядування прав та інтересів населення міст, гарантованих положеннями законодавства [1, с. 294].

Варто зауважити, що причин неефективності місцевих екологічних політик є безліч. Вони можуть бути класифіковані як структурні причини, проблеми впровадження або проблеми знань/сфери.

При цьому структурні причини визначаються як всебічні фактори, які перешкоджають досягненню успішних результатів. Останні мають вияв у досягненні цілей політики та свідченні поліпшення стану навколишнього природного середовища. Структурні причини неефективності місцевих екологічних політик включають економічні, соціальні, екологічні, правові та дискурсивні фактори.

Проблеми впровадження місцевих екологічних політик полягають у неповній конкретизації цілей чи завдань; неналежному управлінні в процесі їх реалізації; суперечливих цілях всередині політики або між ними; стимулюючих поштовхах; суперечливих положеннях нормативно-правових актів та управлінських дій вищих посадових осіб; обмеженій компетенції публічних інституцій або тих суб'єктів, що уповноважені їх реалізувати; недостатньому адміністративному ресурсі для підтримки реалізації політики; неможливості спілкуватися зі спільнотою, що постраждала.

Проблеми знань чи сфери реалізації місцевих екологічних політик обумовлюються недостатніми або неякісними її теоретичними засадами. Як наслідок, інструменти політики, що використовуються занадто вузькі або неналежним чином спрямовані. У цю групу також необхідно включати відсутність оцінки, яка формує знання для покращення реалізації політики. Знання є головним і визначальним фактором екологічної політики; це визнається науковою спільнотою та про це свідчить зростаючий обсяг публікацій щодо системи генерування знань, розповсюдження та фактичне їх використання.

У зміст екологічної обізнаності переважно вкладають “розуміння можливості небезпечного впливу природи для життя людей” і “готовність виправляти ситуацію”. Сьогодні розрізняють різні компо-

ненти екологічної обізнаності, в першу чергу, — екологічні знання, ставлення до навколишнього природного середовища, екологічну поведінку та поведінкові наміри:

- екологічні знання описують сутність розуміння та інформації про навколишнє природне середовище, про тенденції та події у галузі екології;

- ставлення до навколишнього природного середовища має вираз у проявах емоцій: страхи, обурення, гнів і роздратування, а також в основних особистісних орієнтаціях та цінностях, що пов'язані з довкіллям;

- екологічна поведінка означає індивідуальну поведінку у відповідних повсякденних ситуаціях;

- слід розрізняти поведінкові наміри та практичну дію, тобто яким чином реально буде здійснюватися дія у майбутньому.

З наукової точки зору поняття екологічної обізнаності загалом включає усі вищевикладені компоненти, тоді як з політичної — зазвичай робиться лише розмежування між екологічною обізнаністю та екологічною поведінкою. Розрізняють знання, ставлення і поведінкові наміри, з одного боку, та фактичний стан навколишнього природного середовища з іншого.

Практика свідчить, що економічні фактори є основною причиною неефективності місцевої екологічної політики. Нижче викладемо види зазначених економічних факторів.

Першим економічним фактором є розрив між економічними ринками та екологічною стійкістю. Неспроможність точно врахувати екологічні та стійкі результати на сучасних ринках призводить до неефективного розподілу ресурсів, надмірного або недостатнього виробництва та лише до часткового досягнення екологічних цілей.

Другим найпоширенішим економічним фактором неефективності реалізації місцевої екологічної політики є перевага економічних результатів над екологічною стійкістю. Держава не бажає співпрацювати з організаціями, діяльність яких суперечить економічним пріоритетам.

Третім економічним фактором є низький рівень економічного розвитку та його вплив на довкілля. Якість утилізації відходів, водопостачання та рівень забруднення довкілля в цілому у містах України є незадовільними через погані економічні показники, що

обмежують людські та матеріальні ресурси, які доступні для розв'язання проблем.

Окрім того, у містах бракує ринкових інструментів, а самі економічні ринки гальмують можливість вирішувати екологічні проблеми. І.П. Соловій, дослідивши вплив переходу від державної до ринкової економіки на лісове господарство України, дійшов до висновку, що чинне законодавство про ліси є несумісним із ринковою економікою та не перешкоджає незаконній заготівлі та надмірній експлуатації лісів [22].

Соціальні фактори неефективності місцевої екологічної політики свідчать про вплив ставлення/переконань громадськості в екологічній сфері на успішне впровадження та прийняття сталої практики. Соціальний опір змінам є важливим бар'єром для успіху політики. Характеристика та походження місцевої громадськості також можуть впливати на успіх місцевої екологічної політики.

В основу вирішення проблем участі органів місцевого самоврядування в управлінні екологічною галуззю необхідно вкладати розробку низки заходів щодо формування екологічної свідомості населення шляхом створення і впровадження системи методологічних та практичних способів екологізації суспільної свідомості в межах місцевої політики. Для цього доцільно в містах реалізувати та обґрунтовувати значення системної планомірної природоохоронної роботи в рамках муніципальної системи управління в частині вирішення завдань щодо охорони довкілля, виховання молоді, формування екологічної свідомості населення на підпорядкованій території, переорієнтації особистості на природоохоронну поведінку. Для сприяння реалізації подібних заходів важливу роль відіграють власники підприємств, діяльність яких пов'язана з екологічними аспектами на території міста. Основним завданням таких підприємств, крім тих, що закріплені в їх екологічних політиках, необхідно відзначити привернення уваги органів місцевого самоврядування до завдань щодо створення, збереження і розвитку спеціальних екологічних служб [1, с. 298].

Юридичні фактори мають значний вплив на ефективність місцевої екологічної політики. При цьому в містах України не завжди є необхідна та якісна нормативно-правова база забезпечення охорони і безпеки довкілля та не завжди виконуються вимоги екологічного законодавства.

Серед дискурсивних факторів неефективності політики сталого розвитку необхідно відзначити конфлікт між економічним раціоналізмом та екологізмом, а також способи побудови економічних питань (наприклад, таких як ринкова невдача). Багатьма вченими особлива роль у сталому розвитку територій надається екологічним факторам. Відповідно до класифікації, запропонованої Е.Л. Очіровою [11], можна виділити чотири рівні умов сталого розвитку з позиції дій та екологічної орієнтованості різних суб'єктів:

- 1) екологічна орієнтованість держави;
- 2) екологічна орієнтованість підприємницької діяльності;
- 3) екологічна орієнтованість діяльності некомерційних організацій;
- 4) екологічна орієнтованість кожного члена суспільства, зокрема і людства в глобальному масштабі.

Неефективність місцевої екологічної політики рідко пов'язується з одним ізольованим фактором і найчастіше має підґрунтям поєднання взаємодіючих економічних, правових та дискурсивних факторів. Успіх місцевих ініціатив щодо зменшення деградації довкілля пригнічує нестабільна економіка, політизація екологічного руху, політична корупція та неадекватна правова система.

З точки зору взаємопов'язаних структурних причин двома найважливішими факторами, що впливають на неефективність екологічної політики, є економічний та екологічний. У свою чергу, правові фактори переважають у країнах, що розвиваються, а дискурсивні, швидше за все, виникають у розвинених країнах. Цілі екологічної політики є загальними, але країни, що розвиваються, швидше стикаються з проблемами щодо їх досягнення. Розвинені країни, як правило, мають менше проблем з питаннями знань/сфери застосування. Загалом ці моменти вказують на різницю у можливостях державних секторів, оскільки публічні інституції в країнах, що розвиваються, як правило, мають недостатній ресурс.

Місцева екологічна політика повинна мати такі завдання та засади для її реалізації:

— визначати та ранжувати за пріоритетністю місцеві екологічні проблеми шляхом аналізу накопиченої інформації та визначення пріоритетів;

— окреслювати шляхи прийняття рішень з урахуванням першочерговості відповідальності органів місцевого самоврядування за вирішення екологічних проблем;

— знаходити маловитратні та економічно ефективні рішення, що спрямовані на охорону довкілля та підвищення рівня екологічної безпеки шляхом удосконалення управлінської практики, запобігання забрудненню, мінімізації відходів і підвищення економічної ефективності;

— підвищувати обмін інформацією між органами місцевого самоврядування з метою удосконалення процесу прийняття рішень у сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів;

— створювати механізми участі громадськості і промислових підприємств під час розроблення та впровадження місцевої екологічної політики;

— інформувати мешканців громади і залучати їх до процесу прийняття рішень [12, с. 926].

Формування місцевої екологічної політики має базуватися на аналізі існуючої екологічної ситуації та прогнозів її розвитку. На основі аналізу виробляються технологічні та організаційно-правові заходи щодо попередження, ліквідації чи нейтралізації несприятливих факторів, які включають:

— ресурсозбереження, тобто збір та утилізацію побутових відходів, оборотне водопостачання, безстічне водокористування, економію води тощо;

— впровадження прогресивних технологій та модернізацію матеріально-технічної бази конкретних виробництв;

— створення особливо охоронюваних природних територій місцевого значення, рекреаційних зон відпочинку, приміських зелених зон;

— введення заборон на природокористування в рамках законодавства (заборони на використання моторних плавальних засобів на водосховищах, на в'їзд автотранспорту в природоохоронні зони тощо);

— перепрофілювання, перебазування або ліквідацію екологічно небезпечних виробництв;

— запобігання і мінімізацію впливу антропогенних об'єктів (відходів, хімічних речовин) на навколишнє середовище (обладнання контейнерних майданчиків, сортування відходів, очисні споруди тощо);

— використання економічних інструментів регулювання природокористування [16, с. 151].

Окрім того, формуючи місцеву екологічну політику в Україні обов'язково необхідно брати до уваги позитивний зарубіжний досвід, зокрема країн ЄС. За останні 50 років у європейських містах відбулися кардинальні покращення в частині мобільності, зелених зон та управління відходами, і це сприяло значному покращенню рівня життя. Однак європейські міста все ще стикаються з низкою екологічних проблем, які впливають на повсякденне життя мільйонів європейців. Ці питання необхідно вирішувати шляхом співпраці місцевих, державних органів влади країн ЄС та зацікавлених сторін.

Відповідно до принципу субсидіарності, ЄС тісно співпрацює з державами-членами та їх місцевими органами влади, щоб вирішити ці проблеми та забезпечити високий рівень захисту громадян, які живуть та працюють у містах. Зазначений принцип пропагує кращі практики та сприяє етиці обміну досвідом і інформацією між органами місцевого самоврядування, які працюють над тим, щоб зробити свої міста стійкими та життєздатними. ЄС також діє у кількох інших важливих напрямках: виробляє політику, приймаючи законодавство, що включає мінімальні стандарти якості; заохочує співпрацю та надає фінансові ресурси для підтримки ініціатив, особливо у районах Європи з менш вигідними умовами.

Ключовою особливістю багатьох законів та політик ЄС у таких сферах, як захист довкілля, регіональний розвиток та транспорт, є заходи, що спрямовані виключно на захист та управління міським середовищем. Політика та заходи ЄС, що спрямовані на підтримку якісного міського середовища для громадян, постійно розвиваються. По мірі того, як нові питання виходять на перший план, розробляються додаткові політики та програми для збереження міського середовища в чистоті, зеленому та здоровому стані [19, с. 9].

Варто підкреслити, що в останні десятиліття ЄС відіграє значну роль у вирішенні екологічних проблем через розробку та реалізацію екологічної політики. В ЄС успішно впроваджені передові заходи з охорони навколишнього природного середовища, створено правову базу регулювання та координації природоохоронної діяльності держав-членів, розроблено та впроваджено нові підходи до охорони та покращення якості довкілля (наприклад, Директива Ради 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 року “Про охорону природних середовищ існування та дикої флори і фауни” [5], Директива Європейського

Парламенту і Ради 2000/60/ЄС від 23 жовтня 2000 року “Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики” [3], Директива Європейського Парламенту і Ради 2009/147/ЄС від 30 листопада 2009 року “Про збереження диких птахів” [4]).

В ЄС суттєво оновлені правові основи для системи збору та обробки екологічної інформації, моніторингу навколишнього середовища, екологічної сертифікації та оцінки впливу на навколишнє середовище та механізм фінансування екологічних заходів. Розроблено положення щодо екологічної стандартизації та сертифікації. Право громадян на доступ до інформації, участь в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, закріплено Орхуською конвенцією у 1998 р. [8]. Крім того, ЄС є одним із світових лідерів у галузі міжнародного екологічного співробітництва, оскільки велика кількість прийнятих у ЄС нормативно-правових актів були згодом реалізовані поза його межами. Таким чином, ЄС, з одного боку, має досвід впровадження екологічної політики на регіональному та місцевому рівні, а з іншого — впливає на глобальну екологічну політику. Незважаючи на прогрес досягнутий в екологічній політиці ЄС, низка питань залишається невирішеною або навіть загострюється. Своєю чергою, виникнення нових питань в екологічній галузі ЄС супроводжується встановленням нових цілей та сприянням пошуку більш ефективних екологічних дій та рішень [20].

У країнах ЄС значну роль у прийнятті управлінських рішень відіграють експерти, які встановлюють як основу для розгляду певного питання, так і ступінь його значущості (підхід “зверху вниз”). У плюралістичному типі екологічної політики в процесі прийняття рішень беруть участь не лише експерти, а й представники громадянського суспільства. Однак участь громадян здійснюється не безпосередньо, а через якусь організацію громадянського суспільства. Екологічні проблеми не можна вирішити “на місці” без участі великих верств населення.

Реалізація екологічної політики у країнах ЄС здійснюється через взаємодію державних органів з неурядовими організаціями (підхід “знизу вгору”). Колективний тип екологічної політики базується на концепції “прав корінних людей”. У цьому випадку держава використовує практику передачі повноважень щодо прийняття певних рішень групі громадян, які насамперед вплива-

ють на це рішення. Таким чином забезпечується колективна участь у прийнятті управлінських рішень. Такий підхід став досить поширеним у ряді країн ЄС.

Вважаємо за доцільне відзначити позитивний зарубіжний досвід Німеччини в екологічній галузі. Ще в 1960-1970-х рр. вона входила в список найзабрудненіших країн світу. Серед районів екологічного лиха були долина річки Рейн, яку ще називали “стічною канавою Європи”, гірничо-видобувні території Середньої Німеччини. Проте дещо пізніше зародився рух активістів на підтримку охорони навколишнього природного середовища, що дозволило істотно змінити ситуацію. Так, за ініціативою і за участю представників партії “зелених” були здійснені чисельні заходи, що спрямовані на поліпшення екологічної ситуації [21].

Змінити ситуацію на краще дозволила ретельно розроблена законодавча база. Зокрема, у законодавстві Німеччини деякі екологічні принципи були закріплені ще в кінці 70-х років. В даний час вони відображені в першій главі Федерального закону “Про охорону природи та управління ландшафтом” від 29.07.2009 р. [17]. Не останню роль в цьому зіграли і колосальні видатки на охорону навколишнього природного середовища. Мета була досягнута — якість води в річках значно покращилася; багато водотоків, що були забруднені промисловими стоками очистилися і стали придатними для рибальства.

У більшості міст зникла проблема смогу; низка покинутих кар’єрів, зокрема в Центральній Німеччині, була рекультивована і є на сьогодні місцями відпочинку населення. Значних успіхів країна досягла в галузі вторинного використання сировини (нині Німеччина є одним з світових лідерів), в тому числі і завдяки введенню та економічному стимулюванню сортування сміття, особливо побутового [6, с. 139-140].

Формування місцевої політики у містах України має здійснюватися з урахуванням загальних світових тенденцій, які визначають нині вектор розвитку екологічної політики:

— глобалізація (інтеграція для вирішення глобальних екологічних проблем). Навколишнє природне середовище стало ключовою сферою міжнародної проблеми, оскільки вплив людської діяльності загрожує не лише місцевим екосистемам, але й торкається земної системи, а проблеми, що виникають, вирішуються в міжнародному масштабі на підставі багатосторонніх договорів;

— глобалізація (місцева чи регіональна реакція на глобальні зміни навколишнього природного середовища);

— демократизація (розширення каналів впливу громадянського суспільства на прийняття рішень щодо екологічної політики, право на отримання інформації про стан довкілля, право на участь у розробці екологічної політики);

— “зелена” економіка — економіка, яка підвищує добробут людей і забезпечує соціальну справедливість, а також істотно знижує ризики для довкілля [7, с. 52-53]. В умовах “зеленої” економіки зростання зайнятості та доходів зумовлюється державними і приватними інвестиціями в таку економічну діяльність, інфраструктуру та активи, що дозволяє зменшити викиди вуглецю і забруднення, підвищити ефективність використання енергії та ресурсів, а також запобігти втраті біорізноманіття та екосистемних послуг. Поняття “зеленої” економіки не замінює сталого розвитку. Вона створює новий погляд на економіку, інвестиції, капітал та інфраструктуру, зайнятість та навички, а також на позитивні соціальні та екологічні результати. “Зелена” економіка забезпечує макроекономічний підхід до сталого економічного зростання з центральним акцентом на інвестиції, зайнятість та навички.

Три основні напрямки поточної роботи з “зеленої” економіки:

1) захист макроекономічного підходу до сталого економічного зростання через регіональні, субрегіональні та національні форуми;

2) демонстрація підходів до “зеленої” економіки з центральним акцентом на доступ до зелених фінансів, технологій та інвестицій;

3) підтримка країн з точки зору розвитку та впровадження макроекономічної політики для забезпечення переходу до зеленої економіки [18];

— мережева екологічна політика (підвищення ролі та значення мережевих структур з високим потенціалом для самоорганізації та мобілізації і поява різних механізмів впливу мережевої діяльності на розвиток та відтворення екологічної політики);

— інтерналізація екологічних цінностей серед населення внаслідок розвитку екологічної обізнаності;

— інтеграція екологічної політики або галузева інтеграція. Збереження навколишнього природного середовища перестало бути вузьким відомчим завданням, виконання якого покладено виключно на органи охорони навколишнього природного середовища.

Причини та вирішення багатьох екологічних проблем часто визначені у галузевих стратегіях, тому екологічні аспекти та цілі екологічної політики все частіше пов'язані з різними сферами та галузями економічної діяльності, включаючи енергетику, сільське господарство, транспорт, торгівлю, промисловість тощо. Сутність інтеграції екологічної політики полягає у поєднанні соціально-економічного розвитку з потребою захисту навколишнього природного середовища.

Підсумовуючи викладене відзначимо, що минуло понад два десятиліття з моменту міжнародного зобов'язання щодо досягнення сталого розвитку. При цьому глобальний стан навколишнього природного середовища продовжує погіршуватися. З огляду на зазначене зрозуміло, що нездатність покращити екологічну стійкість зумовлена неефективністю в реалізації екологічної політики від міжнародного до національного, регіонального та місцевого рівнів влади. Підставами цієї неефективності є складний набір взаємопов'язаних структурних причин, неякісне впровадження екологічної політики та відсутність необхідних знань. Незважаючи на те, що конкретних підстав неефективності екологічної політики багато і вони різноманітні, є три ключові фактори, які їх породжують:

— по-перше, існують постійні економічні стимули (підтримувані політикою) для приватної та громадської діяльності щодо продовження експлуатації природних ресурсів без врахування шкоди навколишньому природному середовищу;

— по-друге, уряди не мають можливості та/або політичної волі здійснювати ефективну політику сталого розвитку;

— по-третє, серйозність питань сталого розвитку та нагальна потреба змін не були ефективно доведені до відома зацікавлених сторін.

Ці три фактори взаємно доповнюють один одного і дозволяють зробити висновок про потребу у формуванні розуміння управління у публічному секторі, що стійкий розвиток є домінуючим реалістичним шляхом до процвітаючої економіки, кращого життя суспільства та здорового середовища.

Список використаних джерел

1. Воссина А.Е., Кустикова М.А. (2015). Роль органов местного самоуправления в реализации экологической политики предприятия. *Научный журнал НИУ ИТМО. Серия “Экономика и экологический менеджмент”*, 2. С. 290–301.
2. Державна підтримка українського експорту: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: http://ukrexport.gov.ua/ukr/about_ukraine/population/ukr/86.html.
3. Директива Європейського Парламенту і Ради 2000/60/ЄС від 23 жовтня 2000 року “Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики”. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_962#Text.
4. Директива Європейського Парламенту і Ради 2009/147/ЄС від 30 листопада 2009 року “Про збереження диких птахів”. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-09#Text.
5. Директива Ради 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 року “Про охорону природних середовищ існування і дикої флори і фауни”. URL: <https://menr.gov.ua/news/31295.html>.
6. Душкова Д.О., Кириллов С.Н. (2016). Зеленая инфраструктура города: опыт Германии. Вестник Волгоградского государственного университета. *Серия 3: Экономика. Экология*, 2(35). С. 136–147.
7. Квач Я.П., Фірсова К.В., Борісов О.Г. (2015). “Зелена економіка”: можливості для України. *Глобальні та національні проблеми економіки: електрон. наукове фахове видання*, 6. URL: <http://global-national.in.ua/archive/6-2015/12.pdf>.
8. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 1998 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text.
9. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.
10. Нешик С.С. (2005). Вплив органів місцевого самоврядування на покращення екологічної ситуації в регіоні. *Державне управління: теорія та практика*, 2. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/region/05nssesr.pdf>.
11. Очирова Е.Л. (2009). Экономические и экологические аспекты устойчивого развития современной экономики. Иркутск: ИРГУПС. С. 10–20.
12. Патока І.В. (2017). Економічні механізми формування місцевої екологічної політики та напрями її реалізації в умовах реформування владних повноважень в Україні. *Економіка і суспільство*, 13. С. 924–929.

13. Подпругин М.О. (2012). Устойчивое развитие региона: понятие, основные подходы и факторы. *Российское предпринимательство*, 24 (222). С. 214–221.

14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. ст. 170.

15. Степаненко В.С. (2005). Реализация экологической политики в условиях крупного города: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 23 с.

16. Цховребов Э.С., Баришевский Е.В., Яйли Е.О., Церенова М.П. (2013). Роль муниципальных образований в обеспечении системы экологической безопасности. *Ученые записки РГГМУ*, 30. С. 148-154.

17. BNatSchG — Bundesnaturschutzgesetz. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege Deutschlands. URL: http://www.bundesrecht.juris.de/bnatschg_2009/BJNR254210009.html

18. Green Economy|UNEP — UN Environment Programme. URL: <https://www.unenvironment.org/regions/asia-and-pacific/regional-initiatives/supporting-resource-efficiency/green-economy>.

19. Making our cities attractive and sustainable: How the EU contributes to improving the urban environment. URL: <https://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/wp-content/uploads/2011/08/Making-our-cities-attractive-and-sustainable.pdf>.

20. Principles of Environmental Policy (2018): Local, European and Global Perspectives. Multi-authored monograph. Edited by A. Shkaruba. Pskov, Publishing house of Pskov State University. 342 p.

21. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (2007). Urban pioneers. Temporary use and urban development in Berlin. Berlin: Jovis Verlag.

22. Soloviy I., Cubbage F. (2007). Forest policy in aroused society: Ukrainian post-Orange Revolution challenges. *Forest Policy and Economics*, 10. pp. 60–69.

4.4. Розробка методів стимулювання розвитку точок соціально-економічного зростання в регіонах

Світова економіка на сучасному етапі характеризується розширенням і поглибленням процесів глобалізації, тобто економічної відкритістю країн, формуванням загального фінансового ринку та інформаційної мережі, лібералізацією режимів торгівлі. Це породжує конкуренцію як на національному, так і на регіональному рівні. Активними учасниками світогосподарських зв'язків є регіони, які беруть участь в міжнародному русі капіталу, товарів, ро-

бочої сили. Тому підвищення конкурентоспроможності регіону як на національному, так і міжнародному рівні набуває все більшого значення.

Для ефективного функціонування соціально-економічної сфери регіону при визначенні перспектив і цілей розвитку істотне місце займає питання розвитку соціального потенціалу регіону. Йдеться про з'ясування ефективності сформованого переліку пріоритетних функцій регіону, і його можливості забезпечити досягнення намічених цілей соціально-економічного розвитку в стратегічній перспективі. Рішення подібного роду завдань може бути здійснено з використанням методу формування та активації полюсів соціально-економічного розвитку в регіоні. Актуальним питанням для вивчення та практичного застосування стає теорія кумулятивного зростання, в основі якої на перший план виходять процеси, які в подальшому створюють умови для подальшого розвитку і забезпечують кінцевий результат, який у багато разів перевершує початковий імпульс.

Теорія полюсів зростання, як частина теорії кумулятивного зростання, сформувалася в Західній Європі в кінці 50-х років ХХ ст.. Основоположником теорії полюсів зростання був всесвітньо відомий французький економіст Франсуа Перро (1903–1987). Під “полюсами зростання” Франсуа Перро розумів компактно розміщені галузі промисловості і окремі підприємства, які динамічно розвиваються, в яких зосереджений так званий “імпульс розвитку”, який поширює свій вплив на прилеглі галузі та території. Це відбувається в результаті концентрації нововведень, які групуються навколо лідируючої галузі. Якщо ця галузь є імпульсивною, тобто вона здатна надавати позитивний мультиплікаційний ефект, то вона утворює полюс зростання. Перро визначає полюс зростання як структуру, що має здатність стимулювати зростання в інших структурах [18]. З цього виходить що:

- 1) точка зростання — це концентрація виробничих елементів;
- 2) зростання відбувається з локальної точки, іншими словами зростання спостерігається в результаті ефекту зростання і ефекту перетікання від одного полюса до оточення;
- 3) завдяки тому, що великі фірми діють як магніти, вони потребують інвестування для того, щоб досягти своєї ролі полюса зростання і забезпечити регіональне зростання.

4) в країні, що розвивається або регіоні, мультинаціональна компанія (яка виконує роль полюса зростання) може діяти як локальна компанія з такими ж сприятливими ефектами на економіку [6, с.45].

Ф. Перру класифікував галузі за тенденціями їх розвитку, розділивши їх на три групи:

— галузі, що розвиваються повільно, деградуючи, з тенденцією постійного зниження їх частки в структурі економіки країни (регіону);

— галузі з високими темпами розвитку, які не роблять істотного впливу на розвиток інших галузей економіки;

— галузі, які не тільки швидко ростуть, а й породжують ланцюгову реакцію виникнення і зростання промислових центрів, викликаючи загальний індустріальний розвиток країни.

Там, де отримують розвиток ці галузі, виникає “полюс зростання”. Профілюючи галузі знаходяться в тісному взаємозв’язку між собою, утворюючи, згідно з термінологією Ф. Перру “комплекс галузей”. При цьому досягається індукований (поляризаційний ефект), тобто ефект від проведених заходів в результаті імпульсів, що утворюються при взаємодії рушійних сил. Теорія Ф. Перру отримала назву теорії поляризованого розвитку. При цьому поляризаційний ефект досягається за рахунок інтенсивності міжфірмових і міжгалузевих транзакцій. Ф. Перру відзначав, що “зростання не відбувається скрізь і відразу, воно виникає в точках або полюсах зростання і поширюється по різних каналах, викликаючи різноманітні результати” [13, с. 53].

Ф. Перру також створив теорію економіки домінування. Сутнісні аспекти цієї теорії полягають в наступному: домінуюча одиниця сама створює умови росту прибутку, активно впливаючи на інші фірми і споживачів, змушуючи їх прийняти її “правила гри”. Домінуюча одиниця з потужним “ефектом захоплення” являє собою своєрідну “точку зростання”, яка породжує “ефект агломерації”, доповнюючи одна одну вони об’єднують різні види діяльності в одному місці.

“Точки зростання”, під якими можна розуміти фірму і галузь, а також комплекс галузей, що володіють сильним “ефектом захоплення”, утворюють “зони розвитку” в регіоні або країні. Ф. Перру вважає, що найважливіше завдання економічної політики держави полягає в створенні “полюсів зростання” (“точок зростання”) і свідоме управління середовищем поширення їх ефекту.

Теорія полюсів зростання отримала подальший розвиток в роботах Ж.-Р. Будвілля, який під полюсом зростання розумів не тільки сукупність провідних галузей, а й території (населені пункти та регіони), які мають розвинену галузеву структуру і виконують функцію джерела інновацій в економіці регіону. Він наполягав на нерівномірності економічного розвитку, виділяв провідні галузі, які є локомотивом розвитку для всієї економіки. Через систему зв'язків “витрати-випуск” ефект зростання, згідно з його теорією, поширюється на весь регіон або державу. Завдяки процесу концентрації виробництва, передові галузі групуються на певній території, яка є центром або полюсом зростання. Згідно Ж.-Р. Будвіллю “полюс зростання” можна трактувати як географічну агломерацію економічної активності або як сукупність міст, які мають в своєму розпорядженні комплекс швидких виробництв.

Подальший розвиток і застосування на практиці теорії полюсів зростання породило різні протиріччя щодо відповідності економічного і географічного простору при плануванні полюсів зростання, а також виникло питання про необхідність підтримки відмінності між природним і планованим характером полюсів зростання. Ситуація була ускладнена використанням інших термінів, таких як: точка росту, центр росту, територія зростання, полюс розвитку, центр розвитку.

В даний час при спробі адаптації теорії кумулятивного зростання на практиці і використання поняття “полюс зростання” і “точка зростання” в економічних стратегіях (особливо в стратегіях регіонального розвитку), до сих пір не знаходиться уніфікованого розуміння цього терміну. Поняття “точок зростання” використовується часто при виробленні методологічних принципів регіональної політики.

Також термін “точка зростання” увійшов в лексику середньострокових програм розвитку. Однак вживається цей термін, як правило, в дуже широкому або занадто вузькому сенсі. В економічній літературі феномен “точок зростання” не розкривається з необхідною повнотою, ідея має скоріше інтуїтивний характер, який також пояснює його адаптацію суб'єктами прийняття політичних рішень. Це пов'язано з тим, що категорія “полюс зростання” Ф. Перру є абстрактною і чисто теоретичною.

Поняття “точка зростання” часто пов'язують з потенціалом території (людським, ресурсним, інтелектуальним, галузевим), так як

вважається, що галузевий підхід дозволяє розглядати точки зростання лише в “вузькому” аспекті, дозволяє виділити лише сферу, в якій можуть виникнути точки зростання, але не самі точки зростання. Для регіону це може бути окреме місто, для міста — містоутворююче підприємство, для галузі — група передових технологій або підприємств і т.д..

Потенціал регіону (країни) являє собою широке поле можливостей, в якому можуть бути реалізовані потенційні точки росту. Поняття потенційної точки зростання відрізняється від поняття “точки зростання” і передбачає існування можливості активації і реалізації певних потенціалів. При цьому під потенціалом слід розуміти різні сфери можливостей: це ресурсний, економічний, науково-технічний, інформаційний, організаційний потенціал, потенціал соціального розвитку та ін. Поняття “потенціал” є багатоаспектним і не обов’язково є точкою росту, а частіше створює передумови формування певних точок зростання [9, с.135]. Дослідження категорії “потенціал” проводиться по групах показників, відповідних кожному з них, однак, утруднено з тієї причини, що, як правило, потенціали не володіють цілісністю, а знаходяться в тісному взаємозв’язку один з одним. Імпульс розвитку “потенційним точок росту” при наявності сприятливих чинників надають інновації.

На формування ефективних і довгострокових територіальних точок зростання в регіоні впливає суспільний устрій, законодавча база, а також існуюче розміщення продуктивних сил. До умов формування точок зростання необхідно також віднести наявність згаданих вище ресурсного, людського, виробничого, науково-інноваційного, соціально-інфраструктурного, бюджетного, інвестиційного, експортно-імпортного та інших потенціалів території. При цьому зростання може здійснюватися на основі різних факторів (конкурентних переваг), наприклад:

- за рахунок вдосконалення технологій (зростання технологічного потенціалу);
- шляхом підвищення ресурсного потенціалу та більш ефективного використання ресурсів;
- на основі підвищення ефективності управління та інформаційного забезпечення;
- за рахунок підвищення якості людського потенціалу, транспортної інфраструктури і т. п..

Таким чином, точкою зростання при цьому підході також є наявність в регіоні певного потенціалу та його активація в результаті інноваційної діяльності.

При цьому, посилення негативних проявів глобалізації та специфіка сучасних науково-технічних трансформацій актуалізують загрозу тотальної неконкурентоспроможності соціального простору України через неможливість адаптуватися до них. Необхідність одночасного вирішення завдань модернізації базових галузей і руху до більш високих технологічних укладів в умовах інституційно неадекватного інноваційного середовища зумовила інтерес до вивчення потенціалу кластерних форм організації виробничих систем. Україна має певний позитивний досвід функціонування локальних кластерів: швейного, будівельного, харчового, туристичного в Хмельницькій області; транскордонного будівельного (Харківська область) та ін.. Проводиться робота по створенню інших кластерів, однак процеси здійснюються стихійно на регіональному рівні, відсутня їх координація, а масштаби і характер діяльності не дозволяють говорити про внесок у вирішення завдань модернізації соціальної сфери та розвиток соціального потенціалу [17].

В нашому дослідженні під кластером будемо розуміти новий, забезпечений додатковими можливостями спосіб структурування й розуміння соціального потенціалу, організації теорії та практики розвитку соціального потенціалу, а також формування інвестиційного механізму публічної політики розвитку соціального потенціалу регіонів України. Метою створення і розвитку кластеру є забезпечення національної самодостатності в умовах глобалізації розвитку соціального потенціалу. Це дозволяє поєднувати різні критерії та показники, отримувати синергетичний ефект на основі об'єднання в рамках єдиної системи управління різними циклами, наприклад обміну знаннями і технологіями [22, с. 7]. Аналіз наукових джерел [11, 21, 23] виявив два концептуальних підходи до дослідження кластерів:

1) мікропідхід — як організаційна форма, що дозволяє стимулювати розвиток соціального потенціалу окремого регіону (локальні, регіональні кластери);

2) макропідхід — як блок розвитку національної економіки (національні, транснаціональні кластери).

Кластеризація регіонів України за ступенем інвестиційної привабливості щодо розвитку їх соціального потенціалу впливає

з контексту, який ґрунтується на мікропідході, визначаючи метою стимулювання формування регіональних кластерів. Таким чином, на наш погляд, саме макропідхід дозволяє розробити модель кластеризації, адекватну завданням соціальної модернізації країни. Кластери повинні розглядатися як форма інтеграції індустріального і постіндустріального укладів [11], сполучний елемент вертикалі проектів загальнодержавного та регіонального розвитку соціального потенціалу. Саме з таких позицій пропонуємо провести кластеризацію регіонів за ступенем інвестиційної привабливості щодо розвитку їх соціального потенціалу, вважаючи концептуально перспективною ідею дворівневої моделі.

Ключова умова успіху кластеру — наявність відносин, що створюють особливу атмосферу і забезпечують обмін знаннями і технологіями, “екосистему” їх поширення. Власне, це і дозволяє структурі функціонувати і залучати до процесу оновлення інші галузі і сектори соціально-економічного простору. Адміністративним способом створити подібні відносини неможливо, що і визначає наявність думок про те, що походження ефективного кластера може бути тільки стихійним, “знизу” [20, с. 59–60], а кластерної політики в вигляді чітко визначеного набору інструментів не існує [8].

В [24] представлена позиція, згідно з якою кластерна політика є напрямом промислової з відповідними ризиками, і залежить лише від маркетингової, інформаційної, організаційної підтримки вже функціонуючих кластерів. Однак, по-перше, відомі приклади ефективних кластерів, формування яких було ініційовано урядами (Чилі, Данія, Індія). По-друге, Україна не має часу для еволюційного “визрівання” кластерів (процес розтягується до декількох десятиліть). По-третє, специфіка інституційного середовища (недовіру між контрагентами, високі ризики рейдерських захоплень, корупція, правовий нігілізм) виключає можливість ініціатив “знизу”. Нарешті, по-четверте, відсутність необхідності в кластерна політика спростовується світовим досвідом.

Більшість як розвинених, так і країн, що розвиваються фінансують кластерні програми (як на національному, так і регіональному, локальному рівнях). У 2008 р. прийнятий “Європейський кластерний меморандум”, і всі країни ЄС сьогодні реалізують національні програми кластеризації. Чітко позначилися два напрям-

ки державного втручання: ініціювання створення кластерів на основі значимого в масштабах країни проекту і підтримка існуючих кластерів і ініціатив знизу. Однак єдиної моделі кластеризації регіонів за ступенем інвестиційної привабливості щодо розвитку їх соціального потенціалу не існує, розрізняються масштаби, типи, форми, інструменти кластерної політики, що об'єктивно обумовлюються національною та регіональною специфікою. Як правило, кластерна політика реалізується через розробку кластерної стратегії, яка визначає пріоритети в організації і розвитку кластерів, конкретні заходи по їх реалізації на національному / регіональному рівнях [25].

За виявленими пріоритетними напрямками (проектами) розробляється кластерна програма (заходи, терміни, відповідальні виконавці). Кластерні стратегії і програми використовують мінливий набір інструментів і зазвичай містять поєднання аналітичних прийомів і методів, які ніколи не повторюються [8]. Тому доцільно не стандартизувати, а розробляти комплекс заходів підтримки стосовно конкретного кластеру [21]. Найбільш прийнятним для запозичення вважаємо досвід Фінляндії: визначення в рамках Національної програми “кластерного каркасу” і передача регіонам повноважень по ідентифікації кластерів, участі в розробці стратегії і тактики їх розвитку.

Незалежно від того, яку форму приймає кластерна політика, державне втручання здійснюється через вплив на неї ключових факторів, що визначають успіх або провал кластеру в напрямку нейтралізації ризиків і усунення перешкод (на цій основі формується конкретний набір інструментів). При ідентифікації таких факторів (детермінант) застосовуються різні підходи. Найбільш відома запропонована М. Портером модель “Diamond” (або “Ромб”), відповідно до якої розрізняють наступні умови (фактори) успіху кластеру:

- 1) стратегія і структура фірм, конкуренція (інституційне середовище);
- 2) наявність супутніх галузей;
- 3) наявність необхідних факторів виробництва;
- 4) умови попиту (відповідність світовим тенденціям, наявність внутрішнього споживача).

Розрізняють три типи інструментів, що застосовуються під час реалізації кластерних програм: добір учасників (“зведення” ра-

зом); організація надання послуг; участь у фінансуванні досліджень / проектів [2].

Сьогодні в Україні відсутня скоординована державна політика щодо кластерів. Проведене дослідження дозволяє позначити основу для подальших розробок і практичних дій по використанню інноваційного потенціалу кластерних утворень. На нашу думку, кластери як блоки національного розвитку сприяють вирішенню завдань модернізації, але реалізація ідеї передбачає величезну підготовчу аналітичну, нормативно-методичну роботу, кластеризація не повинна стати самоціллю. В Україні доцільна розробка і реалізація кластерної політики підтримуючого типу на двох рівнях — національному і локальному.

Стандартизація неможлива, вибір кластерної стратегії залежить від прийнятої концепції кластеризації і наявності об'єктивних передумов формування кластера на окремій території. Обов'язкова умова: інтеграція в стратегію сталого розвитку країни та регіону. Представлені результати дослідження, методологічні розробки дозволяють розкрити зміст, форми, принципи кластеризації регіонів України за ступенем інвестиційної привабливості щодо розвитку їх соціального потенціалу та окреслити напрямки формування оптимального для України варіанту.

З метою виявлення основних закономірностей розвитку соціального потенціалу проведено кластерний аналіз регіонів України. У процесі проведення кластерного аналізу застосовано статистичні методи аналізу та пакет прикладного статистичного аналізу SPSS. Використовуючи обрані дані, наведені в додатку в здійснено кластерний аналіз регіонів України за ступенем інвестиційної привабливості щодо розвитку їх соціального потенціалу.

В ході вивчення результатів формування кластерів (матриць схожості кластерів, профілів кластерів, даних статистики) був обраний алгоритм EM-кластеризації. EM (Expectation-maximization) — популярний алгоритм кластеризації, що дозволяє ефективно працювати з великими обсягами даних.

В основі ідеї EM-алгоритму лежить припущення, що будь-яке спостереження належить до всіх кластерів, але з різною ймовірністю. Тому на виході формуються два додаткових стовпчика: Номер кластеру та Ймовірність приналежності. Об'єкт повинен бути віднесений до того кластеру, для якого ця можливість вище. Були задані

вихідні параметри алгоритму: спосіб поділу вихідного безлічі даних — випадкове; фіксована кількість кластерів, рівна 5; максимальну кількість ітерацій, що дорівнює 300; необхідний рівень точності моделі, що дорівнює 10⁻⁵.

Результати проведеного кластерного аналізу представлені:

- 1) матрицею близькості (подібності);
- 2) таблицею порядку агломерації;
- 3) таблицею приналежності до кластеру.

Матриця близькості, отримана після обробки вихідних даних в SPSS. Ця матриця дає інформацію про подібність або відмінність розвитку соціального потенціалу регіонів [5]. Чим менше значення, тим вище ступінь подібності двох областей і комбінацій в кластері. І навпаки, чим більше відповідне значення матриці близькості, тим більше розходження між двома областями.

Таблиця об'єднання показана в таблиці 4.4.1.

Кожен рядок описує крок фактичного формування кластерів. Матриця побудована на основі квадрату евклідової відстані (Squared Euclidean distance). У програмі, що використовується цей варіант встановлюється за умовчанням. Завдяки зведенню в квадрат при розрахунку краще враховуються великі різниці. Ця міра повинна завжди використовуватися при побудові кластерів за допомогою центроїдного і медіанного методів, а також методу середнього зв'язку між групами.

Процесу угруповання повинне відповідати послідовне мінімальне зростання значення критерію. Задля цього розрахунки проводяться на основі методу середнього зв'язку. Цей метод відрізняється від всіх інших методів, оскільки він використовує методи дисперсійного аналізу для оцінки відстаней між кластерами. Метод мінімізує суму квадратів (SS) для будь-яких двох (гіпотетичних) кластерів, які можуть бути сформовані на кожному кроці.

Дані таблиці 1 отриманні на основі певного алгоритму. Спочатку в обох кластерах для всіх наявних спостережень проводиться розрахунок середніх значень окремих змінних. Потім обчислюються квадрати евклідових відстаней від окремих спостережень кожного кластера до цього кластерного середнього значення. Ці дистанції підсумовуються. Потім в один новий кластер об'єднуються ті кластера, при об'єднанні яких виходить найменший приріст загальної суми дистанцій.

Таблиця 4.4.1

Порядок агломерації (метод середнього зв'язку)

Етап	Об'єднаний кластер		Коефіцієнти	Етап першої появи кластеру		Наступний етап
	Кластер 1	Кластер 2		Кластер 1	Кластер 2	
1	22	24	1,633	0	0	2
2	20	22	2,238	0	1	3
3	5	20	3,143	0	2	5
4	4	11	3,382	0	0	23
5	5	21	3,521	3	0	6
6	5	13	3,984	5	0	10
7	1	15	4,107	0	0	9
8	7	12	5,018	0	0	10
9	1	17	5,578	7	0	11
10	5	7	5,937	6	8	11
11	1	5	6,140	9	10	12
12	1	14	7,291	11	0	16
13	2	10	7,496	0	0	15
14	16	18	8,094	0	0	17
15	2	6	10,895	13	0	18
16	1	9	11,320	12	0	17
17	1	16	12,022	16	14	18
18	1	2	15,423	17	15	19
19	1	23	20,449	18	0	20
20	1	3	23,216	19	0	21
21	1	8	28,969	20	0	22
22	1	19	38,462	21	0	23
23	1	4	112,599	22	4	0

Наявність різкого стрибка можна інтерпретувати як характеристику числа кластерів, об'єктивно існуючих в досліджуваній сукупності, тобто на кроці, де значення коефіцієнта збільшується стрибкоподібно, процес об'єднання в нові кластери необхідно зупинити, тому що в протилежному випадку були б об'єднані кластери, що знаходяться на відносно великій відстані один від одного. У нашому випадку це стрибок з 8,094 до 10,895. Це означає, що після утворення шести кластерів більше немає необхідності проводити наступні об'єднання, а результат з шістьма кластерами є оптимальним. Оптимальним вважається число кластерів рівне різниці кількості спостережень (тут: 15) і кількості кроків, після якого коефіцієнт збільшується стрибкоподібно (тут: 9).

Після визначення оптимальної кількості кластерів необхідно з'ясувати приналежність кожного регіону до певного кластеру (таблиця 4.4.2).

Таблиця 4.4.2

Кластерний розподіл регіонів України щодо розвитку їх соціального потенціалу

Номер кластеру	Регіони
1 кластер	Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Київська, Кіровоградська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська
2 кластер	Дніпропетровська
3 кластер	Донецька, Луганська
4 кластер	Івано-Франківська
5 кластер	Харківська
6 кластер	Чернівецька

Проведений кластерний аналіз дозволив зробити висновок, що навіть якщо регіони близько знаходяться на географічній карті, вони відрізняються ресурсним і людським потенціалами, що не дає можливості віднести їх до одного соціального чи інвестиційного кластеру.

Графічно представлений аналіз покажемо за допомогою дендрограми з використанням методу міжгрупових зв'язків (рис. 4.4.1).

ПОЄДНАННЯ КЛАСТЕРУ ПЕРЕШКАЛІРОВАНИХ ВІДСТАНЕЙ

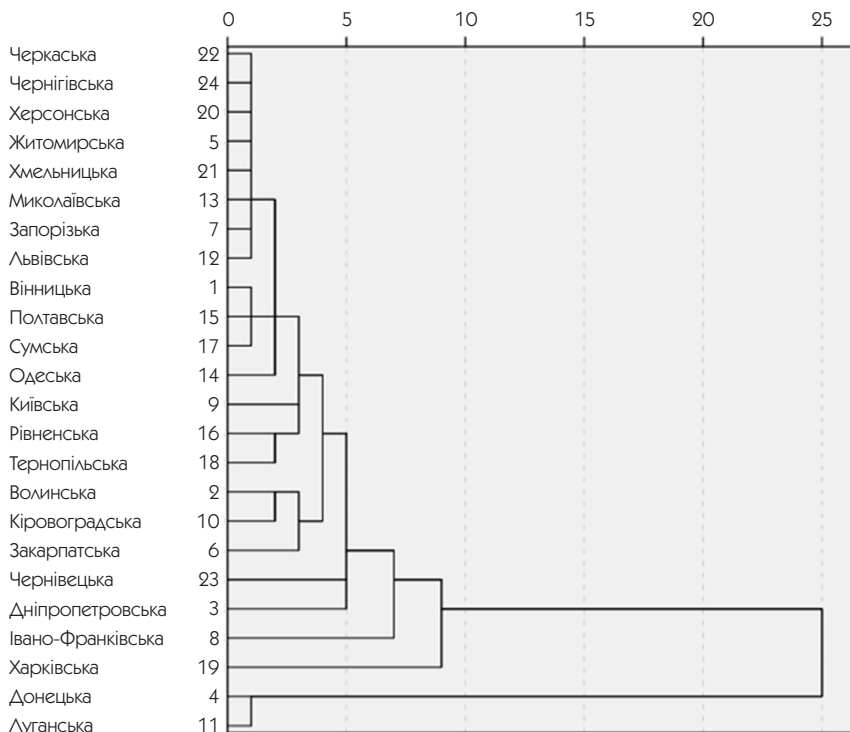


Рис. 4.4.1. Дендрограма з використанням методу міжгрупових зв'язків

Так, з таблиці 4.4.2 та рис. 4.4.1 видно, що в той чи інший кластер об'єднанні регіони України схожі за розвитком соціального потенціалу, тобто значення їх основних показників, що характеризують рівень соціального потенціалу, інвестиційної привабливості, регіональної доступності тощо дуже близькі.

Таким чином, з таблиці 2 видно, що в перший кластер входять 18 регіонів України (Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Київська, Кіровоградська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська). Області схожі

за розвитком соціального потенціалу, так як значення основних показників, що характеризують рівень соціального потенціалу, інвестиційної привабливості, регіональну доступність дуже близькі. У другій кластер увійшли 1 область: Дніпропетровська. Ця область дещо відрізняється своїми показниками щодо розвитку соціального кластеру, має своєрідні духовно-культурні цінності, які відрізняють її від областей першого кластеру. Показники даного регіону в більшості своїй наближені до середніх значень по регіонах України.

Третій кластер склали Донецька, Луганська. Ці області географічно знаходяться поряд одна до одної, мають схожі природно-кліматичні умови. Для них характерні віддаленість від центру України. Особливі умови розвитку даних регіонів показують нижчі за середні по Україні показники розвитку їх соціального потенціалу, у наступні три кластери увійшли по одній області, відповідно Івано-Франківська, Харківська, Чернівецька. Дані області також відрізняються від інших показниками розвитку соціального потенціалу і не можуть бути включені ні в один з попередніх кластерів.

Так, досвід та аналіз показали, що задля розвитку соціального потенціалу регіонів України необхідна розробка інвестиційного механізму на основі нового підходу, який є:

- 1) глобальним, що передбачає узгодження внутрішнього і зовнішнього аспектів;
- 2) інтегрованим, що передбачає кореляцію всіх напрямків соціальної політики;
- 3) всеохоплюючим, що передбачає вирішення не тільки економічних завдань, а й соціальних проблем.

На сучасному етапі розвитку, який характеризується постійними змінами, нестабільністю і невизначеністю, для забезпечення безперервного процесу розвитку соціального потенціалу кожен регіон має прагнути до раціонального використання ресурсів, підвищенню прибутковості виробництва, поліпшенню якості продукції та задоволення соціальних потреб працівників підприємств і населення території.

Питання, пов'язані зі створенням ефективного інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу в регіонах, набувають все більшої актуальності, оскільки орієнтиром розвитку соціального потенціалу сучасної держави є людина. Саме якість життя кожної окремої людини свідчить про рівень розвитку соціального потен-

ціалу регіону і всієї держави. При цьому соціальний потенціал як вже було зазначено розглядається як сукупність змінних, які обумовлені розвитком соціальної системи.

Методика здійснення інвестиційного механізму передбачає вибір основних пріоритетних його напрямків і принципів. Такими напрямками в сучасних умовах господарювання повинні виступати:

- екологічний аспект розвитку соціального потенціалу територій, пов'язані з цим питання демографічної ситуації;
- розвиток наукомістких виробництв (галузей, видів діяльності), орієнтованих на висококваліфіковані кадри і відносно дешеві (за світовими мірками) трудові ресурси;
- будівництво об'єктів інфраструктури — виробничої, ринкової, соціальної, інвестиційної та екологічної.

Інвестиційний механізм розвитку соціального потенціалу представляє собою комплекс структурних елементів, спрямованих на залучення інвестицій від державних, муніципальних і приватних структур з метою підвищення розвитку соціального потенціалу регіону. Практична реалізація інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу регіонів можлива централізованим і децентралізованим методами.

Централізоване формування інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу передбачає розробку всіх необхідних його структурних елементів на загальнодержавному рівні, а основними критеріями стають загальнодержавні показники соціальної ефективності, при цьому потреби регіону відіграють лише другорядну роль і, відповідно, розглядаються за залишковим принципом.

Децентралізоване формування інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу регіонів передбачає розробку структурних елементів на рівні регіону або кластеру, при цьому ключовим фактором виступає перехід виключно до економічних методів взаємодії з усіма учасниками інвестиційних процесів. У процесі формування інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу комплексне використання виділених методів дає можливість проводити найбільш ефективну публічну політику на основі взаємодії регіональної, муніципальної влади та бізнесових структур. Методологічні підходи до формування інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу регіонів України можуть бути представлені у формі системи, представленої на *рисунку 4.4.2*.

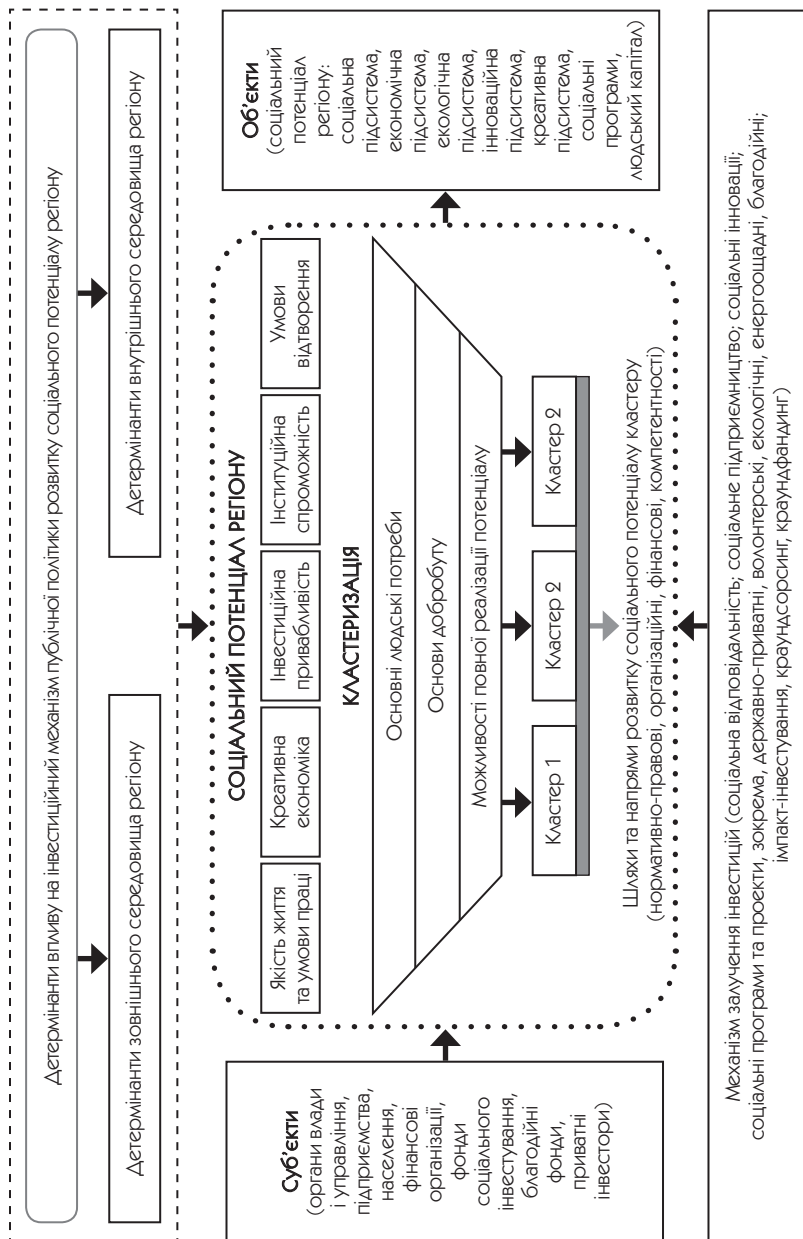


Рис. 4.4.2. Інвестиційний механізм публічної політики щодо розвитку соціального потенціалу регіонів України

Функціонування будь-якого механізму залежить перш за все від впливу детермінант зовнішнього і внутрішнього середовища системи. Як було зазначено у третьому розділі, події що відбуваються змінюють конфігурацію соціального простору найбільших міст України. Світові тенденції роблять все більший вплив на їх розвиток.

Цілком очевидно, що дані зміни впливають на сам інвестиційний механізм розвитку соціального потенціалу регіонів України. Очевидно, що при визначенні пріоритетних напрямів соціального інвестування починати треба з дослідження впливу детермінант. Тобто компоненти першого блоку представляють собою сукупність ключових факторів, від яких буде залежати зміст інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу регіонів і, відповідно, механізми його реалізація. До них відносяться:

- інвестиційний клімат в регіоні;
- показники формування соціального потенціалу регіону;
- рівень інвестиційних ризиків;
- фактори внутрішнього і зовнішнього впливу на розвиток регіону.

Перераховані фактори переважно пов'язані з об'єктивно зумовленими регіональними особливостями, які в свою чергу визначаються комплексом природно-географічних, історичних, демографічних та інших детермінант. Фактори зовнішнього впливу пов'язані з впливом чинного законодавства і загальнодержавною соціально-економічною та інвестиційною політикою.

Наступний етап представляє безпосередньо етапи реалізації інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу регіонів і передбачає:

- визначення цілей і ключових пріоритетів інвестиційного механізму, побудованих на сутнісній складовій соціального потенціалу та на визначенні критеріальної складової оцінки соціального потенціалу з т.з. інвестиційної привабливості і як наслідок визначення кластерів;
- формування напрямів і шляхів реалізації інвестиційного механізму та програм розвитку соціального потенціалу регіонів заснованих на цілях сталого розвитку України та забезпечені сталого розвитку через розумну спеціалізацію;
- розробку механізму залучення інвестицій шляхом використання сучасних інноваційних фінансових інструментів таких як:

соціальна відповідальність; соціальне підприємництво; соціальні інновації; соціальні програми та проекти, зокрема, державно-приватні, волонтерські, екологічні, енергоощадні, благодійні; імпакт-інвестування, краундсорсинг, краундфандинг тощо.

Проведене дослідження свідчить, що ключовою метою інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу має виступати стабільний розвиток соціального потенціалу регіону на основі раціонального використання інвестиційних ресурсів. Досягнення цієї мети вимагає не тільки нарощування інвестиційних ресурсів, але також підвищення економічної і соціальної ефективності їх використання шляхом направлення фінансування на інноваційний розвиток виробництва, на створення високопродуктивних робочих місць, розвиток інфраструктурного середовища.

При цьому, інвестиції у розвиток соціального потенціалу регіонів повинні бути спрямовані на вирішення наступних задач:

— забезпечення розвитку соціального потенціалу регіонів з урахуванням раціонального використання їх потенціалу, відтворення місцевих ресурсів і охорони навколишнього середовища;

— комплексне рішення міжгалузевих науково-технічних і організаційно-управлінських проблем, обумовлених необхідністю подолання кризи, економічного поживлення, соціального розвитку на користь регіону і держави в цілому;

— підвищення технологічного та інформаційного рівня всіх сфер господарської діяльності для досягнення конкурентоспроможності продукції та послуг підприємницьких структур регіону;

— реалізація стратегії розвитку регіону згідно з цілями сталого розвитку та через розумну спеціалізацію.

Результатом інвестиційного механізму є формування та впровадження публічної політики розвитку соціального потенціалу регіонів яка формується з коштів та інструментів досягнення мети регіонального інвестиційного процесу. Компонентами тут виступає комплекс використовуваних методів управління (економічних, адміністративних, соціально-психологічних) і інструментів забезпечення реалізації інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу регіонів України (правових, організаційних, інформаційних).

Практичне досягнення цілей інвестиційного механізму розвитку соціального механізму регіонів пов'язано зі створенням та забезпе-

ченням його реалізації, яке представляє собою сукупність методів і систем, що забезпечують їх дію, за допомогою яких органи державного і муніципального управління можуть впливати на учасників інвестиційного процесу з метою вирішення поставлених завдань розвитку соціального потенціалу регіону.

Елементами інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу регіону виступають: суб'єкти та об'єкти впливу, цілі, методи, форми і засоби.

Суб'єктами інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу регіону є конкретні органи влади і управління, підприємства, населення, фінансові організації, фонди соціального інвестування, благодійні фонди, приватні інвестори, що призводять в дію цей механізм.

До об'єктів впливу відноситься соціальний потенціал регіону який включає: соціальну підсистему, економічну підсистему, екологічну підсистему, інноваційну підсистему, креативну підсистему, соціальні програми, людський капітал. Цілі передбачають наявність конкретних управлінських завдань інвестиційного механізму. Виділимо наступні цілі функціонування інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу регіону:

- мобілізація інвестиційних ресурсів в регіоні;
- формування інвестиційних потоків і спрямування їх в необхідні об'єкти;
- підвищення ефективності використання інвестицій;
- підвищення інвестиційної активності в регіоні.

Методи інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу регіону представляють собою сукупність інструментів, способів і технологій досягнення поставлених цілей. Залежно від способу впливу на агентів ринку, методи регіональної політики можуть носити адміністративний і економічний характер. Методи адміністративного характеру зводяться до прийняття законодавчих та нормативних актів, управління державною (муніципальною) власністю і підприємствами, надання державних (муніципальних) кредитів і субсидій, ліцензуванню, квотуванню і накладенню різних санкцій.

Методи економічного характеру поділяються на прямі і непрямі. До непрямих економічних методів регулювання інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу регіонів відноситься

прогнозування, програмування, індикативне планування розвитку соціального потенціалу регіону, використання податкових, бюджетно-фінансових, кредитно-грошових коштів, антиінфляційних заходів. Серед прямих економічних методів слід зазначити приватизацію державних підприємств, а також різні форми зміни співвідношення частки державного (муніципального) і приватного секторів, залучення інвестицій в депресивні райони і т.п..

Форми і засоби реалізації інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу регіону визначаються в залежності від соціальної специфіки регіону. Серед основних форм реалізації інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу регіону слід виділити:

- розробка і реалізація загальнодержавних або регіональних цільових програм;
- розміщення державного / муніципального замовлення на поставки продукції для суспільних потреб;
- підтримка наукомістких виробництв і розвиток високих технологій;
- участь держави або регіональної влади в інвестиційних та інноваційних проектах;
- сприяння розвитку зовнішньоекономічних зв'язків регіону;
- створення умов для формування особливих економічних зон і технопарків.

Крім виділених форм і методів інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу регіону, важливими виступають також використовувані підходи до взаємодії держави, регіональної влади і приватних суб'єктів даних відносин, оскільки від характеру і особливостей цих взаємовідносин багато в чому залежить ефективність вирішення проблем розвитку соціального потенціалу регіону [21].

Аналіз регіонального інвестиційного механізму дозволяє систематизувати елементи і рушійні сили цього процесу. У його структурі можна виділити три напрямки впливу на сферу відтворення і розвитку соціального потенціалу регіону, спрямовані на раціональну мобілізацію ресурсної бази регіону:

1. Інструментарій матеріально-технічного впливу:
 - вибір і розміщення об'єктів інвестування;
 - гармонізація виробничих, фінансових і соціальних пріоритетів інвестування;
 - акумуляція фінансових ресурсів і їх розміщення.

2. Інструментарій соціального впливу:

- обґрунтування соціальної значущості інвестицій;
- формування мотивації та інвестиційного клімату в регіоні.

3. Інструментарій організаційного впливу:

- інвестиційні програми, проекти залучення і розміщення фінансових ресурсів;
- формування інфраструктури інвестування та режиму її функціонування;
- нормативно-правова база процесу інвестування.

Розроблений інвестиційний механізм розвитку соціального потенціалу регіону, враховуючи численність і системність наявних проблем, має за мету на його основі розроблення напрямів і шляхів розвитку соціального потенціалу для кожного кластеру окремо. Одним з напрямків виступає впровадження і підтримка стратегічного планування розвитку соціального потенціалу (інвестиційного процесу) регіонів, яке б враховувало загальні макроекономічні тенденції та особливості соціальної і фінансової ситуації на конкретній території.

Досягти підвищення ефективності управління інвестиційним забезпеченням розвитку соціального потенціалу регіонів можливо через здійснення ефективного централізованого державного і регіонального прогнозування, планування і регулювання інвестиційних процесів відповідно до сучасних технологій управління, включаючи забезпечення їх збалансованості і узгодженості, за умов державної підтримки.

Одним з ключових завдань планування фінансування розвитку соціального потенціалу регіонів є розробка і реалізація окремого інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу для третього кластеру, у який увійшли Донецька і Луганська області. Непродумані (необґрунтовані) рішення в області розвитку соціального потенціалу даних областей можуть мати катастрофічні наслідки і викликати довгострокове погіршення інвестиційного клімату, яке вже сьогодні відчувається, що унеможливить швидке формування ефективного інвестиційного процесу.

Як вже зазначалося раніше, розвиток соціального потенціалу регіону представляє собою сукупність кількісних і якісних змін, які забезпечують перехід регіону до більш високого соціального рівня в умовах впливу різних факторів. Основними напрямками стимулювання розвитку соціального потенціалу регіону є [23, с. 151]:

— в економічній сфері: зростання інвестицій в розробку і впровадження нових технологічних процесів в різні галузі промисловості і сільського господарства; розширення функцій податкових платежів; збільшення бюджетного фінансування на розвиток економіки регіону і т.п.;

— в соціальній сфері: зростання капіталовкладень в соціальну інфраструктуру; збільшення обсягів фінансування освіти, охорону здоров'я та соціального захисту населення; зменшення податкового навантаження на населення регіону; введення бюджетного інвестування соціальних проектів і т.п.;

— в екологічній сфері: збільшення податкових надходжень від підприємств-забруднювачів навколишнього середовища; впровадження природоохоронних і ресурсозберігаючих технологій; залучення інвестицій (приватних і державних) в проекти, пов'язані зі збереженням навколишнього середовища; зростання бюджетного фінансування програм з охорони навколишнього середовища і т.п..

На регіональному рівні Донецької і Луганської областей часто спостерігається дисбаланс між цільовими характеристиками стратегій підвищення якості життя населення і збільшенням фінансових надходжень до місцевих бюджетів, тому актуальним питанням є розробка інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу.

Інвестиційний механізм розвитку соціального потенціалу Донецької і Луганської областей є одним з інструментів стимулювання соціального розвитку регіону, ефективне використання якого дозволяє збалансувати корпоративні та регіональні інтереси.

При цьому ключова роль відводиться соціальній безпеці, під якою розуміється результат соціальної політики, спрямований на задоволення потреб кожної окремої людини, стимулювання її розвитку і забезпечення захисту від соціальних загроз. Фактори, що забезпечують соціальну безпеку людини, формуються під впливом держави, регіону і підприємств.

В умовах стрімкої зміни геополітичних реалій і ведення військових дій на території Донецької та Луганської областей особливої актуальності для соціальної системи набуває пошук шляхів і механізмів реформування регіональних соціально-економічних комплексів, визначення перспектив диверсифікації регіональної економіки. Від успішного вирішення цих питань залежать перспективи створення нових робочих місць, рівень і динаміка за-

робітної плати, доходи місцевих бюджетів, а в кінцевому підсумку — соціально-економічна стабільність в регіоні.

Військові дії на сході України, що почалися навесні 2014 р і фінансово-економічна і торговельна блокада, що сформувалася в зв'язку з цим, завдали важкого удару по соціальному потенціалу регіоні. Найбільш мобільні соціальні групи населення покинули Донбас [19].

Військовий конфлікт в регіоні призвів до падіння виробництва товарів і послуг. За оцінками експертів, втрати робочих місць для великих підприємств склали від 50 %, для малих і середніх — до 80–90 % [19].

Розпад колишніх (соціальних і державних) політичних інститутів і фактичне самоусунення правоохоронних структур, сприяли активізації діяльності кримінальних елементів, поширилася практика “рейдерських захоплень” бізнесу, і незаконного перерозподілу власності і капіталів.

До сьогодняшнього дня не сформовано повної картини того, що відбувається в соціальній сфері. Зібрана інформація носить фрагментарний характер, і в зв'язку з чим може бути некоректною, що може вести до прийняття некоректних управлінських рішень.

Таким чином можливості відтворення соціального потенціалу Донбасу суттєво звужуються. Дана ситуація вимагає відновлення поселенської мережі, яке має відбуватися з урахуванням ієрархії центрів обслуговування. Необхідно визначити функціональні типи поселень, доцільні зміни їх функціональної спеціалізації. Потрібно виділити оптимальні кластери послуг для кожного рангу центру обслуговування, які забезпечують населення певної території комплексом послуг для населення.

Тіньова економіка в Україні (і особливо на Донбасі) останніми роками займає істотну частку ВВП — оцінки коливаються від 37 до 50 %. Особливої ваги в тіньовий, а часом і кримінальної, економіці мають вугільна промисловість (наприклад, копанки), металургія (металобрухт), хімія і малий бізнес і т.п.. В даний час особливо в зоні АТО — тепер ООС, до колишніх видів тіньового бізнесу додалися нові [1]:

— пропускна система, яка стосується не тільки фізичних осіб, але й бізнесу. Практично жоден з секторів економіки не може обійтися без перевезень через кордон або лінію протистояння, особливо

зорієнтовані на експорт-імпорт. А важка промисловість — на ж/д транспорт. І тут реалізуються найсерйозніші обсяги корупційних схем;

— система оформлення пропусків і видача ліцензій на право перевезення людей, вантажів. Створені офіційні і неофіційні транспортні коридори (в тому числі контрабандні);

— система незаконного виведення грошей з рахунків на території Донбасу;

— система оформлення незаконних прописок і оформленні інших документів.

Таким чином, на сьогодні для Донецької та Луганської областей стоїть нагальна потреба у інвестиційному механізмі розвитку соціального потенціалу, а це і соціальний захист населення, функціонування соціальної інфраструктури, ведення бізнесу на принципах соціальної відповідальності. Для виконання всіх цих завдань необхідне відповідне фінансування, тобто інвестиційних механізм розвитку соціального потенціалу даного кластеру. Результатом подібних вкладень стане підвищення рівня життя населення; створення нових робочих місць і зменшення кількості безробітних; створення і забезпечення функціонування об'єктів соціальної інфраструктури; стабільність заробітної плати; безпечні умови праці; соціальне і медичне страхування; підвищення кваліфікації персоналу і т.п..

Хотілося б відзначити, що крім соціальних ефектів інвестиційний механізм розвитку соціального потенціалу має фінансову сторону для тих, хто їх здійснює. Для працівника мотивацією до підтримки здоров'я, здобуття освіти та формування професійних навичок є диференціація його доходів. Для фірми, що вкладає гроші в розвиток персоналу, — підвищення продуктивності праці. Для суспільства в цілому ефект виражається у підтримці конкурентоспроможності національної економіки і зростанні ВВП [9]. При цьому соціальний інвестор вкладає не тільки гроші, але і час, інтелектуальні та інші ресурси в довгострокові партнерські відносини з отримувачем інвестицій.

Таким чином, інвестиційний механізм розвитку соціального потенціалу представляє собою вкладення різних видів ресурсів в реалізацію соціальних програм з метою підвищення рівня соціального розвитку суспільства. Інвестиції у розвиток соціального потенціалу

можуть здійснюватися на державному, регіональному і корпоративному рівні. Відповідно, як вже відмічалось, учасниками інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу є держава, місцеві адміністрації, підприємства і різні суб'єкти господарської діяльності, бюджетні і внебюджетні фонди, громадські та благодійні організації, приватні особи і т.п..

Основними ознаками, що відрізняють інвестиційний механізм розвитку соціального потенціалу від інших видів, є:

- громадський характер його реалізації;
- біполярність, поділ на інвестора (актора) і благоотримувача (реципієнта);
- відстроченість у часі отримання результату для актора;
- некомерційний характер, відсутність безпосередньої зацікавленості актора у результатах;
- зростання соціального капіталу в ході їх здійснення;
- соціальний ефект як основний підсумок інвестування [10, с. 216].

Досягнення цілей інвестування у розвиток соціального потенціалу забезпечується створенням відповідного інвестиційного механізму.

Найважливішим завданням органів влади і управління України щодо Донбасу на сьогоднішній день є перехід до постіндустріального типу організації територіальної соціальної системи. Такі якісні зміни спрямовані, перш за все, на перехід від мобілізаційного (ресурсного) типу розвитку до інноваційного. Рішення даної проблеми, як вже було відзначено можливе в умовах стійко-зростаючого попиту на інноваційні товари і послуги, основою представлення яких є кластери.

В епоху глобалізації і цифрових технологій відбувається трансформація економічних систем в мережеві системи, що складаються з безлічі фірм, які беруть участь в кооперації для реалізації спільних проектів зі створення інноваційного продукту. Учасники мережі в основному належать до певного інноваційного кластеру. Кластерний підхід, дозволяючи вибудувати стратегічний діалог між органами влади та професійним співтовариством, служить інструментом стимулювання інновацій на регіональному рівні, підвищення ефективності державної політики за рахунок реалізації комплексних програм підтримки, підключення інститутів розвитку.

Так, пріоритетними видами економічної діяльності в стратегіях розвитку областей України 2021–2027 рр. Донбасу є:

- стимулювання розвитку виробництв з високим рівнем доданої вартості, високоінтелектуальних та креативних індустрій;
- створення та розбудова індустріальних парків;
- розвиток сучасної системи переробки сільськогосподарської продукції [12].

Таким чином, пропонується інвестиційний механізм розвитку соціального потенціалу даного кластеру розвивати в наступних напрямках:

- підтримка спільних проектів учасників кластеру замість субсидування окремих підприємств;
- підтримка кластеру в визначених Державної стратегією розвитку регіонів України індустріях, сприяння їх орієнтації на пошуки унікальних ніш на ринках майбутнього;
- стимулювання межкластерної взаємодії, формування крос-кластерних проектів і системне просування на зовнішні ринки;
- зміщення акцентів з розвитку даного регіону до управління портфелем кластерів, які перебувають на різних стадіях розвитку [14].

Конкурентоспроможність національних економік в ХХІ столітті залежить не стільки від їх галузевої структури, скільки від готовності ініціювати нові кластерні проекти, реагуючи на швидко мінливі запити глобальних ринків. Для залучення міжнародних інвесторів, Донбасу в першу чергу необхідно почати виявляти і підтримувати освіту кластерів з “розумною” спеціалізацією, унікальною в глобальних масштабах за складом або якістю продукції, що випускається. Ідея утворення спеціалізованих кластерних мереж як інструментів “розумного” розвитку територій на базі інновацій лежить в основі сучасної промислової і регіональної політики ЄС [7].

Стратегічним підходом до розвитку соціального потенціалу є розумна спеціалізація, запропонована європейськими вченими Д. Форє, П. Давидом і Б. Холлом [4] як відповідь на виклик дублювання компетенцій та фрагментації засобів підтримки інновацій в Європейському союзі (ЄС). Розумна спеціалізація являє собою набір правил по вибору пріоритетів в рамках стратегії інноваційного розвитку. Ці правила зібрані в єдиному методичному документі ЄС — “Керівництво по розробці дослідницьких та інноваційних стратегій

розумної спеціалізації” (Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations) [3].

Побудова стратегії розумної спеціалізації базується на певних принципах: пошук унікальної спеціалізації (вибір обмеженого числа пріоритетів на основі власних можливостей регіону та міжнародної спеціалізації); конкурентної переваги (адаптація інноваційного потенціалу до потреб бізнесу через так звані “підприємницькі відкриття”); створення ефективної інноваційної системи як колективного зусилля на основі взаємодії держави, приватного сектору, науки і споживачів інновацій (четвертинна спіраль); інтенсифікація міжрегіональної взаємодії [15]. Принципи розумної спеціалізації дозволяють відповісти на питання про те, що потрібно зробити сьогодні з урахуванням наявних сильних і слабких сторін, щоб реалізувати і зміцнити порівняльні переваги в існуючих або нових областях, для заняття гідного місця на ринках майбутнього, в яких напрямках розвивати існуючі галузі.

Пропонуємо на основі викладеного інвестиційних механізм розвитку соціального потенціалу Донбасу побудувати на принципах розумної спеціалізації та представити як систему шести взаємопов’язаних кроків, що ведуть до соціальної трансформації регіону:

- 1) аналіз регіонального контексту і інноваційного потенціалу для розвитку соціального потенціалу регіону;
- 2) управління: залучення зацікавлених осіб;
- 3) формування спільного бачення майбутнього регіону;
- 4) вибір обмеженого числа пріоритетів;
- 5) комплекс заходів інвестиційного механізму, розробка дорожньої карти;
- 6) інтеграція механізмів моніторингу та оцінки в реалізацію регіональних стратегій.

Серйозним недоліком в даному випадку є відсутність стратегічного бачення кластеру в міжнародній перспективі, його позиціонування в глобальному середовищі. Розумна спеціалізація висуває додаткові вимоги до розвитку кластерів: облік світових технологічних трендів, пошук унікальної ніші, спеціалізація і позиціонування кластерів; міжкластерна і міжрегіональна взаємодія; розвиток інноваційної екосистеми; диференціація заходів підтримки для розвинутих регіональних кластерів [16].

Як вже зазначалося, з метою розробки дієвого інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу Донбасу доцільно обрати обмежену кількість пріоритетів, спрямовану на трансформацію галузевої структури регіону. Виділимо п'ять альтернативних стратегій:

- еволюція галузі (базова технологія, новий продукт);
- модернізація (нові технології, старий продукт);
- диверсифікація (поява нових галузей, пов'язаних з існуючими, наприклад, загальної ланцюжком доданої вартості);
- стрімке поява нових галузей;
- відкриті інновації, інновації, індуковані користувачами, соціальні s сервісні інновації.

Таким чином, з метою покращення розвитку соціального потенціалу Донбасу пропонується розробити стратегію розвитку соціального потенціалу, засновану на визначенні та виборі інвестицій в дослідження та інновації обмеженого числа пріоритетних сфер, які представляють собою сильні сторони і порівняльні переваги регіону з точки зору соціального добробуту. Дана стратегія має полягати на стику галузей, їх перетині з новими швидко зростаючими напрямками розвитку науки і технологій, в яких у регіону є шанс домогтися лідерства. Організаційний аспект пропонованого інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу Донбасу полягає у розподілі функцій за рівнями управління: на (над) національному задаються загальні умови розробки та реалізації стратегій, верифікації пріоритетів, формуються єдині бази даних для аналітичних зіставлень; на регіональному (кластерному) рівні здійснюється безпосередній вибір пріоритетів інноваційного розвитку, розробка стратегій та їх реалізація, створюються відповідні координаційні структури.

До важливих для Донбасу напрямків впровадження пропонованих підходів на державному рівні відносяться:

- структуризація пріоритетів кластерного розвитку на основі формування регіональних проєкцій загальноукраїнських планів і програм;
- системне залучення місцевих громад в загальнонаціональні процеси стратегічного планування;
- розвиток міжрегіонального співробітництва, оскільки успіх реалізація інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу регіону сприяють коопераційні можливості інших територій.

На кластерному рівні інвестиційний механізм розвитку соціального потенціалу включає наступні напрямки:

- підвищення зацікавленості в підтримці наукомістких технологій та інновацій в середині кластеру;
- підвищення осмисленості інноваційного розвитку за рахунок його занурення в контекст соціальної трансформації з метою орієнтації на конкретні ринки майбутнього;
- підвищення якості ціннісної пропозиції для іноземних інвесторів за рахунок фокусування на унікальних компетенціях і переваги даного кластеру.

Такому кластеру як Донбас для успішного розвитку необхідно довгострокове бачення своїх перспектив і кон'юнктури світових ринків, наявність професійного менеджменту, уявлення сценаріїв реагування на зміни споживчого попиту і поява проривних проєктів від його учасників. Пошук унікальної спеціалізації для кожного регіону кластеру (Донецька і Луганська області) повинен бути свій. Визначення спеціалізації регіонів має відбуватися “знизу вгору”, а підприємці покликані відігравати в цьому процесі найактивнішу роль.

Так, пропонується розробити Стратегію розвитку інноваційного кластеру “Smart Technologies Donbas” на перспективу до 2027 р. і на наступні 5 років. Включити в даний кластер два пілотні проєкти, засновані на Державній стратегії регіонального розвитку, а саме:

— Для Луганської області: пілотний проєкт “Хімічна, біохімічна, фармацевтична галузі, відновлювальна енергетика та сільське господарство в частині розвитку альтернативних видів економічної діяльності Луганської області”, в який включити цілий ряд додаткових учасників, перш за все, діючих в сферах хімічних технологій і робототехніки, які пов'язані з ключовими галузями спеціалізації кластера (хімія, біохімія, фармацевтика, енергетика та сільське господарство) поступово створюючи додану вартість, соціальну інфраструктуру, коопераційні проєктами.

— Для Донецької області: пілотний проєкт “Креативна економіка, індустріальні парки та сучасні системи переробки сільськогосподарської продукції Донецької області”, в який також включити цілий ряд додаткових учасників, перш за все, діючих в сферах високоінтелектуальних галузей і робототехніки, які пов'язані з ключовими галузями спеціалізації кластера (хімія, біохімія, фармацевтика,

енергетика та сільське господарство) поступово створюючи додану вартість, соціальну інфраструктуру, коопераційні проектами.

На основі пілотних проектів створити 4 проектних альянси, пов'язаних з пілотними проектами.

Для забезпечення обґрунтованої порівнянності, вирішення проблем дублювання регіональних пріоритетів і фрагментації заходів підтримки з метою покращення організаційних рішень на більш високому (національному або наднаціональному) рівні управління включити в інвестиційний механізм розвитку соціального потенціалу:

- базу даних пріоритетів, проектів;
- інтерактивні інструменти для порівняння регіонів за широким спектром параметрів;
- єдині правила вибору пріоритетів за уніфікованою системою класифікаторів (при цьому повноваження з розробки стратегій логічно делегувати в регіони);
- методичну та експертну підтримку регіональних команд (методичні рекомендації, збірники кращих практик, навчання і стажування);
- механізми взаємного рецензування і обговорення науково-технологічних і галузевих пріоритетів регіонами з наступним централізованим узгодженням стратегій за допомогою відкритих експертиз і захистів.

Для розвитку інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу Донбасу необхідне:

- стратегічне бачення місця кластера в майбутніх глобальних ринках, довгострокове бачення світових технологічних трендів;
- залучення інноваційних кластерів в формування і реалізацію регіональних стратегій;
- поглиблення спеціалізації кластера на базі інновацій, поява проривних проектів від його учасників;
- ініціювати кластерні проекти, які дозволять регіону знайти і реалізувати свою розумну спеціалізацію;
- зміцнювати міжрегіональні і міжкластерні зв'язки, що сприяють вбудуванню кластера в глобальні вартісні ланцюжки і створення транснаціонального кластера;
- здійснювати координацію діяльності різних відомств, перш за все Мінекономрозвитку України, Міністерства промисловості

і торгівлі України, Міністерство зв'язку і масових комунікацій України щодо підтримки інноваційних кластерів, по реалізації різних стратегій щодо розвитку соціального потенціалу, державних соціальних програм;

- підприємствам кластерів використовувати високий коопераційний потенціал проектів в рамках національних технологічних ініціатив (НТІ) та активізувати внутрікластерну і міжкластерну взаємодію;

- створювати корпоративні венчурні фонди і фонди прямих інвестицій за участю великих підприємств як важливих інструментів підтримки проектів;

- створювати кластерні венчурні фонди для підтримки проектів всередині кластерів;

- поширювати інформацію про можливості отримання зовнішнього фінансування серед учасників кластера, що стимулює їх спільні науково-дослідні проекти;

- створювати корпоративні акселератори під напрямки НТІ;

- розвивати взаємодію керуючих компаній кластерів та учасників кластера з акселераторами, посівними фондами, венчурними фондами, фондами прямих інвестицій та фондами соціального інвестування;

- використовувати і розвивати інноваційні моделі співпраці (краудсорсинг) в середині кластеру та регіону;

- використовувати та розвивати нові форми реалізації економічних функцій соціального потенціалу (краудфандинг).

Таким чином, проведене дослідження свідчить, що ключовим елементом стимулювання точок соціально-економічного зростання є інвестиційний механізм розвитку соціального потенціалу заснований на раціональному використанні інвестиційних ресурсів. Досягнення цієї мети вимагає не тільки нарощування інвестиційних ресурсів, але також підвищення економічної і соціальної ефективності їх використання шляхом направлення фінансування на інноваційний розвиток виробництва, на створення високопродуктивних робочих місць, розвиток інфраструктурного середовища.

При цьому, інвестиції у розвиток соціального потенціалу регіонів повинні бути спрямовані на вирішення наступних задач: забезпечення розвитку соціального потенціалу регіонів з урахуванням раціонального використання їх потенціалу, відтворення

місцевих ресурсів і охорони навколишнього середовища; комплексне рішення міжгалузевих науково-технічних і організаційно-управлінських проблем, обумовлених необхідністю подолання кризи, економічного пожвавлення, соціального розвитку на користь регіону і держави в цілому; підвищення технологічного та інформаційного рівня всіх сфер господарської діяльності для досягнення конкурентоспроможності продукції та послуг підприємницьких структур регіону; реалізація стратегії розвитку регіону згідно з цілями сталого розвитку та через розумну спеціалізацію.

Результатом інвестиційного механізму є формування та впровадження публічної політики розвитку соціального потенціалу регіонів яка формується з коштів та інструментів досягнення мети регіонального інвестиційного процесу. Компонентами тут виступає комплекс використовуваних методів управління (економічних, адміністративних, соціально-психологічних) і інструментів забезпечення реалізації інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу регіонів України (правових, організаційних, інформаційних).

В результаті проведеного дослідження розроблено інвестиційний механізм публічної політики розвитку соціального потенціалу Донбасу як окремого кластеру. Встановлено, що в умовах стрімкої зміни геополітичних реалій і ведення військових дій на території Донецької та Луганської областей особливої актуальності для соціальної системи набуває пошук шляхів і механізмів реформування регіональних соціально-економічних комплексів, визначення перспектив диверсифікації регіональної економіки.

Від успішного вирішення цих питань залежать перспективи створення нових робочих місць, рівень і динаміка заробітної плати, доходи місцевих бюджетів, а в кінцевому підсумку — соціально-економічна стабільність в регіоні. Запропоновано інвестиційний механізм розвитку соціального потенціалу Донбасу розвивати в наступних напрямках: підтримка спільних проектів учасників кластеру замість субсидування окремих підприємств; підтримка кластеру в визначених державної стратегією розвитку регіонів України індустріях, сприяння їх орієнтації на пошуки унікальних ніш на ринках майбутнього; стимулювання межкластерної взаємодії, формування крос-кластерних проектів і системне просування на зовнішні ринки; зміщення акцентів з розвитку даного регіо-

ну до управління портфелем кластерів, які перебувають на різних стадіях розвитку.

Визначено концептуальні засади соціального потенціалу регіонів України як об'єкта інвестиційної привабливості:

— Розвиток соціального потенціалу — це важлива мета будь-якого регіону, що передбачає використання нових знань і технологій, дозволяє встановити певні системи кореляцій в регіональних структурах.

— Роль територій з точки зору конкурентоспроможності щодо розвитку соціального потенціалу та інновацій супроводжується розвитком феномена кластерів. Даний процес пов'язаний з появою нових моделей територіального розвитку, таких як розумна спеціалізація, метою якої є підвищення ефективності економічної системи, що сприяє її сталому розвитку.

— Глобалізація ринків дозволяє посилити тенденцію інвестування ресурсів в регіони. Маючи високий соціальний потенціал, привабливий для інвесторів, кластери стають одним з важливих факторів розвитку соціального потенціалу, що впливає на зростання і спеціалізацію регіону.

— Тенденція поєднання кластерної політики зі стратегіями розумної спеціалізації являє потенційну перевагу для розробки загальних стратегій, орієнтованих на підприємницькі відкриття, інновації та нові технології, пошук ринкових можливостей і дозволяє сформувати методіку управління регіональним кластером, основою якої стане сформований набір компетенцій та високий рівень розвитку соціального потенціалу.

Список використаних джерел

1. Astrov V. (2020). Ukraine: current economic situation and outlook / The Vienna Institute for International Economic Studies. URL: <http://www.wiiv.ac.at/>.
2. Competitive Regional Clusters (2020). National Policy App-raises. URL: <http://www.oecd.org/publications/Policybriefs>
3. European Commission (2012). Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations. Brussels: European Commission. URL: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/RIS3+Guide.pdf/fceb8c58-73a9-4863-8107-752aef77e7b4>.

4. Foray D., David P.A., Hall B. (2009). *Smart Specialization: The Concept. Knowledge for Growth. Prospects for Science, Technology, and Innovation: Selected papers from Research Commissioner Janez Potochnk's Expert Group.*

5. Orlova, N., Marukhlenko, O. (2018). The European Union effective investment policy formation based on cluster analysis. *The European Union Effective Investment Policy Formation based on Cluster Analysis: International Business Information Management Conference (32nd IBIMA) Seville, Spain 15–16 November. P.302-314.*

6. Perroux, F.A. (1970). Note on the concept of Growth Poles. In *Regional Economics: Theory and Practice.* New York: Free Press. 375 p.

7. Smorodinskaya N.V., Katukov D.D. (2015). The Cluster Approach to Economic Growth: European and Russian Policies. *CGES Working Papers.*

8. Анализ зарубежного опыта повышения отраслевой, региональной и национальной конкурентоспособности на основе развития кластеров (2020). URL: <http://www.innosys.spb.ru/?tpl=Print&id=1093&folder=100>.

9. Беляев С.В. (2009). Потенциальные точки роста как катализаторы развития региональной экономики. *Вестник ТГУ, 12.* С. 130-136.

10. Гец В. (2015). От квазирынка к рынку и инвестиционному росту. *Зеркало недели. Украина, 30.* URL: <http://gazeta.zn.ua/macrolevel/velikaya-depressiya-ukrain.html>.

11. Громыко Ю.В. (2007). Что такое кластеры и как их создавать. *Альманах "Восток", 1 (42).* URL: www.situation.ru/app/j_art_1178.htm.

12. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#n11>.

13. Игнатьева Е.Д. (2013). Методология и инструментарий структурно-функционального анализа регионального развития. *Экономика региона, 1.* С. 226–237.

14. Абашкин В.Л. (2017). Кластерная политика: достижение глобальной конкурентоспособности. Минэкономразвития России, АО РВК, Нац. исслед. ун-т Высшая школа экономики. М.: НИУ ВШЭ.

15. Куценко Е. (2020). Разворот к будущему: трансформация кластерной политики на принципах умной специализации. URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/216156565>.

16. Куценко Е.С. (2020). Разворот к будущему: трансформация кластерной политики на принципах умной специализации. URL: <https://issek.hse.ru/data/2015/06/03/1097466710/Разворот%20к%20будущему%20-%20трансформация%20клас..а%20принципах%20Умной%20специализации.pdf>.

17. Левковець О.М. (2010). Кластерна форма організації інноваційного процесу: проблеми застосування в Україні. *Економіка: проблеми теорії та практики: зб. наук. праць, Вип. 264 в 9 т. Т. VII.* С. 1880–1893.

18. Ляшенко А.Ю. (2015). Определение точек экономического роста промышленного региона на примере днепропетровской области. *Економічний вісник Донбасу*, 3(41). С. 91–101.

19. Макогон Ю.В.. (2019). Донбасс в условиях политического противостояния: социально-экономический аспект. *Економічний вісник Донбасу*, 1(55). С. 16–32.

20. Онишко С.В., Онишко С.В. (2010). Державне регулювання кластеризації економіки як напрямок розбудови національної інноваційної моделі. *Актуальні проблеми економіки*, 11 (13). С. 55–61.

21. Пилипенко И.В. Проведение кластерной политики в России. URL: <http://rsr-online.ru/doc/norm/222.pdf>.

22. Посібник з кластерного розвитку. URL: <http://economy-mk.gov.ua/download/books/ClusterHandbookUkr.pdf>.

23. Соколенко С. (2002). Производственные системы глобализации: сети, альянсы, партнерства, кластеры. К.: Логос. 645 с.

24. Сотэ Фредерик, Пьер а Дезрошер.(2020). О взаимосвязях между географическими кластерами и государственной политикой. URL: www.kreml.orr/media/244688764.

25. Яшева Г.А. (2020). Кластерная политика в повышении конкурентоспособности национальной экономики: методика формирования. URL: <http://e-journal.spa.msu.ru/mages/File/2007/11/Jasheva.pdf>.

4.5. Smart-спеціалізація як стратегічний інструмент розвитку міст та територій

Нинішні тенденції розвитку міст та територій пов'язані з появою нових технологій, урбанізацією, зовнішніми та внутрішніми міграціями, конкурентною боротьбою між регіонами та громадами за ресурси, зокрема ті, що доступні на конкурсних умовах. Тому для успішного регіонального розвитку та зміцнення конкурентоздатності територій та громад потрібні нові інструменти управління.

В нашому дослідженні таким інструментом ми вбачаємо застосування Smart-спеціалізації, що сприятиме підвищенню інноваційної та інвестиційної привабливості території, а також отриманню відповідних економічних та соціальних вигід для її мешканців. Використання зазначеного інструменту надасть можливість припинити підтримку економічних секторів, що себе вичерпали,

та поліпшити розподіл публічних коштів на підтримку регіональних інновацій. Оновлене законодавче забезпечення регіонального розвитку в Україні вимагає, щоб регіональні стратегії передбачали як мінімум одну ціль, визначену за принципами Smart-спеціалізації, з метою інноваційного розвитку пріоритетних секторів економічної діяльності.

У 2020 році в ЄС закінчується черговий програмний період регіонального розвитку, що базується на концепції Smart-спеціалізації. Проте, пошук окремими регіонами свого шляху триватиме ще багато років. Тому у закордонних дослідженнях достатньо багато уваги приділено питанням Smart-спеціалізації. Зокрема, проблематика Smart-спеціалізації регіонального розвитку розглянута в працях М. Дельгадо, М. Келлера, К. Кетельса, К. Моргана, М. Портера, Г. Фіорі, Д. Форей та інших [1-6]. У вітчизняних наукових колах триває дискусія щодо адаптації успішних європейських практик Smart-спеціалізації в Україні.

Нині вона представлена в працях О. Березіної, Т. Бутурлакіної, Г. Возняк, О. Снігової та інших [7-10]. Зазначене зумовлює необхідність подальших наукових досліджень у сфері поширення та забезпечення успішності даного підходу, зокрема в окремих секторах економіки. Для прикордонних регіонів України, в умовах обмеженості власних бюджетів, актуальним питанням є активізація транскордонного співробітництва та розвитку туризму як невід'ємної складової такого співробітництва. Розвиток туристичного сектору регіону шляхом впровадження Smart-спеціалізації досліджено такими науковцями як: Л. Матвійчук, І. Савельєва, Л. Слатвінська [11-13].

Проте, досі в Україні не проведено системних досліджень використання Smart-спеціалізації в регіональних стратегіях з метою підвищення конкурентоспроможності регіонів в цілому, та її впливу на розвиток окремих секторів економіки на умовах інноваційності.

Зважаючи на це, метою дослідження є аналіз можливостей застосування підходу Smart-спеціалізації у стратегічному плануванні на регіональному та місцевому рівнях та окреслення перспектив такого підходу для туристичного сектору України.

Smart-спеціалізації — це сфери або сектори економічної діяльності, що мають високий потенціал для розвитку. Вони або вже є провідними у своєму регіоні, або потенційно можуть такими стати. У зарубіжній літературі використовують два терміни: “smart

specialisation strategy” або “research and innovation strategies for smart specialisation”. Це інтегровані програми економічних перетворень, які базуються на знаннях, створюють конкурентні переваги, підтримують інновації, стимулюють інвестиції та залучають стейкхолдерів у процес регіонального розвитку.

Нині в ЄС прийнято більше 120 національних та регіональних програм, що побудовані на принципах Smart-спеціалізації, та розподілено більше 67 млрд. євро. Наприклад, у Польщі, нараховується понад 16 регіональних Smart-стратегій і одна національна, що охоплює 20 пріоритетних сфер. Сама суть Smart-спеціалізації полягає у тому, щоб не розпорошувати публічні кошти або кошти європейських фондів рівномірно по усіх напрямках, а концентруватися на окремих вузьких сферах регіонального розвитку з метою отримання найбільшого ефекту.

Для поширення провідного досвіду та сприяння розвитку Smart-стратегій в ЄС у 2011 році була створена платформа “SMART SPECIALISATION PLATFORM”. Її завдання передбачають [14]:

- забезпечення інструктивним матеріалом і прикладами передової практики;
- формування інформаційної стратегії і розробка політики;
- сприяння експертним оцінкам і взаємному навчанню;
- підтримку доступу до відповідних даних;
- підготовку спеціалістів з відповідних питань.

Нині на цій платформі зареєстровано 18 країн ЄС та 180 регіонів країн ЄС. Є також країни та регіони, які не входять до ЄС. Реєстрація на платформі відкрита, у тому числі, й для України. На даний час вже 5 областей є зареєстрованими цій на платформі — це Харківська, Черкаська, Чернігівська, Івано-Франківська та Закарпатська області.

Проте, Smart-стратегії реалізуються, не лише на європейському просторі. Подібні стратегії є в Австралії, США (штати Каліфорнія та Мічиган), Сінгапурі та Південній Кореї. Тому для України, в першу чергу, треба визначитися з тим, досвід яких країн доцільно використовувати та адаптувати до вітчизняних реалій. Погоджуємося з думкою дослідників, що для України в цілому при виборі Smart-спеціалізації доцільно використати підхід Підляського воеводства, що передбачає поєднання кращого потенціалу галузей, які вже експлуатуються економічними операторами (наприклад,

сільське господарство), можливості, що демонструють значні темпи зростання в останні роки, та загальну потребу у диверсифікації, яка може створити нові “зростаючі” спеціалізації.

Проте, на нашу думку, цей вибір повинен бути диференційним в залежності від конкретно обраної території або міста. Наприклад, для м. Києва при виборі Smart-спеціалізації доцільно використати досвід найбільш подібних за своїми характеристиками європейських столиць. Зокрема, Праги, Будапешту Софії або Варшави. Хотілось би наголосити, що в процесі розробки Smart-стратегії для Києва, є сенс замислитися чи це буде стратегія розвитку міста Києва, чи це буде стратегія розвитку Київської агломерації. Ми схилиємося до другого варіанту.

Користуючись Керівництвом зі стратегії досліджень та інновацій для смарт спеціалізації, розробленим Українським інститутом міжнародної політики для внутрішнього користування (далі Керівництво) [15] та Методологією планування регіонального розвитку в Україні “Інструмент для розробки стратегій регіонального розвитку і планів заходів з їх реалізації (із застосуванням підходу смарт-спеціалізації)” (далі Методологія) [16], зазначимо, що регіональна стратегія дослідження та інновацій для Smart-спеціалізації — це інтегрована, локальна програма трансформації, яка повинна будуватися на чотирьох загальних принципах, які зазначав Д. Форей [3]:

- вибір та критична маса (обмежена кількість пріоритетів, визначених з урахуванням регіональної спроможності та міжнародної співпраці);
- конкурентна перевага (процес підприємницького відкриття);
- взаємозв'язок та кластери;
- спільне управління (державно-приватне партнерство, модель чотирьох спіралей).

Ці елементи є провідними в процесі створення та реалізації Smart-стратегії. Сам процес створення такої стратегії аналогічний традиційним крокам прийняття управлінського рішення в сфері регіонального розвитку. В процесі аналізу регіонального контексту та інноваційного потенціалу як найбільш ефективні інструменти Керівництвом та Методологією пропонуються [15–16]: SWOT-аналіз, регіональні дослідження, цільові опитування, експертні оцінки, порівняльні аналізи, інтерв'ю з іншими регіонами та міжрегіональні робочі групи. Але головною особливістю

Smart-спеціалізації є те, що "...регіон має визначити свої конкурентні переваги шляхом систематичного порівняння з іншими регіонами, зіставляючи національний та міжнародний контекст для здійснення ефективного порівняльного аналізу..." [15].

Новими, унікальними по своєму наповненню, кроками розробки стратегії слід виділити: "Встановлення інклюзивної структури управління" та "Вироблення спільного бачення щодо майбутнього регіону". Smart-спеціалізація вимагає залучення підприємницького середовища (підприємств, організацій, приватних осіб) до процесу розробки стратегії. Для цього потрібен певний набір інструментів, зокрема: "...аудит науково-технологічної сфери, інтерв'ю з управлінням кластерами та підприємствами, змішаними робочими групами..." [15]. Також необхідне створення обсерваторій та організацій, що займаються моніторингом. Керівництвом рекомендовано використання: геп-аналізу (gap analyze), аналізу синергії наукової та технологічної спеціалізації, аналізу ефективності економічної спеціалізації регіону, поглиблене дослідження кластерів та експертна оцінка (peer review), форсайт.

Мабуть самим складним для українських реалій в процесі розробки Smart-стратегії є залучення різних видів та рівнів стейкхолдерів. Традиційною моделлю регіональної співпраці була модель потрійної спіралі, яка заснована на співпраці між бізнесом, науковими установами (закладами вищої освіти) та органами влади. Але у контексті Smart-спеціалізації вона втратила свою актуальність, тому, що ефективна робота над стратегією потребує обов'язкового залучення "...користувачів інноваційними продуктами, чи груп, що представляють інтереси споживачів, відповідні громадські організації, що представляють громадян та працівників..." [15].

Тобто сучасна модель управління регіональним розвитком має включати ринок та громадянське суспільство (асоціації, профспілки, політичні партії, Центри суспільного розвитку, кваліфіковані кадри) щоб запобігти лобіюванню інтересів головних регіональних стейкхолдерів. Наука в цій моделі також представлена значно ширше, та включає: школи, заклади вищої освіти, Центри досліджень, техно-парки, Центри професійної освіти, обсерваторії з професійної кваліфікації, живі лабораторії тощо.

Керівництво пропонує "...модель управління, що має будуватися за принципом спільного керівництва, а це означає, що ієрархія

в процесі прийняття рішень має бути достатньо гнучкою, щоб кожний учасник брав на себе ініціативу на конкретних етапах проектування... Для того щоб заздалегідь уникнути цієї проблеми орган управління повинен включати горизонтальну групу (boundary-spanners), що складається з людей або організацій, які мають багатосторонні знання та гарний досвід комунікації між представниками різних інституцій для налагодження комунікації між різними стейкхолдерами та модерування процесом..." [15].

Типова структура управління стратегії повинна складатися з Керівної групи (Steering Group), Команди менеджерів (Management Team) та Робочої групи (Working group). За необхідністю можливо долучати інші тематичні або проектні робочі групи.

Отже, для України в цілому, можна виділити наступні позитивні аспекти ідентифікації і реалізації Smart-стратегій:

- започаткування діалогу між владою, бізнесом, наукою та громадянським суспільством;
- стимулювання бізнесу до впровадження та використання інновацій;
- включення в процес гравців не лише національного, але і локального масштабу;
- визначення пріоритетів регіонального розвитку та впорядкування видатків бюджетів;
- активна участь в процесі представників кластерів, побудованих на інноваціях.

В світі найбільш розповсюдженими пріоритетами в Smart-спеціалізації є: енергетика, сфера послуг, провідні виробничі сектори, сільське господарство, харчова промисловість, охорона здоров'я, культура і креативні індустрії, туризм, безпека та ін.. Відповідно до стратегії розвитку Europe 2020: a Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth [17] туризм не виділено як сферу концентрації ресурсів, але передбачене стимулювання розвитку туризму на засадах Smart-спеціалізації. Проте, 28 регіонів ЄС обрали туризм як один з пріоритетних видів діяльності у власних інноваційних стратегіях розвитку. Ще 44 регіони зосередилися на різних аспектах економічного розвитку, опосередковано пов'язаних з туристичним сектором.

Посилення транспарентності кордонів України та ЄС останніми роками суттєво активізувало розвиток транскордонного туристичного ринку. В результаті прикордонні регіони України відчували пев-

ні переваги та отримали позитивні результати від розвитку туристичного сектору. Серед них реалізація спільних інфраструктурних проєктів, посилення регіональної ідентичності, забезпечення ефективності маркетингу туристичних продуктів, зростання зайнятості у цьому секторі.

Цілком зрозуміло, що розвиток транскордонних туристичних ринків не може розглядатися поза базовими принципами політики розвитку ЄС — розумного, сталого та інклюзивного зростання. Підхід до розвитку туризму, виключно на засадах використання культурних і природних ресурсів, нині слід визнати безперспективним. Європейський досвід доводить, що важливо розглядати туризм не як сферу, що перебуває в тіні промислового сектору, а як невід’ємну складову регіональної інноваційної системи. Туристичний сектор також можна розглядати як елемент розвитку економіки знань у регіоні. Натомість в Україні такий підхід не набув поширення.

Потенціал розвитку туристичного сектору на принципах smart-спеціалізації, ми вбачаємо у:

- упровадженні інформаційно-комунікаційних технологій й цифрових медіатехнологій для модернізації сектора та підвищення якості туристичних послуг;

- пошуку нових підприємницьких ініціатив;

- використанні туризму як стимулятора розвитку суміжних секторів економіки (сільського господарства, ІКТ, відновлюваної енергетики, будівництва тощо) та екологічних інновацій (використання енергоефективних будівель та екологічно чистого транспорту);

- використанні геоданих для розроблення програм з туризму та створення геопорталів;

- активізації наукових досліджень туристичного сектора;

- створенні кластерів, розвитку локальних мереж задля включення більшої кількості місцевих підприємців;

- продукуванні інновацій у таких сферах, як медичний туризм, оздоровчий туризм, сентиментальний туризм тощо.

На останньому пункті зупинимося більш детально. Медичний туризм є досить новим поняттям, яке стало ще одним наслідком глобалізації. Він виконує в першу чергу важливі соціальні функції, пов’язані із лікуванням та профілактикою захворювань. Медичний туризм розглядається в структурі лікувально-оздоровчого туризму, як підвид лікувального туризму. Він може мати величезний вплив

на розвиток регіону та міста, так званий мультиплікаційний ефект на всі галузі, які забезпечують життєдіяльність туриста впродовж його лікування.

Надання послуг медичного туризму, за інноваційним підходом, вимагає наявності:

- попередньої консультації з лікарем в телефонному або on-line режимі;
- складання плану лікування, попередній обрахунок його вартості та термінів;
- допомоги туристу в оформленні документів для подорожі та замовленні житла;
- зустрічі в аеропорту;
- координації програми перебування;
- організації екскурсій та дозвілля під час візиту в Україну;
- наявності англomовних сайтів медичних установ.

Існування інтересу з боку іноземців до лікування в Україні підтверджують дані Української асоціації медичного туризму (УАМТ): після спаду, пов'язаним з початком війни на Донбасі, кількість в'їзних медичних туристів знову починає зростати. За даними УАМТ, Україну минулого року відвідало 50 тисяч іноземних пацієнтів [18]. Однією з найбільш популярних послуг серед іноземців, згідно даних Асоціації, є стоматологія, зокрема протезування зубів (до 40 % з усіх пацієнтів) та встановлення зубних імплантатів (близько 25 % пацієнтів) [18]. В УАМТ підраховали, що кожен іноземець, лікуючись в Україні, залишає тут 2,5 тисячі доларів, тобто за рік надходження з цього сектору можуть перевищувати 120 мільйонів доларів.

Але попри інтерес до української медицини, медичні туристи з інших країн стикаються в Україні з проблемами. Основні з них — це мовний бар'єр, безпека й політична нестабільність. Але попри проблеми можна очікувати, що туристичний сектор в Україні має потенціал для зростання, особливо у прикордонних регіонах.

Прикордонні території та туристично-історичні міста України є перспективними з точки зору формування спеціалізованих тематичних центрів сентиментального (ностальгічного) туризму: центрів паломницького та сакрального туризму; замкового туризму; туризму історичної спадщини. Потенційних учасників таких подорожей може мотивувати те, що вони є:

- безпосередніми учасниками певних подій у різний період (вселення, утворення нових держав тощо);
- дітьми та родичами людей, яких поєднує історичне минуле;
- людьми, які хочуть дослідити своє коріння та віднайти родичів.

Кожен з названих мотивів потребує окремих підходів до організації туристичної послуги та її інфраструктурного забезпечення. Люди, що стали вимушеними переселенцями, як правило, вже середнього або похилого віку. Це вимагає бездоганно організованої поїздки та розвиненої інфраструктури. Нащадки переселенців — це як правило молоді люди, які активно цікавляться територією походження предків. Для цього сегменту споживачів важливо сформувавши комплексний продукт, який дасть змогу молодим людям не лише поринути у минуле, але й побачити сучасне. Причому мова йде про позитивне сучасне, з інформацією про яке вони повернуться додому.

Величезний потенціал для розвитку сентиментального туризму має територія Західної України завдяки культурній спадщині, особливо історичним об'єктам та багатовіковій історії Речі Посполитої на цих землях. Проте туристична інфраструктура цього регіону не відповідає європейським нормам та очікуванням туристів. Дослідження показують, що негайного поліпшення потребує, перш за все, санітарна інфраструктура. Ще одним фактором, що стримує розвиток туризму, є низька якість другорядних доріг, особливо тих, що ведуть до туристичних об'єктів. Деякі туристи, особливо ті, які подорожують індивідуально, скаржаться на обмежений доступ до іншомовних екскурсодів.

Необхідно також звернути увагу на потенціал кулінарного туризму, який зараз набирає популярності у Європі. Для цього в регіоні повинні бути об'єкти з дуже доброю локальною кухнею та персоналом, що оволодіє європейськими мовами (принаймні, меню з відповідним перекладом).

Потрібно взяти під опіку католицькі цвинтарі та каплиці, де поховані видатні діячі, а також звичайні люди, могили яких може розшукувати родина, яка внаслідок переселення знаходиться тепер на території іншої країни. Такого типу об'єкти часто не згадуються в путівниках. Існує вид туризму — танатотуризм (туризм, пов'язаний із цвинтарями), потенціал якого також можна використати. Необхідно згадати про генеалогічний туризм. Інформацію про архіви

та інші інституції, що можуть містити інформацію про те, де жили чи де поховані родичі, можна розмістити в центрах або пунктах туристичної інформації.

Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що на Україні (йдеться як про органи влади та місцевого самоврядування, так і про бізнес) лежить значно складніше завдання: не втратити можливості розвитку туризму в українській частині прикордоння та долучитись до створення спільних туристичних продуктів.

Основними напрямками розвитку транскордонного туристичного ринку на засадах smart-спеціалізації, на нашу думку, мають стати: створення цифрової платформи транскордонного туристичного ринку, проведення активної промоційної кампанії туристичних продуктів транскордонного туристичного ринку, розвиток медичного та сентиментального (ностальгічного) туризму.

В умовах децентралізації та прагнення до сталого розвитку регіонів зростає значення того, наскільки та як туризм впливає на окремі територіальні громади та території. Зокрема, більш привабливими стають форми туризму, що поважно ставляться до навколишнього середовища, забезпечують залучення широких верств місцевого населення, створюють можливості для збереження та розвитку культурної спадщини, більш рівномірно розподіляють потоки протягом року. Специфічною рисою туристично-рекреаційної сфери є те, що вона поєднує в собі понад 50 суміжних галузей: культуру, мистецтво, науку, освіту, спорт, готельне господарство, медицину, торгівлю, харчування, транспорт, зв'язок, фінанси, народні промисли, розваги, будівництво. Тобто туризм є своєрідним важелем, який дозволяє вирівнювати розвиток регіонів, підвищує рівень якості життя в громадах та сприяє становленню миру в регіоні.

Список використаних джерел

1. Delgado, M., Ketels, C., Porter, M., Stern, S. (2012). The Determinants of National Competitiveness. Cambridge, MA: NBER. URL: <https://www.nber.org/papers/w18249.pdf>.
2. Fiori, G. (2018). Ukraine, a smart specialization approach. Mapping of economic, innovative and scientific potential in Serbia, Ukraine, Moldova: Resume. Kyiv.

3. Foray, D., Goddard, J., Goenaga, X., Landabaso, M., McCann, P., Morgan, K., Nauwelaers, C., Ortega-Argiles, R. (2012). Guide on Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation. European Commission, Regional Policy.

4. Foray, D. (2014). Smart specialization: opportunities and challenges for regional innovation policies. New York-London: Routledge.

5. Foray, D., Keller, M., Bersier, J. and Meier zu Köcker, G. (2018). Transformative Activities for Smart Specialisation: Considerations on a Workshop Methodology. Working paper EPFL / HES-SO HEIA-FR / ClusterAgentur. URL: <https://hesso.tind.io/record/2759>.

6. Bersier, J., Keller, M. (2019). Smart Specialisation Strategies with Smart Clusters. A New Approach to Generating Transformative Activities. URL: <https://www.alpine-space.eu/projects/s3-4alpclusters/project-results/publication/s3-4alpclusters-final-publication----interactive.pdf>.

7. Березіна, О.Ю. (2018). Смарт-спеціалізація для покращення умов життя домогосподарств: європейський досвід. *Економіка і організація управління*, 4, С. 35–46.

8. Бутурлак, Т.О. (2019). Смарт-спеціалізація: S3 методологія (досвід Європи і рекомендації для регіону). URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/24757/1/%D0%91%D1%83%D1%82%D1%83%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BA%D1%96%D0%BD%D0%B0%20%D0%A2.%2C.pdf>.

9. Возняк, Г.В., Жеребило, І.В. (2020). Смарт-спеціалізація як стратегічний піхід до покращення якості життя населення регіону. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції “Адміністративно-територіальні та економічно-просторові кордони регіонів”, КНЕУ, 19-20 березня 2020 р.. С. 311-315. URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/33444/atepkr_20_64.pdf?sequence=1

10. Снігова, О.Ю. (2018). Розкриття потенціалу смарт-спеціалізації для подолання регіональної структурної інертності в Україні. *Економіка України*, 8. С. 75–87.

11. Матвійчук, Л. Ю. (2019). Структурна модернізація туристичної галузі регіону шляхом впровадження смарт-спеціалізацій. *Економічні науки. Серія: Регіональна економіка*, 1(16 (63)). С. 80–89.

12. Савельєва, І.В. (2019). Розвиток круїзного туризму в умовах використання методики смарт-спеціалізації Одеської області. *Розвиток методів управління та господарювання на транспорті*, 69 (4)), С. 5–14.

13. Слатвінська, Л.А. (2020). Інструменти стратегічного управління розвитком логістики регіонального туристсько-рекреаційного комплексу. Інтернет-конф. Умань, 20 березня 2020 р. URL: <https://dspace.udpu.edu.ua/bitstream/123456789/12710/1/%D0%9C%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%97%20%20%281%29-140-143.pdf>.

14. European Commission. Smart Specialisation Platform. URL: <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home>.

15. Керівництво зі стратегії досліджень та інновацій для смарт спеціалізації. Неофіційна адаптована скорочена версія. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Kerivnitstvo-Smart-Spetsializatsiyi-DG-JRC-skrocheniy-ukr.-pereklad-1-1.pdf>.

16. Методологія планування регіонального розвитку в Україні “Інструмент для розробки стратегій регіонального розвитку і планів заходів з їх реалізації (із застосуванням підходу смарт-спеціалізації)”. Проект Європейського Союзу “Підтримка політики регіонального розвитку України”. URL: http://green.ucci.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/1_METODOLOG_YA_PLANUVANNYA_REG_ONALNOGO_ROZVYTKU.pdf.

17. EUR-Lex. (2010) EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. European Commission. Brussels. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC2020>.

18. Українська асоціація медичного туризму. URL: <https://uamt.com.ua/RU/deyatelnost-ru/nashi-novosti-ru.html>.

4.6. Оздоровлення сфери зайнятості як імператив соціально-економічного розвитку сучасних міст

Важливість міст для людського розвитку і економічного піднесення України не вичерпується їх провідною роллю осередків промисловості, торгівлі, освіти, науки, культури. Слід враховувати, що в містах сконцентровано майже 70 % всього населення України, майже 70 % — зайнятого населення і понад 80 % всіх штатних працівників — платників податків і єдиного соціального внеску (далі — ЄСВ). Водночас, корні багатьох сучасних проблем українського суспільства полягають у низькому рівні соціально-економічного розвитку міст, перш за все у негативних процесах і тенденціях, що довгі роки відбуваються на міських ринках праці. Має місце своєрідне замкнуте коло: ці процеси і тенденції зумовлюють падіння добробуту населення, стримують економічний розвиток як окремих міст, так і країни в цілому, що, у свою чергу, поглиблює кризові явища в сфері зайнятості.

Звичайно, параметри і тенденції зайнятості формуються не стільки під впливом політики місцевої влади, скільки в результаті

діяльності найвищих органів законодавчої і виконавчої влади, центральних органів державної виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства національного рівня. На жаль, останніми роками урядовці і представники місцевих органів влади проблему зайнятості розглядають занадто спрощено — лише в контексті динаміки безробіття, співвідношення між чисельністю безробітних і кількістю вільних робочих місць та витрат, пов'язаних з виплатою допомоги по безробіттю. Фактично при такому підході відбувається зміщення акцентів з вивчення глибинних причин і факторів зайнятості на їх зовнішній прояв, або, образно кажучи, панує підхід, коли без кваліфікованого діагнозу хвороби, виявлення її причин та їх усунення сили концентруються на подоланні її наслідків, наприклад на зниженні температури тіла.

Приклад такого підходу до політики зайнятості продемонстрував бувший Прем'єр-міністр України В. Гройсман під час представлення Програми діяльності Кабінету Міністрів України в квітні 2016 р., коли основним завданням влади в сфері зайнятості визначив “реальну боротьбу з безробіттям” [4]. Але зводить зміст державної політики зайнятості лише до “боротьби з безробіттям”, оцінювати стан такого багатогранного ринку, як ринок праці, його різноманітні прояви та властивості лише на підставі рівня безробіття, є абсолютно необґрунтованим.

Сфокусувавши увагу на проблемі безробіття, влада багато років підміняє аналіз причинно-наслідкових зв'язків і системну роботу по посиленню позитивних і мінімізації негативних чинників розвитку сфери зайнятості численними реорганізаціями відповідних державних інститутів, зокрема, державної служби зайнятості та її підпорядкованості^{*}. Для підтвердження успішності “боротьби з безробіттям” вона зазвичай використовує показник рівня безробіття, який у нашій країні багато років є одним з найнижчих в Європі. Але при цьому не звертається увага на парадоксальне явище: одночасно з низьким рівнем безробіття в Україні має місце й найнижчий рівень зайнятості в Європі. Зокрема за підсумками 2018 р. він склав 57,1 % від чисель-

^{*} У 2012 р. Державна служба зайнятості була реорганізована у центральний орган виконавчої влади, у 2014–2015 рр. — у Національне агентство зайнятості, у 2016 р. — її статус повернутий до попереднього, у 2019 р. виведена із підпорядкування Мінсоцполітики і підпорядкована Мінекономіки.

ності населення віком 15–70 років, що не лише значно нижче аналогічного показника в ЄС, але й на 10–15 відсоткових пунктів менше, ніж в Азербайджані, Білорусі, Латвії, Казахстані, Естонії [16 с. 50, 55].

Ще більш загрозливу ситуацію демонструє динаміка кількісних змін у складі штатних працівників — основних платників податків та ЄСВ. Так, у 2010 р. їх налічувалося 10758 тис. осіб, у 2013 р. — 10164 тис., у 2015 р. — 8065 тис., а у 2018 р. — лише 7662 тис. чол. З іншого боку, за авторськими розрахунками не менше 3,5 млн. зайнятих осіб не зареєстровані як наймані працівники або суб'єкти господарювання, отже не сплачують податок з доходу фізичних осіб і ЄСВ, а за результатами дослідження Київського міжнародного інституту соціології 32 % працівників компаній у 2018 р. працювали без офіційного працевлаштування [18].

Останнім часом також до небачених масштабів зростає зовнішня трудова міграція. Хоча точні дані про кількість зовнішніх трудових мігрантів відсутні, але експерти стверджують, що за кордоном працюють приблизно від шести до восьми мільйонів українців. Звичайно, одні з них виїжджають за кордон, інші в цей час повертаються. Тому найбільш об'єктивним показником в цьому контексті, на думку автора, є кількість одночасно працюючих за кордоном, що фактично характеризує кількість економічно активних співвітчизників, які вибули з національного ринку праці. За оцінками НБУ, в минулому році за кордоном одночасно перебувало в середньому близько 2,5 млн. наших трудових мігрантів [3].

До цієї кількості треба додати 1,5 млн. безробітних і, за авторськими розрахунками, ще як мінімум 3–3,5 млн. громадян України працездатного віку, які ніде не працюють, не навчаються і не проходять службу в Збройних силах. Тобто, сумарно незадіяний у зареєстрованому сегменті вітчизняного ринку праці ресурс працездатного населення складає приблизно 12–14 млн. чол., що у 1,7 рази перевищує чисельність найманих працівників, працюючих офіційно. Кризу в сфері зайнятості посилює старіння населення, у складі якого зменшується частка осіб трудоактивних вікових груп, зокрема за період з 2000 р. кількість осіб працездатного віку скоротилася на 2,5 млн., у тому числі віком 25–39 років — майже на 1 млн. осіб [16, с. 33]. Це спричинило збільшення так званого демографічного навантаження: у 1990 р. на десять штатних працівників припадало 5 пенсіонерів, а останніми роками — біля 15.

Процес цифровізації робочих місць, гібридна війна на Сході України спричинили подальше загострення проблем у сфері зайнятості. Зокрема, поширилися масштаби тимчасово і випадкової зайнятості, виплати заробітної плати у мінімальному розмірі, зростає різниця у розмірах зарплати між топ-менеджментом і основною масою працівників, фактично відбувається руйнація соціального діалогу, посилюється відчуження працівників від управління виробничою діяльністю та її результатів, культурно-гуманістичних досягнень сучасної цивілізації.

Нові складні й непередбачені проблеми у сфері зайнятості спричинило пандемія COVID-19. Обмеження роботи одних і припинення діяльності інших підприємств, особливо в сфері обслуговування, туризму, транспорту через запровадження карантинних заходів суттєво вплинули на масштаби, характер і форми зайнятості. У більшості працівників погіршилися умови праці і зменшилися розміри її оплати, багато хто по декілька місяців знаходився у примусових неоплачуваних відпустках, частина з них після закінчення відпусток звільнена з попереднього місця роботи.

Першопричиною низької трудової активності населення, величезних масштабів тіньової зайнятості і зовнішньої трудової міграції, на переконання автора, є недостатня кількість сучасних робочих місць з гідною заробітною платою. Створення нових і модернізація існуючих робочих місць як матеріальної основи зайнятості вимагає чіткого усвідомлення змісту поняття “робоче місце”. У Конвенції Міжнародної організації праці 155 термін “робоче місце” означає “всі місця, де працівникам треба бути або куди їм треба прямувати у зв’язку з їхньою роботою, і які прямо чи непрямо перебувають під контролем роботодавця” [15, с 1187].

Близьким за змістом до зазначеного є визначення терміну “робоче місце” у вітчизняному законодавстві — “місце (приміщення), на якому працівник постійно чи тимчасово перебуває в процесі трудової діяльності і яке визначене, зокрема, на підставі трудового договору (контракту)” [14, ст. 1]. Не занурюючись далі у дефініції та етимологію поняття “робоче місце”, автор вважає за доцільне аналізувати цю проблему у двох аспектах: фізичному та економічному. Відповідно до поширеної точки зору, вітчизняні науковці з 1990-х рр. під фізичним аспектом робочого місця розуміють сукупність певної частини фізичного простору і розташованих там

технічних засобів, що призначаються для виробництва товарів і послуг. При цьому сукупність фізичного простору і обладнання, про яку йдеться, за своєю сутністю є основним капіталом підприємства, фірми. Щодо економічного аспекту поняття “робоче місце” доцільно підтримати думку С.І. Бандура, який вважає, що це — сукупність матеріально-речових, економічних і соціальних умов забезпечення зайнятості працівників [1, с. 10].

Отже, прийом на роботу особи та її подальша праця можливі за умов, що фізичне робоче місце набуває економічного змісту — забезпечується обіговими засобами, необхідними для здійснення виробничого процесу, зокрема фондом оплати праці, предметами праці, енергоносіями, технічною документацією та іншою інформацією. Тобто, навіть досконалий основний капітал сам по собі не може забезпечити виробничий процес, якщо відсутній оборотний капітал.

Однак, на думку автора, проаналізовані ознаки економічного робочого місця є неповними, до них необхідно додати ще одну властивість. Оскільки ми аналізуємо зміст наукової категорії “робоче місце” для ринкових умов з пануванням приватної власності на засоби виробництва, то важливою передумовою створення та функціонування економічного робочого місця є його спроможність приносити прибуток власнику (співвласникам). Оборотний капітал і прибуток формуються в результаті реалізації продукції, виробленої на сукупності робочих місць підприємства. Причому, весь період епохи капіталізму при розподілі виготовленого національного продукту має фундаментальне значення забезпечення балансу між оплатою праці найманих працівників і прибутками власників засобів виробництва, серйозні порушення якого спричиняють соціальні катаклізми, аж до повної руйнації існуючого суспільного ладу.

У цьому контексті слід підкреслити, що сьогоденний стан сфери праці і зайнятості в Україні характеризується вкрай низьким розміром оплати праці. Навіть не посилаючись на ганебне для нас порівняння середніх розмірів зарплат з країнами Євросоюзу, наведемо лише два факти, що підтверджують повну неконкурентоспроможність зарплат в Україні та їх демотивуючий вплив щодо праці у зареєстрованій економіці. Якщо в нашій країні частка оплати праці у складі ВВП у 1990 р. становила 53,1 %, у 2013 р. — 50,1 %, то у 2017 р. — 39,2 % [16, с. 198], а у собівартості продукції вона не перевищує 13 %, що у два рази менше, ніж в ЄС і майже у три — ніж у Німеччині та Франції [11].

Першою причиною низької оплати праці в Україні є вкрай несправедливий розподіл створеного національного продукту на користь прибутків і надприбутків великого капіталу за рахунок зменшення частки в його складі найманих працівників. По-друге, малий розмір зарплат в абсолютному вимірі пояснюється низькою продуктивністю праці через переважання в реальному секторі економіки міст обладнання і устаткування 30-35 річної давнини та критичний знос основного капіталу, який за офіційними даними складає 55,1 % [16, с. 240], а за авторськими розрахунками — не менше 80 %*.

Технічна і технологічна відсталість виробництв, у свою чергу, унеможлиблює випуск інноваційної продукції, що в сукупності з низькою продуктивністю праці спричиняє зростання собівартості і низьку якість продукції, а звідси — слабку її конкурентоспроможність на внутрішньому і зовнішніх ринках. Як наслідок, ще одним чинником, стримуючим підвищення розміру оплати праці, є низька доходність підприємств і національної економіки в цілому.

Результати авторського аналізу свідчать, що в країні відсутня послідовна державна науково-технічна та інноваційна політика, спрямована на стимулювання інноваційних процесів в економіці, перш за все в промисловості, а органи місцевого самоврядування фактично відключені від впровадження в містах високотехнологічних робочих місць. В сучасній науці і практиці для оцінювання рівня прогресивності, інноваційності робочих місць і технологій їх відносять до одного із шести технологічних укладів**. В Україні кількість інноваційно-активних промислових підприємств складає лише

* У зв'язку з прийняттям Постанови КМУ від 25.06.2014 р. № 200 "Про утворення акціонерного публічного товариства "Українська залізниця" у частини передачі/надходження та оцінки основних засобів" відбулася переоцінка залишкової вартості основних засобів в транспортній галузі у бік зростання у 3,5 рази. У результаті у статистиці зносу основних засобів в економіці відбувається статистичне щорічне його скорочення: у 2013 р. він склав 77,3 %, у 2014 р. — 83,5, а у 2015 р. 60,1 %, у 2016 — 58,1 %, 2017 р. — 55,1 %.

** Технологічний уклад характеризує технічний рівень пануючих складників виробництва, які спираються на певні ресурси, кваліфікацію робочої сили, науково-технічний потенціал і певні технології і є самовідтворюючою цілісністю. Технологічні уклади I–IV панували з кінця XVIII ст. до 1980-х рр. і характеризуються технологіями машинного виробництва. V-й уклад характеризується більш високим ступенем технологій та спирається на інформаційні технології та знання як на нові фактори виробництва

16–17 % через те, що у структурі основного капіталу переважають третій та четвертий технологічні уклади при символічному розмірі п'ятого і майже повної відсутності шостого.

Цьому сприяє, зокрема, вкрай нераціональна система оцінювання ефективності відтворення основних засобів, яка будується на показнику відношення вартості капітальних засобів, що введені в експлуатацію за поточний період, до вартості основних фондів, наявних на кінець попереднього року, оскільки при цьому враховується лише показник вартості нового обладнання, а не його продуктивність та інноваційність, відповідність кращим закордонним зразкам.

Для стимулювання зусиль органів місцевого самоврядування, спрямованих на модернізацію системи робочих місць доцільно переглянути критерії та показники їх ефективності, за якими слід ввести обов'язкову статистичну звітність на рівні економічних суб'єктів, а також міст, регіонів і держави в цілому. На думку автора, впровадженню новітніх технологій, зокрема технологій “Індустрії 4.0”, та інноваційних робочих місць V–VI технологічних укладів сприятиме введення показника оновлення основних засобів з віднесенням його до конкретного технологічного укладу (наприклад, коефіцієнт оновлення основних фондів за шостим технологічним укладом).

Також важливими показниками можуть бути: виробництво продукції, що має інноваційний характер та її конкурентоспроможність на внутрішньому та закордонних ринках; частка експорту в обсязі виробництва; рівень оплати праці у порівнянні з середнім у місті, галузі, регіоні, країні, а також аналогічними галузями в економічно розвинених країнах. Все це дасть змогу класифікувати робочі місця за рівнем ефективності, стимулювати розвиток державної інноваційної політики, що аналізувалося автором в ряді публікацій, зокрема у [12]. За рівнем ефективності робочих місць їх доцільно згрупувати, наприклад, у такі чотири групи: високо-ефективні, ефективні, малоефективні та неефективні за низкою показників, а саме:

- 1) Техніко-технологічні показники робочого місця:
 - технологічний уклад, до якого відноситься робоче місце;
 - продукція має інноваційний характер в середині країни;
 - продукція має інноваційний характер за кордоном;

- частка продукції, що імпортується;
- рівень амортизації, у відсотках до первинної вартості;
- рівень витрат коштів на ремонти за вісь термін експлуатації, у відсотках до первинної вартості.

2) Соціально-економічна характеристика робочого місця:

- рівень оплати праці в порівнянні із середнім рівнем у:
- місті;
- галузі;
- аналогічних галузях розвинених країн;
- рівень травматизму (кількість травм і професійних захворювань за минулий календарний рік);
- рівень захворюваності (кількість днів перебування працівників на лікарняному за минулий календарний рік).

Природно, критерії і ознаки оцінювання ефективності робочих місць не можуть залишатися незмінними — раз і назавжди прийнятими. Головна ціль: оцінювання має стимулювати насичення економіки технологічно передовими, добре оплачуваними і безпечними робочими місцями. Дотримання цих умов набуває великої актуальності у зв'язку із сучасним етапом еволюції українського суспільства, необхідністю подолання наслідків пандемії COVID-19 та відродження економічного потенціалу і зайнятості Донбасу.

Серйозною загрозою для сфери зайнятості у посткоронавірусний період може стати поведінка вітчизняного бізнесу. Відновлення зайнятості на базі створення нових робочих місць в Україні може здійснюватися через запозичення стандартних західних технологій 4-го і 5-го укладів, що перетворилися у другосортні і вже не потрібні економічно розвиненим країнам. Незважаючи на те, що такий шлях є досить привабливим для українського бізнесу, він зумовлюватиме поглиблення нашого відставання у соціально-економічному розвитку.

Оскільки за рівнем продуктивності праці в традиційних галузях ми значно відстаємо від країн ОЕСР, то цей шлях гарантує вітчизняним підприємцям помітне зростання прибутків. Державницькій підхід має полягати в орієнтації українських підприємців на реінвестування отриманих прибутків у впровадження інноваційних розробок, замовлення проектів і закупівлю вітчизняних передових технологій, придбання за кордоном не стільки готових товарів, скільки найновітніших технологій і патентів.

Ринки праці кожного міста функціонують під впливом багатьох чинників економічного середовища, які взаємодіють між собою за принципом сполучених судин, а оптимізації зайнятості не можна досягнути шляхом впливу на один-два з них, тому потрібно застосувати великий комплекс засобів, причому, не так тих, що діють всередині ринку праці (попит на робочу силу та її пропозиція), як тих, що знаходяться за його межами. Цю ідею постійно наголошують прихильники кейнсіанської теорії зайнятості. Виходячи з того, що “праця є ресурсом для виробництва інших товарів”, а “попит на працю є похідним попитом” і “визначається рішенням про обсяг виробництва третього товару, який планується поставити на певний ринок” [13, с. 255], вони акцентують увагу на необхідності скоординованого впливу на ринок праці різноманіття макроекономічних важелів, перш за все інвестицій, фінансів, оподаткування, споживання, чистого експорту.

Відомо, що фізичні робочі місця створюються у процесі інвестування. Дж. М. Кейнс ще у 1930-х рр. довів, що за визначеної величини схильності суспільства до споживання, рівноважний рівень зайнятості визначається величиною поточних інвестицій [10, с. 33]. Гіпотеза стосовно того, що зростання інвестицій спричиняє збільшення обсягу зайнятості підтверджується емпіричними даними з українських реалій, що автор проілюстрував на *рис. 4.6.1*. Для забезпечення коректності статистичних даних (нейтралізації впливу інфляційних процесів) інвестиційні витрати обраховані автором у порівняних цінах — цінах 2000 р..

Характер кривих на *рис. 1* дає підстави для двох висновків. Перший — після 2012 р. розмір інвестицій у порівняних цінах щорічно падає і в 2016 р. він зрівнявся з обсягом, який мав місце в 2000 р., що свідчить про серйозні прорахунки у державній інвестиційній політиці. Другий висновок — характер кривих, що характеризують динаміку капітальних інвестицій і рівня зайнятості населення, є досить близьким: із 17 років, за які проаналізовані показники, лише у 4-х вони мають різну спрямованість. Оскільки рівень зайнятості населення визначається взаємодією багатьох економічних та інституційних чинників, а також демографічними процесами, змістом державної політики зайнятості, тому результуюча їх комбінація не завжди співпадає з динамікою капітальних інвестицій, що автором досліджено у [12].

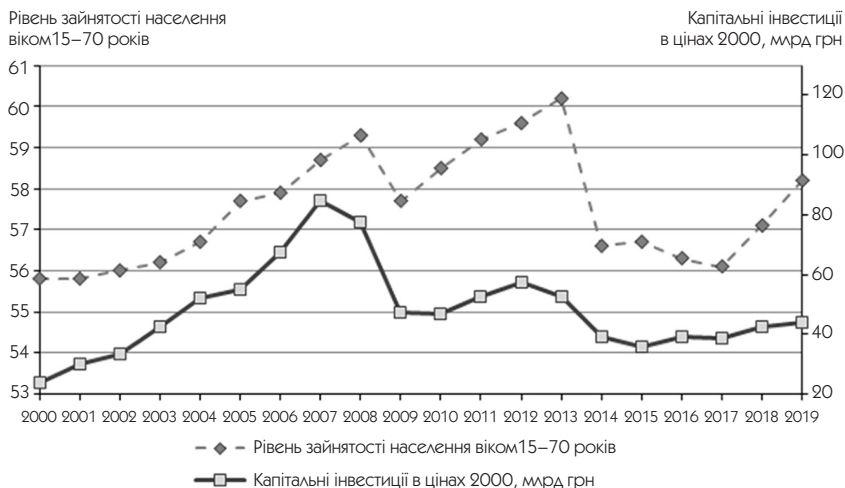


Рис. 4.6.1. Динаміка рівня зайнятості і капітальних інвестицій*

У даному разі розбіжності у спрямованості та динаміці обсягу інвестицій та рівня зайнятості, що мали місце в окремі роки, пов'язані, зокрема, з наслідками бойових дій на Сході України, які викликали у 2014–2016 рр. переміщення в інші місцевості великих мас населення, більшість якого не змогла одразу працевлаштуватися на нових місцях проживання; скороченням у складі населення кількості осіб працездатного віку; масштабними міграціями; віднесенням у 2009 р. в статистиці до зайнятого населення значної кількості членів особистих селянських господарств, які вважалися незайнятими особами.

Як видно, результати графічного аналізу підтверджують, що за рівності інших умов має місце чітка закономірність: зростання обсягу капітальних інвестицій спричиняє збільшення рівня зайнятості. Звідси випливає, що першою передумовою підвищення рівня зайнятості на базі створення нових сучасних робочих місць є під-

* Джерело: розроблено автором за: Основні показники ринку праці у 2000–2019 рр. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 30. 07. 2020 р.)

несення інвестиційної активності бізнесу, перш за все у промисловості міст, як основи інноваційного розвитку економіки.

Проблема збільшення капітальних інвестицій тісно пов'язана з пошуком і залученням реальних джерел інвестування. На жаль, вже декілька поколінь вітчизняних політиків і урядовців, у т.ч., нінішніх, перебуваючи на виборах в рожевому тумані, бачать шлях подолання інвестиційної кризи в багаторазовому збільшенні іноземних капіталовкладень. Однак реальна ситуація свідчить про утопізм цих мрій: частка іноземних інвестицій у загальному обсязі довгі роки коливається навколо 2,5–3,0 %, а у 2018 р. склала взагалі 0,3 % [16, с. 359].

Крім військових дій, які примушена вести Україна на Сході, іноземних інвесторів відштовхують навіть не високі податки в Україні відносно інших країн, що розвиваються, а перш за все поширеність корупції і хабарництва, рейдерство, недосконалість судової системи, низький рівень державного захисту прав власності. До того ж потенційні інвестори, оцінюючи різноманіття факторів при виборі об'єкту інвестування, визначенні інвестиційної привабливості країни, перш за все аналізують поведінку місцевих підприємців. Але вітчизняний бізнес спрямовує кошти не в українську економіку, а в закордонну нерухомість та предмети розкоші (особняки, яхти, картини, діаманти, інші коштовності).

Так, прямі інвестиції з України в інші країни, з яких 95 % — в країни ЄС, перевищили на кінець 2018 р. 6,6 млрд. дол. США, що в 40 азів більше, ніж було десять років тому [5; 16, с. 390]. Також український бізнес вважає за краще ховати свої кошти, поза залежністю від їх походження, в офшорних зонах. За оцінками багатьох вітчизняних і закордонних експертів, міжнародних неурядових організацій, які відслідковують грошові потоки, нелегальний витік коштів з України в офшори складає щорічно від 10 до 15 млрд. дол. США [9; 19]. Природно, така поведінка українських підприємців відштовхує потенційних інвесторів з інших країн від інвестиційних об'єктів в Україні, дає підстави для твердження про даремність наших надій на вибухове зростання іноземних інвестицій.

Для кардинального покращення інвестиційної діяльності необхідно підвищити роль міських органів самоврядування, зокрема через застосування ефективної системи оцінювання інвести-

ційної активності міст та її результативності. На думку автора, показник, який часто використовується у вітчизняній практиці для характеристики цієї діяльності, — розмір інвестицій на одну особу, не може у повній мірі віддзеркалювати зусилля місцевої влади щодо створення привабливого інвестиційного клімату, оскільки в ньому досить великою є роль об'єктивного фактора: рівень економічного розвитку міста, його економіко-географічне розташування та ін..

З ціллю оцінювання інвестиційної активності міст можна використовувати досить дієву методику, розроблену ще на початку 2000-х рр. Радою по вивченню продуктивних сил України НАН України, з використанням факторного аналізу інвестиційної привабливості регіонів та обчислення інтегральної оцінки регіонального інвестиційного клімату [2]. Однак ця методика досить складна для повсякденного аналізу і тому автор пропонує застосовувати такий, хоча також не ідеальний, показник, як зростання інвестицій на одну особу за певний період.

Для невеличання впливу таких об'єктивних факторів, як структура економіки міста, його природно-географічні особливості, кількісний і професійний склад працівників та ін. пропонується, по-перше, згрупувати всі міста в 3–4 кластери за ознакою близькості цих умов, а по-друге, оцінювати не абсолютні значення розміру інвестицій на одну особу, а динаміку цього показника — зміни (у відсотках) за визначений період. Порівняння зазначеного показника всередині кожного кластера дасть змогу не лише оцінити поточні зусилля міської влади по формуванню привабливого інвестиційного клімату і визначити краєвих, а й проаналізувати, поширити перодовий досвід.

Обсяги інвестицій напряму залежать від відсоткової ставки кредитування бізнесу комерційними банками: її зниження зазвичай спричиняє зростання обсягів кредитування, і навпаки. Саме цю ідею Дж. Кейнс ще у 1930-х рр. зробив однією із центральних у своїй фундаментальній праці “Загальна теорія зайнятості, відсотку та грошей”. Тобто, інвестиційна активність бізнесу багато в чому визначається станом його кредитування. Однак для нашої країни характерним є невинувато низька частка у складі інвестицій позикового капіталу, яка до того ж постійно зменшується: у 2014 р. вона складала 8,8 %, у 2018 р. — 7,8 % [16, с. 344].

Основними інструментами ринкового впливу на кредитні ставки комерційних банків, які має використовувати Національний банк України (далі — НБУ), є норма резервування, операції з державними цінними паперами і ставка рефінансування (облікова ставка НБУ). Водночас із хрестоматійних положень економічної науки також відомо, що розмір відсоткової ставки за позиками у значному ступені залежить від обсягу пропозиції на грошовому ринку, тобто від наявності грошових ресурсів в комерційних банках. Результати аналізу свідчать, що слабе кредитування комерційними банками реального сектора економіки, крім системних багаторічних прорахунків у державній грошово-кредитній політиці, пояснюється також недостатнім залученням ними єдиного реального ресурсу — коштів населення, яке зберігало на кінець 2019 р. поза банківською системою 425 млрд. грн. і 88 млрд. дол. США [6; 7], що сумарно складає майже 3,0 трлн. грн.

Залучення у банківську систему хоча б частини цього потужного фінансового ресурсу могло б вплинути на значне збільшення пропозиції на грошовому ринку, отже на зниження кредитних ставок і зростання інвестицій в основний капітал. Але заощадження коштів у комерційних банках не привабливо для населення через високий ступень ризику: лише у 2014–2017 рр. багато тисяч наших співвітчизників повністю або частково втратили свої заощадження в результаті ліквідації понад 90 комерційних банків. Побоювання населення втратити накопичення стримує процес нагромадження комерційними банками кредитного ресурсу, не дає змоги фінансувати у достатніх розмірах створення нових і модернізацію існуючих робочих місць.

Розширення зайнятості в результаті прийому на роботу нових працівників і збереження складу вже працюючих можливо за трьох умов: по-перше, якщо в результаті інвестування створюються фізичні робочі місця, по-друге, якщо виробничий процес забезпечується обіговими коштами, зокрема фондом оплати праці, по-третє, якщо виробництво приносить прибуток власнику основного капіталу. Дотримання проаналізованих другої і третьої умов пов'язано з потенційним обсягом реалізації виробленої продукції на внутрішньому і зовнішніх ринках. У свою чергу, обсяги внутрішнього споживання вітчизняних товарів і послуг перш за все визначаються платоспроможним попитом

населення і конкурентоспроможності вітчизняних товарів. Результати аналізу свідчать, що після 2013 р. витрати населення на придбання товарів і послуг (у цінах 2000 р.) значно знизилися: у 2013 р. вони становили 419,4 млрд. грн., у 2014 р. — 377,7, у 2015 р. — 302,6, у 2016 р. — 311,7, у 2017 р. — 349,4 млрд. грн. [16, с. 85; 17, с. 77], що корелюється з тенденцією змін рівня зайнятості і підтверджує залежність рівня зайнятості від споживчих витрат населення. Однак сьогодні в Україні споживчі витрати стримуються через низькі доходи більшості громадян, що спричиняє зменшення споживання вітчизняних товарів і послуг у натуральних показниках.

На перший погляд, оскільки має місце зростання зарплат і пенсій міського населення, мав би зростати обсяг реалізації продукції. Насправді відбувається протилежний процес: споживання вітчизняних товарів і послуг гальмується через низьку конкурентоспроможність вітчизняної продукції у поєднанні з високими темпами інфляції і вимиванням коштів із домогосподарств на величезні і необґрунтовані комунальні платежі та придбання енергоресурсів. Зокрема, за 5 років (2014-2019) витрати населення на оплату житла, комунальних продуктів і послуг (без врахування вартості електроенергії, гарячої води, газу) виросли у 1,7 рази: у 2013 р. їх частка у сукупних витратах домогосподарств складала 8,0 %, а у 2018 р. — 13,9 % [16, с. 90].

Після 2014 р. відбувається щорічне масштабне підвищення цін і тарифів для населення. Лише за 4 роки (2015-2018 рр.) вони зросли: на електроенергію майже в 4 рази, на природний газ — у 6,6, на гарячу воду та опалення — у 3,6 рази [8, с. 4]. До цього треба додати фактичний перехід до платної медицини, дорожнечу ліків (переважно імпортних), що особливо болісно відображається на людях старших вікових категорій. У сукупності все це не лише погіршує соціальне становище населення, а значно звужує його можливості щодо придбання вітчизняних споживчих товарів і послуг, отже стримує їх виробництво, а звідси — зменшує потреби бізнесу у робочій силі.

Скорочення внутрішнього попиту на вітчизняні товари й послуги недостатньо компенсується експортом товарів, щорічний обсяг якого за період 2013–2018 рр. скоротився на 30,5 % (з 82,4 до 57,3 млрд. дол. США) [16, с. 378]. У підсумку звуження обсягу

внутрішнього і зовнішнього ринків вітчизняної продукції спричинило скорочення зайнятості населення в промисловості, а зупинення оновлення основного капіталу і переважання в українському експорті первинної і проміжної продукції* — занепад високотехнологічних галузей економіки міст**.

Отже, слабка інвестиційно-інноваційна активність вітчизняного бізнесу, недосконалість грошово-кредитної політики, скорочення обсягу споживання вітчизняних товарів як в Україні, так й за її кордонами, поряд із спрощеною державною політикою зайнятості створили системні засади для поглиблення кризи на абсолютній більшості міських ринків праці. Її подолання, а на першому етапі — хоча б мінімізація, можлива тільки за рахунок розширення кількості сучасних робочих місць, передумовою якого є удосконалення державної грошово-кредитної політики з акцентом на ефективне використання коштів населення. Інвестування має спрямовуватися на модернізацію основного капіталу, впровадження новітніх технологій, зокрема технологій “Індустрії 4.0”, та інноваційних робочих місць V–VI технологічних укладів. Необхідні заходи розширення платіжної спроможності населення через зростання частки оплати праці у ВВП, збільшення розмірів пенсій, інших законних доходів населення.

Основним резервом збільшення наповнення бюджетів всіх рівнів, зокрема міських, а також Пенсійного фонду України, є мінімізація тіньового ринку праці. Легалізація підприємництва і найманої праці — ефективний засіб збільшення спроможності органів місцевого самоврядування вирішувати нагальні проблеми мешканців, зокрема розвивати транспортну інфраструктуру, комунальне господарство, заклади охорони здоров’я і освіти, туризму, відпочинку і спорту. Отже перед владою постало невідкладне завдання розробки нової моделі безпечно-відновлювального розвитку сфери праці, яка базуватиметься на концепціях продуктивної зайнятості, гідної праці.

* У 2018 р. експорт машин, транспортних засобів, обладнання та електротоварів, готових харчових продуктів впав до 11,9 % [16, с. 379]

** Обсяг інноваційної продукції у загальному експорті товарів багато років коливається між 0,5 та 1,1 %.

Слід підкреслити, що вже довгий час можливості міських органів влади у подоланні системної соціально-економічної кризи, перш за все в сфері зайнятості, досить обмежені. Фактично органи місцевого самоврядування перетворилися у заручників політики найвищих і центральних органів влади, їх помилок, низького рівня професіоналізму, політичних амбіцій та інтриг. Органи місцевого самоврядування через обмеженість фінансових ресурсів та відсутність можливості вільно розпоряджатися ними не мають змоги ефективно вирішувати нагальні проблеми громадян, задовольняти потреби, що визначають їхній добробут та соціальне самопочуття, зокрема впливати на розміри реальної зарплати, пенсій та інших соціальних виплат. Навіть фінансування розвитку таких місцевих сфер, як транспортна інфраструктура, комунальне господарство, охорона здоров'я, шкільна і дошкільна освіта, екологічна безпека вирішальним чином залежить від Центру.

Це забезпечується щорічними трансфертами із державного бюджету, які наблизилися до 300 млрд. грн., що складає майже половину місцевих бюджетів. Парадокс полягає у тому, що люди працюють, тобто створюють національний продукт, за місцем проживання (крім внутрішніх мігрантів і приміських мешканців), користуються соціальними послугами, або кажучи в термінах сучасної економічної науки, суспільними благами, серед яких найважливішими є освіта, охорона здоров'я та комунальні послуги, перш за все за місцем проживання, а основні податки сплачують у державний бюджет, з якого потім місцеві бюджети отримують трансферти. При такому порядку формування бюджетів соціальне благополуччя населення міст залежить не від управлінського мистецтва міських органів самоврядування, рівня інноваційності робочих місць, конкурентоспроможності продукції, що випускається в місті, та ефективної праці населення даного міста, сплати податків і ЄСВ, а від ступеня лояльності центру до місцевих можновладців, які для отримання належного фінансування мають "ладити" з центральними органами влади.

Звідси випливає, що місцева влада об'єктивно не зацікавлена у збільшенні у містах кількості зайнятих, розвитку підприємництва, зростанні інвестицій, прибутковості підприємств та збільшенні їх експортного потенціалу, що визначають обсяги податкових надходжень. На переконання автора, саме це є основною причиною без-

плідності багаторічних зусиль державної влади у мінімізації тіньової економіки. Спроби її розв'язання шляхом реорганізації фіскальних і контролюючих органів та зміни їх керівників позитивних наслідків не спричинили, що свідчить про помилковість подібних підходів.

На думку автора, єдиним ефективним засобом розв'язання цієї та багатьох інших соціально-економічних проблем міст є підвищення можливостей, спроможностей і відповідальності органів місцевого самоврядування. За умов надходження у місцеві бюджети більшої частки визначених видів податків, перш за все податку з доходу фізичних осіб, вони будуть зацікавлені у розвитку сфери зайнятості, оскільки кожен працюючий у тіні суб'єкт господарювання — це потенційний платник податків, а виведення його із тіні — ефективний засіб збільшення обсягу міського бюджету — спроможності вирішувати нагальні проблеми міста.

Сучасна політика так званої децентралізації, за якою місцеві органи влади, перш за все міської, набувають все більше обов'язків і повноважень, а податки продовжують текти в Центр, а потім їх частка розподіляється між містами та іншими поселеннями, навряд чи матиме позитивний кінцевий результат, оскільки не торкається головного — піднесення зацікавленості місцевого самоврядування у розвитку сфери праці і зайнятості, стимулювання їхньої ініціативи і самостійності. Проблему децентралізації не можна зводити лише до перекладання певних функцій від центральних органів влади на місцеве самоврядування, без надання додаткових можливостей збирати визначені податки та витратити їх на потреби громад міст. Підвищення відповідальності місцевих громад має супроводжуватися розширенням їх фінансових спроможностей, можливостей для прояву ініціативи і творчості.

Список використаних джерел

1. Бандур С.І., Ковенська О.А. (2015). Теоретико-методологічні імперативи державного регулювання ринку праці в контексті реформування економіки України. Ринок праці та зайнятість населення, 2, С. 9–13.
2. Бандур С.І., Заяць Т.А., Терон І.В. (2002). Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика. Київ: РВПС України НАН України, ТОВ "ПРИНТ ЕКСПРЕС". 250 с.

3. Виступ Голови НБУ на Щорічній дослідницькій конференції Національного банку України та Національного банку Польщі “Ринок праці та монетарна політика”. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/vistup-golovni-nbu-na-schorichniy-doslidnitskiy-konferentsiyi-natsionalnogo-banku-ukrayini-ta-natsionalnogo-banku-polschi-rinok-pratsi-ta-monetarna-politika> (дата звернення: 28.07.2020).

4. Виступ Прем'єр-міністра України Володимира Гройсмана під час представлення Програми діяльності Кабінету Міністрів України на засіданні Верховної Ради України 14.04.2016. URL: <https://kmu.gov.ua/ua/news/248960727> (дата звернення 28. 07. 2020).

5. Грошово-кредитна та фінансова статистика НБУ. URL: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=2784341 (дата звернення: 26. 07. 2020).

6. Дані статистики зовнішнього сектору України. URL: https://bank.gov.ua/files/ES/ІІР_q.xlsx (дата звернення: 26. 07. 2020).

7. Дані статистики фінансового сектору. URL: https://bank.gov.ua/files/3.1-Monetary_Statistics.xlsx (дата звернення: 26. 07. 2020).

8. Енергетична бідність в Україні: огляд чинників та інструментів державної політики: Аналітична записка політичного центру DIXI Group, 2019. URL: https://energetichna_bidnist_weg_upd_rn1.pdf (дата звернення: 25. 07. 2020)

9. За годы независимости из Украины в офшоры вывели 170 миллиардов долларов. URL: <https://news.finance.ua/ru/news/-/284141/za-gody-nezavisimosti-iz-ukrainy-v-offshory-vyveli-170-milliardov-dollarov> (дата звернення: 24.07.2020).

10. Кейнс Дж.М. (1999). Общая теория занятости, процента и денег. М.: Гелеос АРМ. 262 с.

11. Куліков Г.Т. Как разорвать порочный круг низких заработных плат. URL: <https://zn.ua/macrolevel/kak-razorvat-porochnyy-krug-nizkih-zarabotnyh-plat-.html> (дата звернення: 21. 08. 2020)

12. Маршавін Ю.М. (2018). Модернізація системи робочих місць як імператив розвитку сфери зайнятості. Ринок праці та зайнятість населення, 2. С. 5–14.

13. Мэнкью Н.Г. (2000). Принципы экономики: пер. с англ.: В. Кузина [и др.]. 2-е изд. СПб.: Питер. 496 с.

14. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI (за станом на 03.07.2020). База даних “Законодавство України” / ВР України.

15. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text> (дата звернення: 24. 08. 2020)

16. Про безпеку та гігієну праці та виробниче середовище: Конвенція 155 Міжнародної організації праці від 22 червня 1981 р. Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці. Т. II. Женева : Міжнародне бюро праці, 2001. С. 1186–1192.

17. Статистичний щорічник України за 2018 рік. Київ: Державна служба статистики України, 2019. 481 с.

18. Статистичний щорічник України за 2017 рік. Київ: Державна служба статистики України, 2018. 540 с.

19. Тіньова економіка в Україні. Результати дослідження 2019 р. URL: (дата публікації 11. 12. 2019) : <http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=897&page=8> (дата звернення: 27. 08. 2020)

20. New Study: Illicit Financial Flows Hit US\$1.1 Trillion in 2013.

21. URL: <http://gfintegrity.org/press-release/new-study-illicit-financial-flows-hit-us-1-1-trillion-in-2013> (дата звернення: 28.07. 2020 р.).

4.7. Е-демократія як інструмент ефективної комунікації влади та громади smart-міста: досвід та перспективи розвитку

Розвиток цифрового забезпечення в процесі управління всіма сферами життя міста стає одним із важливих чинників загального реформування системи прийняття керівних рішень.

Одним із найбільш вагомих напрямів в цьому процесі є досягнення завдяки застосуванню електронних механізмів постійного контакту із громадою, її жителями. Такий контакт має ґрунтуватись по-перше на виявленні думок, позицій, бачень з боку населення, а на основі цього — створенню механізмів впливу громадськості на владу, на прийняття владними структурами управлінських рішень. На сьогоднішній день в наукових розробках обґрунтовується таке поняття як електронна демократія або Е-демократія. Праці науковців із цього питання починають знаходити своє практичне втілення в тому числі в урядових рішеннях.

В Україні на вищому урядовому рівні було затверджено Концепцію розвитку електронної демократії в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 листопада 2017 року № 797-р “Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації” [3]. У цьому документі електронну демократію визначено як форму суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення, державного управління, до місцевого самоврядування шляхом широ-

кого застосування інформаційно-комунікаційних технологій у демократичних процесах, що дає змогу посилити участь, залучення та ініціативність громадян на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до публічного життя; покращити прозорість процесу прийняття рішень, підзвітність демократичних інститутів; налагодити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень.

В цілому можна зупинитись на наступному формулюванні електронної демократії. Е-демократія — це використання електронної підтримки для забезпечення конституційних прав громадян, які вимагають формальних рішень; у широкому — врахування думки і залучення громадян і організацій у політичні відносини і процеси.

Слід відмітити, в українському правовому регулюванні спостерігається очевидне відставання розвитку е-демократії. Ще у 2007 р. був прийнятий Закон України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” [4]. Але практична реалізація його положень почалася тільки через шість років коли у травні 2013 року розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено “Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні” [14]. Було поставлено ряд важливих завдань, зокрема:

- приведення у відповідність із європейським законодавством Закону України “Про звернення громадян”;
- створення інтерактивної системи “Оцінка електронної готовності України” і проведення відповідного оцінювання;
- підготовка пропозицій щодо визначення порядку оприлюднення в Інтернеті відкритих урядових даних;
- розроблення Дорожньої карти розвитку електронної демократії;
- підготовка пропозицій щодо затвердження Порядку роботи з електронними зверненнями громадян.

Відповідно до згаданої вище Концепції розвитку електронної демократії в Україні першочерговими завданнями є формування технологічних, організаційних, політичних умов розвитку Е-демократії, що характеризується зростанням широкого долучення громадян до комунікації та співпраці з органами державної вла-

ди, контролю за ними, участі у виробленні політики, розвитку самоврядування та самоорганізації, а також рівнем довіри до суб'єктів владних повноважень; узгодження стандартів державної політики зазначеної сфери з міжнародними, зокрема європейськими стандартами.

Е-урядування на місцевому рівні, зокрема на рівні міст створює значні переваги для системи управління, зокрема взаємодії органів місцевої влади, суспільства та бізнесу. Невід'ємне право громадян, бізнесу — отримати публічні дані від органів влади. Право громадянина — бути залученим до обговорення та прийняття рішень з питань розвитку регіонів, формування місцевих бюджетів і витрачання бюджетних коштів, здійснювати реальний вплив на розвиток соціальної сфери.

Для впровадження в Україні механізмів електронної участі та електронного врядування в діяльності органів місцевого самоврядування необхідним є не тільки удосконалення нормативно-правових засад, а й розвиток ІКТ. Тому, на нашу думку, важливо в структурі виконавчої влади кожного міста створити і розвивати спеціальний уповноважений орган з питань розвитку е-врядування.

Цей орган має бути націлений на виконання ряду базових завдань. В першу чергу це досягнення максимального рівня інформування населення міста щодо всіх основних процесів, які відбуваються в громаді, планів та намірів міської влади, проблемних питань, що виникають в процесі реалізації прийнятих попередніх рішень. Жителі громади повинні чітко орієнтуватись у тих джерелах, якими місцева влада розповсюджує таку інформацію: веб-сайт мерії, веб-сторінки органів влади, засоби масової інформації, інформація від міського телеканалу, виступити представників управлінських структур, тощо). В електронних засобах необхідно впровадити спеціальні інформаційні вікна: законодавчі ініціативи, звіти он-лайн, чати для обговорення, думки експертів та інші. Окреме місце мають займати: он-лайн платформи публічних закупівель “Prozorro”, дані по різних реєстрах в межах, дозволених чинним законодавством, дані електронного декларування доходів і майна посадових осіб. Платформи для інформування і звітності органів місцевого самоврядування активно розвиваються в Україні.

Реалізація заходів із інформування жителів громад повинна мати своє продовження у створенні системи взаємодії із цими жителями. Органи місцевої влади мають звертатися до громадян для отримання їхньої думки з питань вироблення належної політики розвитку регіону, обговорення як намічених так і прийнятих рішень. Е-консультації забезпечують обмежені двобічні відносини між місцевою владою і громадянами, передбачають зворотній зв'язок.

На жаль в сучасних реаліях можна відмітити достатньо незначне застосування в практичній діяльності органів місцевої влади такої важливою ланки системи менеджменту як вивчення зворотного зв'язку та використання отриманих результатів для прийняття або корегування управлінських рішень. При цьому практика управління в розвинутих країнах, зокрема країнах ЄС має великий методичний і практичний досвід застосування цього підходу. Тому, базуючись на врахуванні світового досвіду, важливе значення має проведення досліджень ефективності використання впливу оцінки зворотного зв'язку на прийняття рішень керівництвом міста.

Система зворотного зв'язку дозволяє:

- вивчити та деталізувати проблеми і слабкі місця в міському господарстві;
- оцінити думку споживачів послуг, які надають місцеві структури влади (адміністративні послуги) та місцевий бізнес;
- отримати оцінку від громадськості щодо кваліфікації управлінських кадрів та визначити шляхи його покращення;
- краще оцінити рівень відповідності матеріально — технічної бази міських установ для успішної роботи на задоволення потреб жителів;
- визначити шляхи удосконалення організаційної структури органів управління;
- виявити найбільш критичні ситуації, коли треба приймати невідкладні оперативні рішення;
- вивчити головні аспекти розвитку соціально — політичної ситуації в регіоні, уникнути непорозумінь із місцевими громадськими організаціями.

Для впровадження механізму використання зворотного зв'язку на самому початку треба намітити головні цілі, яких ми плануємо досягти, та, виходячи із цього, конкретизувати напрями проведення

оціночних процедур у цьому напрямі та особливості імплементації досягнутих результатів.

При формуванні місії і цілей є певний вибір завдань, які при тих чи інших обставинах можуть виділятися як пріоритетні, зокрема:

- запровадити серйозні зміни в роботу тих чи інших підрозділів владної команди міста у зв'язку із великим обсягом нарікань на їх діяльність;

- провести ряд заходів щодо більшої адаптації діяльності цієї команди до нових вимог, що ставить держава, проводячи ті чи інші реформи;

- покращити кваліфікаційний рівень частини або в цілому кадрового складу;

- виявити нові напрями діяльності, які до цього не розвивалися;

- виявити серйозні проблеми, що загрожують успішному функціонуванню намічених планів.

В залежності від пріоритетності тих чи інших завдань важливо сформувані такі два важливі компоненти як: визначення форм проведення оцінки зворотного зв'язку та визначення набору питань, на які мають бути знайдені відповіді в процесі проведення досліджень на основі зворотного зв'язку.

Форми проведення досліджень мають спиратися на електронну базу, яку повинне бути створене в мерії:

- аналіз повідомлень від громадян, що надходять через електронну пошту та інші спеціальні засоби для прийому такої інформації;

- проведення анкетування та опитування із застосуванням відповідних електронних програм обробки, узагальнення та сортування інформації;

- аналіз інформації, що з'являється на різних сайтах;

- обробка інформації та матеріалів від громадських організацій із застосуванням цифрових технологій;

- інформація із соціальних мереж.

Важливою стадією попередньої роботи є структуризація по попередньо визначеним групам питань, на які аналітика хоче отримати відповіді. Можна запропонувати наступні групи питань:

- наскільки ефективно працювали місцеві установи, чи досягли вони запланованих результатів, чи не було надмірних витрат;

- ступінь задоволення жителями громади рівню виконання своєї роботи місцевими установами;
- технічний стан виробничої та соціальної бази;
- наскільки дотримується місцева влада нормативно-правових вимог у своїй діяльності, зокрема вимог стандартів, інструкцій, протоколів;
- якість роботи працівників, реагування на запити і прохання споживачів, культура обслуговування, дотримання етичних норм;
- порушення законів, корупція, хабарництво.

Після обробки отриманої інформації мають бути прийняті рішення, які дозволяють використати зворотний зв'язок з метою покращення системи управління. Це можна охарактеризувати як Е-партнерство — поглиблення взаємодії громадян з державною владою, коли відповідальність за прийняті рішення несуть обидві сторони, передбачає внесок кожного у розвиток громадянського суспільства, де основною передумовою є взаємна довіра. Якщо треба досягти більшої конкретизації, то доцільно провадити з боку влади наступні підходи: окрема негласна перевірка по виявленим опитуванням “гарячим” точкам; проведення окремих зустрічей незадоволених із керівництвом; звернення до опитаних більш детально описати ті чи інші події.

Моделі електронної демократії розрізняють за функціями та особливостями застосування. За функціями моделі електронної демократії поділяються на:

- *перша модель* — підтримка інформаційними технологіями прямої демократії;
- *друга модель* — підтримка технологіями громад;
- *третьа модель* — застосування технологій для оцінки громадської думки;
- *четверта модель* — використання технологій для обміркованого обговорення політичних реалій.

На нашу думку, особливої уваги заслуговує така форма участі громадян у процесі державного управління, як електронні звернення громадян, які є одним із важливіших механізмів взаємодії з громадськістю. Надають можливість подати заяву, пропозицію чи скаргу до органів місцевої влади та її виконавчих органів через веб-платформу або електронний лист.

Головні особливості електронних звернень:

1. Громадянин може писати про проблему, яка стосується його безпосередньо.

2. Громадяни України мають право звернутися до органів місцевої влади, місцевого самоврядування, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб тощо.

3. Подається за допомогою спеціальної форми сайту або через електронну пошту.

4. Не потребує збору підписів та не обов'язково оприлюднюється.

5. На звернення орган влади має надати відповідь та, вирішити проблему по суті.

В якості позитивного прикладу можна відмітити організацію системи звернень громадян в електронному режимі в місті Києві, де було створено “Контактний центр міста Києва”, що входить до Національної системи опрацювання звернень до органів влади.

Для громадян надано можливість цілодобово звертатися на “гарячу лінію” по телефону “15-51” або через сайт Центру (<https://1551.gov.ua/>) до органів виконавчої влади із пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами. Щодня на “гарячу лінію” та за допомогою електронних засобів зв'язку звертаються більше 4000 тисяч заявників. Тільки за останні три роки було зареєстровано понад 3 мільйона звернень громадян. Усі звернення обов'язково розглядаються і отримують відповідь.

Варто зауважити, що було реалізовано принципово важливу новачку: створення можливості для взаємодії громадян не тільки у телефонному режимі, а й через мережу Інтернет. І це стало важливим кроком до світових стандартів електронного урядування. Було відкрито сайт Центру (<http://1551.gov.ua>), основним завданням якого є приймання звернень в електронному вигляді з подальшим надсиланням їх безпосередньо органам виконавчої влади відповідно до компетенції.

Також була запущена “Інтерактивна карта звернень”: (<https://map.1551.gov.ua/>), яка дозволяє зробити не лише просторову прив'язку звернення до місця виявленого порушення, а й переглянути проблемні ділянки певної частини міста, оцінити ефективність роботи комунальних служб у їх вирішенні. На веб-сайті розміщено

статистичні та аналітичні дані щодо поданих та розглянутих звернень, рейтинги виконавців.

Найбільш простий та зручний спосіб надіслати електронне звернення — це заповнити на сайті певного органу влади спеціальну онлайн-форму.

З огляду на викладене, звернення громадян є ефективним засобом зворотного зв'язку від громадян, які дозволяють формулювати питання, що потребують вивчення громадської думки дозволяє зібрати корисні управлінські ідеї, або вказати на необхідні зміни в політиці. Органи державної влади і органи місцевого самоврядування отримують зручний інструмент, який допомагає оперативно відстежувати зміни суспільних настроїв та реагувати на них.

Широкого розповсюдження останнім часом набрав такий інструмент, як електронні петиції. Це особлива форма колективного звернення в електронній формі до суб'єкту владних повноважень, органу влади або місцевого самоврядування у вигляді тексту скарги (протесту) та пропозиції громадян. Головні особливості електронних петицій:

1. Е-петицію можна подавати з приводу будь-яких питань.

2. Е-петиція подається лише до визначеного кола суб'єктів (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, орган місцевого самоврядування або сайт громадського об'єднання, що здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції).

3. Е-петиція подається лише через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання шляхом заповнення спеціальної форми та розглядається за умови збору на її підтримку певної кількості підписів впродовж певного терміну.

4. Зміст е-петиції повинен включати в себе суть звернення, прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. Відповідальним за зміст електронної петиції є її автор (ініціатор).

5. Оприлюднення е-петиції, яка відповідає встановленим вимогам, здійснюється на відповідному електронному ресурсі протягом двох робочих днів із дня надсилання її автором (ініціатором). У випадку, якщо електронна петиція не відповідає заявленим вимогам, вона не оприлюднюється, про що буде повідомлено автора (ініціа-

тора) не пізніше встановленого строку для оприлюднення. Датою початку збору підписів на підтримку електронної петиції є дата її оприлюднення.

6. Реакція на е-петицію, яка збрала необхідну кількість підписів у відповідні терміни, вимагає, зазвичай, ухвалення нормативно-правових актів або іншого врегулювання проблеми.

Важливо, що усі громадяни можуть слідкувати за процесом розгляду петиції, який відбувається протягом двох тижнів після завершення збору підписів, на відповідних офіційних сайтах органів державної та місцевої влади.

Крім того, законом встановлено не тільки дані, які мають бути зазначені в електронній петиції, а й певні обмеження до її змісту. Зокрема, у ній не можуть бути розміщені заклики до порушення територіальної цілісності України, повалення конституційного ладу, пропаганда насильства, жорстокості, війни, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини.

У місті Києві функціонує система, яка дозволяє представити власні ініціативи до Київської міської ради — “Електронні петиції. Київська міська Рада” (<https://petition.kievcity.gov.ua/>) [8]. У разі отримання 10 000 підписів протягом 90 днів, пропозиції будуть розглянуті відповідальними особами та надана офіційна відповідь.

Крім Києва більшість органів місцевого самоврядування також використовують для збору петицій сервіс “Єдина система місцевих петицій” (<http://e-dem.in.ua/>), а також веб-сайти об’єднаних громад України (247 громад). “Єдина система місцевих петицій” працює у рамках програми “Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади” (EGAP), яка фінансується Швейцарською Конфедерацією та виконується Фондом Східна Європа, Фондом InnovaBridge у партнерстві з Державним агентством з питань електронного врядування. Програма спрямована на використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, що допомагатимуть вдосконалити якість врядування, покращать взаємодію влади та громадян та сприятимуть соціальним інноваціям в Україні. Метою створення даної системи є допомога органам місцевого самоврядування шляхом надання їм готового технічного рішення та пакету проектів місцевих нормативно-правових

актів для забезпечення виконання норм Закону щодо електронної петиції. У цілому приблизно до 30 % електронних петицій було реалізовано в Україні період з 2015–2018 років. Найпопулярнішими темами петицій стали: благоустрій, заборона незаконного будівництва, ЖКГ, земельні питання, транспорт і стан доріг, соціальні та екологічні проблеми.

Одним із головних здобутків, якого вдалося досягти в регіонах, — це те, що органи місцевого самоврядування почали залучати до розгляду петицій їхніх авторів. Це дозволяє їм обговорити з владою гострі проблеми, які непокоять мешканців громади, та долучитися до вирішення нагальних питань. Як зазначають експерти, в електронних петиціях наявний значний потенціал у налагодженні діалогу між владою і громадянами. Проте для цього необхідно, щоб обидві сторони були готові до пошуку конструктивних рішень та спільної роботи. Наразі є низка проблем, пов'язаних із зловживанням електронними петиціями (маніпуляція громадською думкою з боку опозиції, використання електронних петицій як інструменту тиску на владу; використання для реалізації комерційних чи приватних інтересів; задля жарту) та ін..

Ефективність е-петицій залежить від двох факторів: користування громадянами та реагування з боку влади. Враховуючи, що е-петиція підлягає детальному опрацюванню, успішність електронної петиції залежить від правильності постановки питання; практичної значущості проблеми для суспільства; однозначності предмету петиції; організації заходів на її підтримку. В іншому випадку, відповідь на неї може бути банальною відпискою.

Трапляються випадки, коли петиції інколи суперечать чинному законодавству. Незважаючи на що, їм вдається набрати необхідну кількість голосів і бути розглянутими місцевими радами, відповідно до закону вони повинні бути відхилені ще на етапі ініціювання. Також деякі громадяни не обізнані, як працює цей інструмент і до чийої компетенції належить та чи інша проблема (це ж стосується електронних звернень). Значна частина звернень з проблемами, які відносяться до компетенції органів місцевого самоврядування, спрямовуються саме до вищих органів влади. Ще одним недоліком, який ускладнює процедуру реагування влади на петиції громадян, слід назвати можливість дублювання змісту петицій та відсутність механізму контролю за реалізацією петицій.

Одним із шляхів постійного моніторингу діяльності влади з боку громадянського суспільства може бути контроль за е-петиціями. Аби подальші петиції містили вимогу пояснити, що зроблено по результатам попередньої петиції. Але такий механізм використання інструменту демократії українським громадянським суспільством залишився непоміченим. Організація належної роботи над петиціями дозволить стимулювати зростання рівня довіри громадян як до самого інструменту петицій, так і до влади в цілому.

Прикладом демократичних інструментів є онлайніві (електронні) консультації (англ. — *online consultation*), завдяки яким є можливість отримання громадської думки з однієї чи кількох конкретних тем для прийняття органами влади компромісних рішень. Саме електронні консультації з громадськістю можна визнати провідною формою громадського контролю, що може проводитись за допомогою ІКТ.

Електронні консультації — це спосіб збору даних щодо думок громадян про ті чи інші питання місцевої політики через спеціальні електронні платформи.

Головні особливості електронних консультацій:

1. Проведення е-консультацій організовує відповідний орган місцевого самоврядування.
2. Може проводитись у вигляді опитування з закритим/відкритим переліком можливих варіантів відповідей.
3. На електронну консультацію відводиться чіткий проміжок часу, а до участі запрошуються усі соціальні групи та зацікавлені сторони.
4. По завершенню триває збір пропозицій і зауважень, а результат проведених консультацій оприлюднюється на офіційному ресурсі органу влади або місцевого самоврядування.

Органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані розміщувати нормативні документи та проекти рішень на своїх сайтах та надавати можливість для подачі пропозицій до них. Перевагами зазначеного механізму є те, що він передбачає отримання відкритої відповіді на важливі питання. Документи також можуть розсилатися потенційно зацікавленим особам (зазвичай, представникам активних громадських груп чи інших організацій), при цьому вони повинні встигнути надати свої коментарі до попередньо встановленої кінцевої дати. Недоліками ж зазначеного інструменту

є низький рівень зацікавленості з боку громадськості працювати системно над документами та складність органів влади для пошуку інформації.

До електронних консультацій з громадськістю належать питання, що стосуються: реалізації та захисту прав і свобод громадян; задоволення їх політичних, соціальних, економічних, культурних та інших інтересів тощо. Проведення таких консультацій має сприяти налагодженню системного діалогу між громадськістю й органами виконавчої влади, підвищенню якості підготовки рішень з важливих аспектів суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

Разом з тим електронні консультації часто не досягають повного консенсусу, але допомагають апробувати запропоновані варіанти управлінських рішень. Тому консультації з громадськістю — це насамперед спосіб досягнення свідомого компромісу. Е-консультації є виявом інституту соціального діалогу народу та державної влади стосовно найбільш гострих соціальних проблем.

Консультації з громадськістю проводяться через веб-сервіси у форматі обговорень з метою вивчення громадської думки, отримання зворотного зв'язку з громадянами з питань політики та державної підтримки участі громадян у плануванні політики. Закон України “Про місцеве самоврядування” не передбачає відповідного обов'язку для органів місцевого самоврядування, тому вони розробляють ресурси і проводять електронні консультації з громадськістю за власною ініціативою. Організація консультацій з громадськістю в режимі он-лайн, контроль за роботою веб-ресурсів та врахуванням громадської думки має бути функцією громадських рад при органах місцевого самоврядування.

Основною функцією е-консультацій є інформування уряду та окремих державних інституцій щодо думок громадян та організованого громадянського суспільства про конкретні питання чи пропозиції стратегічних напрямків діяльності, а також щодо дій або рішень, яким вони надають перевагу або ж які пропонують. Електронні консультації — це свого роду взаємодія держави із зацікавленими сторонами, в тому числі, з громадянами, для встановлення двостороннього зв'язку, який направлений на безпосереднє залучення громадян та інших зацікавлених сторін у державотворчі про-

цеси. Е-консультації є одним із елементів-етапів електронної участі громадян, яка традиційно поділяється на три стадії від найнижчого рівня участі зацікавлених сторін до їх повного залучення, а саме інформування, консультація, активна участь.

Таким чином, основним завданням е-консультацій є інформування уряду та окремих державних інституцій щодо думок громадян та організованого громадянського суспільства про конкретні питання чи пропозиції стратегічних напрямків діяльності, а також щодо дій або рішень, яким вони надають перевагу або ж які пропонують.

Характерною тенденцією нормативно-правового забезпечення е-консультацій є відсутній механізм моніторингу, періодичної звітності та форм громадського контролю. Не зважаючи на те, що консультації в цілому та е-консультації зокрема є обов'язковою процедурою нормотворчого процесу, форми таких консультацій з громадськістю залишаються не врегульованими. Так, лише в трьох з восьми міст передбачено спеціальне процедурне забезпечення (Київ, Львів, Хмельницький), а реальне забезпечення функціонування механізму е-консультацій передбачено лише в місті Києві.

Згідно з експертними даними, електронні консультації користуються недостатньою популярністю серед киян, а кількість зареєстрованих користувачів складає лише 1,6 % населення міста Києва старше 18 років. Результативність е-консультацій у Києві складає 9 %: з 377 проведених консультацій було реалізовано лише 34. Середній строк втілення е-консультацій у Києві — 2 місяці. Найвищі показники щодо е-консультацій наступні: стан демократичності нормативно-правового забезпечення, рівень громадської активності та результативність інструменту мають Хмельницький та Київ — 44,5 % та 47,7 % відповідно [13, с. 14].

На нашу думку, сьогодні наявні такі проблеми, які суттєво знижують ефективність проведення е-консультацій: слабка координація між органами влади; низький рівень статистичного аналізу проведених е-консультацій; невчасність оновлення інформації; відсутність прозорості щодо результатів е-консультацій, що призводить до відсутності ясності у громадян щодо того наскільки корисними були їх відповіді/рекомендації; низький рівень статистичного аналізу проведених електронних консультацій; складність навігації

на державних веб-сайтах, що в результаті призводить до “втоми від консультацій”; відсутність єдиної діючої платформи для публічних електронних консультацій.

Для ефективного проведення е-консультацій, вважаємо за доцільне, вжити наступні заходи: Впровадити чітко визначений перелік принципів проведення електронних консультацій з громадянами, послуговуючись досвідом кращих європейських практик; забезпечити сталий контроль за доступністю та ефективністю електронних консультацій; організувати наявність єдиної точки доступу для всіх типів е-консультацій. Як до прикладу, це забезпечено у Великобританії шляхом уніфікованого доступу до всіх е-консультацій через єдину онлайн-платформу.

Необхідно виробити підхід, орієнтований на громадян у проведенні е-консультацій. Надати можливість кожному брати участь у консультаціях, не зважаючи на недосконалість покриття Інтернетом, чи проблему вікового цифрового розриву або людей з обмеженими можливостями. Наприклад, передбачити надсилання листів поштою на адресу відповідної установи. А також, забезпечити залучення громадян на ранніх стадіях прийняття рішень; проводити ґрунтовний аналіз результатів е-консультацій, публікувати аналітичний аналіз завершених е-консультацій; покращити технічне забезпечення е-консультацій; стимулювати органи державної влади до більш активного залучення громадян; забезпечити органами державної влади інформаційну, комунікаційну та освітню діяльність, спрямовану на посилення співпраці та участі громадян, бізнесу та об'єднань; розмістити на веб-сайтах органів державної влади роз'яснювальну інформацію стосовно правил участі у е-консультації.

Проведене дослідження кращих європейських практик впровадження електронних консультацій, як в межах Європейського Союзу, так і в окремих європейських країнах дозволяє зробити наступні висновки:

1. Для ефективного проведення електронних консультацій важливими є як технічний бік процесу (створення спеціальних онлайн-платформ для проведення е-консультацій, розробка зрозумілого та доступного інтерфейсу, використання зрозумілої мови), так і загальний підхід до організації е-консультацій (популяризація е-консультацій, залучення зацікавлених сторін на ранніх стадіях

прийняття рішення, вибір сфер залучення, відкритість аналізу результатів).

2. Важливим у формуванні успішної практики проведення електронних консультацій є також комплексність підходу. Окрім впровадження онлайн-ресурсів для проведення е-консультацій, має вестися паралельна офлайн робота з громадськими групами у форматі конференцій, круглих столів тощо.

3. Для розвитку е-консультацій та довгострокових результатів необхідний час. По-перше, для формування правильного відношення до даного інструменту держави. По-друге, для зміни культури громадян, що включає в себе як розуміння важливості своєї участі в державних процесах, так і якості такої участі. Оскільки кожна окрема держава має свої особливості, які, мають бути враховані при проведенні е-консультацій.

4. Практика електронних консультацій, що проводяться в ЄС, оцінюється нами як позитивна. Характеризується структурним та систематичним підходом. Громадяни залучаються на всіх стадіях прийняття рішення, мають рівний доступ до е-консультацій. Органами ЄС проводяться широкі роз'яснювальні програми для більшого залучення громадян. Аналіз результатів електронних консультацій регулярно публікується на офіційному сайті.

5. Практика впровадження електронних консультацій в країнах ЄС є різною. Тим не менш, електронні консультації у Великобританії, вважаються зразковими. Уряд країни зміг забезпечити як високий рівень технічної підтримки проекту, так і організації процесу. Електронні консультації у Великій Британії відрізняються не лише кількісною, але й якісною характеристикою. Вони є доступними та враховують потреби громадян. Результати е-консультацій мають реальний вплив на прийняття кінцевого рішення.

Необхідною умовою налагодження тісних партнерських відносин між державою та громадянином має бути консенсус щодо цілей, на які витрачаються бюджетні кошти (кошти платників податків). Прикладом ефективного інструменту є електронні платформи бюджету участі (Бюджет участі).

Бюджет участі — це процес, який надає можливість кожному громадянину брати участь в розподілі коштів місцевого бюджету шляхом створення проектів для покращення міста та/або голосування за них.

Головні особливості електронних платформ бюджету участі:

1. Міська рада ініціює старт кампанії зі збору проектів.
2. Автори проектів відповідно до вимог подають свої проекти реалізація яких лежить у сфері повноважень місцевої влади.
3. Модератор їх верифікує на предмет дотримання вимог до проектів громадського бюджету.
4. Мешканці громади віддають свої голоси за проекти, які їм сподобались через спеціальні електронні платформи.
5. За результатами голосування лічильна комісія визначає переможців.
6. Проекти-переможці переходять під контроль відповідного відомства місцевої ради, яка займається його реалізацією.

У світі приблизно 1500 муніципалітетів використовують технологію бюджету участі. Проте, цей механізм зазнав суттєвих змін у різних країнах з огляду на національні особливості бюджетного процесу. Натомість, сталим залишилось те, що громадяни мають змогу брати участь в розподілі ресурсів свого міста відповідно до їх потреб.

Сьогодні в Україні стрімко зростає популярність бюджету участі, який бере свій початок з 2015 р., коли відразу у чотирьох містах України запроваджено бюджету участі, коли мешканці мають змогу пропонувати та обирати проекти розвитку громади. Першим містом став Луцьк, в якому вже у 2015 р. провели конкурс, голосування та реалізували декілька проектів розроблених мешканцями. За підтримки українсько-польської фундації ПАУСІ наприкінці 2015 р. бюджет участі запровадили Черкаси, Полтава та Чернігів, а згодом долучились інші великі міста України. Застосування цього механізму участі майже всіма обласними центрами, великою кількістю невеликих міст свідчить про високий запит як громадськості, так і місцевого самоврядування, на запровадження інструментів демократії.

Також до бюджету участі приєдналися чимало міст України, зокрема, Київ, Харків, Суми, Черкаси, Полтава, Житомир, Дніпро та ін. Показово, що бюджет участі може реалізовуватись на різних адміністративних рівнях: регіон загалом, міста, мікрорайони або житлові масиви. За такого підходу бюджет участі охоплює різноманітні територіальні громади, що є позитивним і дозволяє формувати подальший напрям їх розвитку з урахуванням відповідних потреб.

Фактично, реалізуючи учасницьке бюджетування, кожна територіальна громада отримує сучасний інноваційний інструмент для розвитку.

Якщо жителі міста хочуть, наприклад, привести будь-яку вулицю або сквер в порядок, то у них є можливість направити на це гроші через бюджет залучення, а самоврядування виконає ці побажання, якщо їх можливо реалізувати на практиці. Багато міст світу настільки давно використовують таку практику, що вона вже не розглядається як щось нове і революційне. Місцева влада розуміє, яку користь це приносить, адже спільно знайдене рішення тієї чи іншої проблеми влаштовує всі сторони і формує атмосферу діалогу та взаємоповаги.

Форма реалізації такого бюджету може бути різною, важливо те, що будь-який громадянин (в деяких містах навіть діти) — безпосередньо або через свого представника може пропонувати свої ініціативи щодо витрачання бюджетних коштів і голосувати, вибираючи кращі ідеї із запропонованих. В результаті вирішуються, може, і не наймасштабніші, але гострі з точки зору місцевого населення питання, і тим самим поліпшується ситуація в окремому районі чи місті в цілому.

Загальні вимоги до проектів, що подаються у рамках бюджетів участі, зводяться до наступного: реалізація в межах одного календарного року і на землях відповідної територіальної громади, належність до компетенції органів місцевого самоврядування; відповідність законодавству України, затвердженій містобудівній документації та поточним міським програмам; сфера реалізації повинна бути публічною; кошторис не перевищувати витрати на утримання до вартості реалізації.

До компетенції місцевих рад належить формування процедури проведення бюджету участі, розробка його нормативної бази, модерація та затвердження результатів експертної перевірки проектів. Та у підсумку — загальний нагляд за процесом. Найменш демократичною у цьому відношенні є модель бюджету участі запроваджена у Львові, де усі організаційні органи представлені членами органу місцевого самоврядування без участі громадськості.

Автором пропозицій може бути або фізична особа (Київ), фізична особа і громадські організації (Харків, Чернівці) або ж виключно колектив — громадська організація чи ініціативна гру-

па, що налічує не менше 15 осіб (Луцьк 2015–2017 рр.). Бюджет участі Києва є одним з найбільш інклюзивних в Україні. Автором проекту може бути дієздатний громадянин України, іноземець та особа без громадянства, у якої є дозвіл на постійне проживання на території України, яка на момент подання проекту досягла 16-річного віку. Інші міста встановлюють обмеження щодо віку (з 18 років), постійного проживання та наявності громадянства. Участь у голосуванні за проекти можуть брати дієздатні громадяни України.

Загальні вимоги до проектів, що подаються у рамках бюджетів участі, зводяться до наступного: реалізація в межах одного календарного року і на землях відповідної територіальної громади, належність до компетенції органів місцевого самоврядування; відповідність законодавству України, затвердженій містобудівній документації та поточним міським програмам; сфера реалізації повинна бути публічною; кошторис не перевищувати витрати на утримання до вартості реалізації.

Порівнюючи міжнародний і український досвід, відразу ж слід зазначити значно менший відсоток коштів, що виділяються з міського бюджету на фінансування локальних проектів в Україні. Обсяги громадського бюджету досить незначні, навіть у порівнянні з Польщею, не говорячи про міжнародний стандарт у 10 %: зазвичай виділені кошти не перевищують 0,5–1 % місцевого бюджету. Найбільше фінансування у рамках бюджету участі виділила Одеса — 150 млн. грн., що становить 2,4 % міського бюджету. А найменше коштів у відносних показниках на громадські ініціативи дає Київ, в якому у 2016 році було виділено 50 млн грн. (або 0,184 % від загального бюджету у 27136143,1 тис. грн.), а в 2017 — 100 млн (0,26 % від 38238087,7 тис. грн.). На 2018 рік також було виділено 100 млн, тобто 0,2 % від 49,051 млрд. грн.

Незважаючи на початковий етап впровадження бюджету участі в Україні та певні досягнуті позитивні результати, виникає потреба, пов'язана із розширенням реальної участі громадян у бюджетному процесі. Для цього необхідно підвищити рівень технічного забезпечення відкритості та прозорості бюджету та учасників бюджетного процесу. Під час формування “бюджету участі” необхідно інформувати громадян про стан бюджету, а також давати можливість формулювати пріоритети бюджетної політики, створювати дієві

механізми врахування думки громадян вже на початкових стадіях бюджетного процесу. Сам процес бюджету участі має базуватися на довірі та згуртуванні навколо спільних ідей.

За результатами аналізу впровадження бюджету участі, можна запропонувати наступні заходи щодо його вдосконалення: робота групи з питань бюджету участі повинна бути прозорою (записи з засідань групи можуть бути розміщені на веб-сайті органу місцевого самоврядування); інформаційно-освітні заходи повинні мати постійний, безперервний характер, тобто, супроводжувати процедуру бюджету участі на всіх її етапах; необхідно використовувати різноманітні канали комунікації та форми інформаційних матеріалів (плакати, листівки, телевізійні ролики, радіоповідомлення) для залучення ширшого кола громадян; розміщувати інформацію щодо можливостей отримання додаткової консультаційної допомоги в органі місцевого самоуправління (дати чергувань, контактні особи, номери телефонів та адреси електронної пошти); перевірка проектів повинна мати виключно формально-технічно-правовий характер; при виборі проектів для подальшої реалізації можна використовувати рейтингове голосування, щоб оцінити їх за ступенем важливості.

Бюджетування за участі громадян є новим механізмом, запровадження якого в Україні, на нашу думку, призведе до підвищення прозорості управління державними фінансами та посилить ефективність діяльності органів влади. Вже напрацьовані механізми та найкращий європейський досвід, дадуть можливість вийти подолати недовіру з боку громадськості та стимулюватимуть поширення цього інструменту електронної участі.

Сьогодні міська влада багатьох міст України докладє багато зусиль задля реалізації якомога більшої кількості інноваційних проектів, запроваджує електронні сервіси та сучасні інформаційні технології для більш ефективного та зручного управління містом. Можна привести приклад міста Києва, де ставиться завдання зробити комунікацію між Київською міською державною адміністрацією та столичними мешканцями ефективнішою. Так, на місцевому рівні електронна демократія представлена сайтами місцевих рад, а також низкою спеціалізованих сервісів. Питання, які підіймає громадськість, покликані формувати “порядок денний” органів влади. З огляду це, у столиці було впроваджено:

1. “Офіційний портал Києва” (<https://kyivcity.gov.ua/>) — веб-сайт з актуальними новинами та важливою інформацією про діяльність місцевої влади [10].

2. “Портал відкритих даних” (<https://data.kyivcity.gov.ua/>) — для оприлюднення відкритих даних Київської міської ради, виконавчого органу Київської міської ради (КМДА), районних у місті Києві державних адміністрацій та підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади міста Києва та є розпорядниками інформації [11].

3. “Громадський бюджет” (<https://gb.kyivcity.gov.ua/>) — онлайн-платформа для реалізації ідей спрямованих на покращення міста. Проект передбачає діалог між місцевою владою та громадськістю шляхом співпраці у плануванні та розподілі коштів міського бюджету. Учасники у свою чергу подають власні ініціативи, пов’язані із покращенням життя у місті [6].

4. “Електронні петиції. Київська міська рада” (<https://petition.kyivcity.gov.ua/>) — формують “народний порядок денний”, дають «соціальний ліфт» авторам та ідеям успішних петицій, показують владі пріоритетні завдання. Даний сервіс дає змогу кожному киянину у простий та зручний спосіб донести до влади свої ідеї щодо вирішення проблем. У разі збору під петицією 10000 підписів упродовж 90 днів Київська рада в особі міського голови в 10-ти денний термін оприлюднює офіційну інформацію щодо підтримки чи відхилення петиції. У разі її підтримки запускається процес публічного діалогу для спільної роботи над вирішенням проблеми залучають, проблеми залучають відповідні комісії Київської ради та підрозділи КМДА [8].

5. “Відкритий бюджет” (https://kyivcity.gov.ua/finansy_ta_biudzheta_biudzheta/vidkryty_biudzheta_Shortcut_227363.html) — це сервіс, створений для забезпечення прозорості та вільного доступу громадськості до інформації про стан планування та виконання бюджету міста. Завдяки цьому кожен охочий може бачити всі фінансові операції, які виконує місто. Вважаємо за необхідне єдиного веб застосування для киян, який би об’єднав усі міські сервіси та інструменти електронної демократії [1].

6. “Контактний центр міста — 1551” (<https://1551.gov.ua/>). Оперативне розв’язання актуальних проблем громад в інтерактивному режимі, особливо у сфері благоустрою та житлово-комунальних по-

слуг у місті Києві забезпечує веб-сервіс “1551” комунальної бюджетної установи “Контактний центр міста Києва”, який дає змогу звернутися до органів місцевого самоврядування та перевірити стан виконання звернень громадян. Додати проблему можна, позначивши її на карті та прикріпивши фото [9].

7. “Громадське обговорення проектів нормативно-правових актів” (<https://forum.kyivcity.gov.ua/>) — Веб-портал дозволяє переглядати проекти нормативно-правових актів, висловлювати підтримку або незгоду та залишати коментарі. Надані пропозиції та коментарі обов’язково розглядають під час подальшого доопрацювання проектів. На сайті оприлюднюються статистичні дані та звіти за результатами обговорень. Діє на платформі Київської міської державної адміністрації веб-портал консультацій з громадськістю шляхом обговорення проектів нормативно-правових актів Київської міської державної адміністрації [3].

Вагомим бар’єром для залучення громадськості до міського управління є низький рівень довіри, як мешканців міста до представників муніципаліту, так і навпаки. Серед причин — низька обізнаність мешканців в питаннях міського управління, нерозуміння сфер відповідальності міських управлінців різного рівня, незнання своїх прав та обов’язків, низька поінформованість громадян в міських процесах, непрозорість процесу прийняття рішень, відсутність доступного та зрозумілого обґрунтування прийнятих рішень та багато інших.

Для посилення уваги громадян на питаннях місцевої демократії, покращення їхньої обізнаності та залучення до місцевих політичних процесів, вважаємо за необхідне затвердити Київською міською радою міську розробити та схвалити Концепцію “Розвиток електронної демократії як форми суспільних відносин у місті Києві” та план її реалізації на найближчі роки.

Головною метою Концепції пропонуємо визначити: активізацію процесів розповсюдження інформації щодо принципів, надбань та досягнень функціонування місцевої демократії, сприяння обізнаності населення щодо можливостей вирішення питань місцевого значення та залученню громадян до прийняття управлінських рішень, підвищити рівень практичних навичок і знань серед працівників різних підрозділів міського управління в області розвитку місцевої демократії.

Необхідність прийняття цієї Концепції обумовлюють наступні завдання:

1. Подолання “цифрової нерівності”, комп’ютерної та цифрової грамотності пов’язаної з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій. Підвищення рівня обізнаності киян щодо ініціатив, заходів та планів міської влади з метою формування суспільної довіри за допомогою розповсюдження інформації про діяльність місцевих органів влади, ознайомлення громадян з основними принципами їх роботи, ініціативами, планами, заходами та ін. з метою формування суспільної довіри.

2. Підвищення рівня компетентності у сфері електронної демократії шляхом якомога ширшого залучення киян, для забезпечення рівноправної участі найменш незахищених категорій населення — осіб літнього віку, людей з інвалідністю та ін.. Поширення інформації про різні форми та можливості для участі киян в прийнятті рішень на місцевому рівні.

3. Підвищення рівня ефективності інструментів електронної демократії у системі суспільного діалогу “влада-громадськість” шляхом вдосконалення сервісів та міських інструментів електронної участі.

4. Удосконалення існуючих інструментів електронної демократії та запровадження механізму функціонування нових, уніфікації політики, розроблення процедур, що підтримуються громадянами та суб’єктами владних повноважень.

5. Популяризація електронної демократії, формування знань і навичок користування її інструментами.

6. Забезпечення подальшого впровадження та доступності інструментів електронної демократії.

7. Проведення дослідження стану розвитку електронної демократії в Україні.

Відповідно до визначених завдань Концепції, вважаємо, що її цільовою аудиторією має бути визначено:

1. Міську владу. Після ухвалення Концепції її має бути визначено стратегічним документом, розрахованим на тривалий період діяльності. Її реалізація залежить від послідовної політики Київської міської ради, її виконавчого органу — Київської міської державної адміністрації, районних в місті Києві державних адміністрацій та міських служб. Принципово важливою є синергія різних підрозділів міського управління для того, щоб забезпечити сталий

розвиток електронної демократії в цілому та її інструментів зокрема. Головними суб'єктами впровадження Концепції є: Департамент суспільних комунікацій, Департамент інформаційно-комунікаційних технологій, Департамент культури.

У запропонованій Концепції розглянуто способи підвищення кваліфікації працівників КМДА та її структурних підрозділів, що мають на меті підвищити якість їх роботи у сфері розбудови електронної демократії.

2. Мешканців міста Києва та громадські організації, які відіграють особливу роль у розробці та впровадженні електронної демократії на місцевому рівні, є кінцевими споживачами сервісів та інструментів електронної участі. Вони сприяють швидкому визначенню порядку денного та збільшують обізнаність щодо ролі е-демократії. Громадські організації, як правило, озвучують інтереси користувачів та/або виконують роль критично налаштованих спостерігачів, які відслідковують процес. Результатом співпраці з громадськими організаціями можуть стати кращі плани, ідеї, конструктивні вирішення проблем і уникнення можливих помилок.

Отже, з метою розширення можливостей участі мешканців міста Києва у процесах міського управління та більшого залучення до процесів прийняття рішень місцевого значення, пропонуємо затвердити План заходів щодо реалізації Концепції. Структурним підрозділам виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) забезпечити виконання визначеного Плану заходів.

Можна передбачити наступні базові завдання:

1. Забезпечення розробки методичних рекомендацій щодо бюджету участі (громадський бюджет), роботи з електронними зверненнями, проведення електронних консультацій з громадськістю, подання електронних петицій, відео-трансляції засідань суб'єктів владних повноважень.

2. Створення онлайн-курсів та проведення навчальних вебінарів з питань електронної демократії та інструментів, що сьогодні вже реалізовано у місті. Розробка покрокових та поетапних відео-інструкцій з питань: реєстрація е-звернення, подання е-петиції, громадського бюджету чи участі в електронних консультаціях

3. Проведення навчальних заходів для посадових осіб виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної ад-

міністрації) для підвищення рівня обізнаності щодо застосування електронної демократії

4. Висвітлення інформації у електронних та друкованих засобах масової інформації про використання інструментів електронної демократії, напрямів розвитку місцевої політики у сфері електронної демократії.

5. Проведення брифінгів за участю представників громадських організацій, засобів масової інформації, комунальних підприємств, установ, організацій з питань щодо проміжних результатів діяльності Київської міської державної адміністрації (Київської міської ради) у відповідній сфері місцевої політики щодо розвитку електронної демократії.

6. Забезпечити створення розділу на “Єдиному веб-порталі територіальної громади міста Києва” про новини електронної демократії

7. Забезпечити створення розділу на “Єдиному веб-порталі територіальної громади міста Києва” з “Питаннями/Відповідями” для роз’яснення найбільш актуальних питань електронної демократії мешканцям міста.

8. Використанням можливостей міських бібліотек шляхом створення пунктів доступу до електронної демократії. Залучення бібліотек міста Києва як інформаційних центрів доступу до інтернету, консультацій та навчання, для подолання обох складових цифрової нерівності (матеріальної та інформаційної).

9. Забезпечити підготовку юрисконсультів у якості “правових” консультантів з метою забезпечення доступу мешканців міста Києва до інструментів електронної демократії

10. Провести тренінги для студентів та учнів шкіл міста Києва, представників органів місцевого самоврядування, громадськості стосовно існуючих інструментів електронної демократії, поточного стану її нормативно-правового забезпечення.

11. Виготовити та розповсюдити друковану продукцію щодо використання інструментів електронної демократії.

12. Створення розділу для онлайн-тестування користувачів з метою визначення рівня їх цифрових навичок та компетенцій на платформі «Єдиний веб-портал територіальної громади міста Києва».

13. Дослідити стан розвитку електронної демократії у місті Києві. Розробити методологію соціологічного опитування, шляхом реєстрації відповідей респондентів на запитання анкети або ін-

терв'ю, з охопленням усіх цільових груп мешканців, що дозволить показати комплексність підходу та рівень

14. Дослідити доступність офіційних веб-сайтів з сервісами та інструментами електронної участі для осіб з інвалідністю, зокрема із сенсорними порушеннями (в тому числі слуху та зору).

15. Надавати консультативну допомогу телефоном “гарячої лінії” 1551 стосовно існуючих інструментів електронної демократії; організаційних питань їх застосування.

16. Розробити і запровадити інтуїтивно зрозумілу онлайн-платформу е-демократії з єдиним електронним кабінетом громадянина для розвитку взаємодії між громадянами, громадян з владою, громадян з бізнесом та владою

На наш погляд, системним підходом до вирішення окреслених завдань є такі заходи: залучення громадян до процесів формування, реалізації та контролю міської політики; підвищення ефективності та прозорості роботи міських органів влади і служб; взаємодія з іншими органами влади для просування міських ініціатив.

Список використаних джерел

1. Відкритий бюджет (2020). URL: https://kyivcity.gov.ua/finansy_ta_biudzhet/biudzhet/vidkrytyi_biudzhet_Shortcut_227363.html (Дата звернення: 08.07.2020).

2. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації (2020). Розпорядження КМУ №797-р від 08 листопада 2017 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text> (Дата звернення: 08.07.2020).

3. Веб-портал “Громадське обговорення проектів нормативно-правових актів” (2020). URL: <https://forum.kyivcity.gov.ua/> (Дата звернення: 08.07.2020).

4. Закон України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” (2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16#Text> (Дата звернення: 08.07.2020).

5. Концепція розвитку електронної демократії в Україні (2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#n13> (Дата звернення: 08.07.2020).

6. Офіційна сторінка веб-сайту “Громадський бюджет” (2020). URL: <https://gb.kyivcity.gov.ua/> URL: (Дата звернення: 08.07.2020).

7. Офіційна сторінка веб-сайту “Електронні петиції КМДА” (2020). URL: <https://petition.kyivcity.gov.ua/> (Дата звернення: 08.07.2020).

8. Офіційна сторінка веб-сайту “Електронні петиції. Київська міська рада” (2020). URL: <https://petition.kievcity.gov.ua/> (Дата звернення: 08.07.2020).

9. Офіційна сторінка веб-сайту “Контактний центр міста — 1551” (2020). URL: <https://1551.gov.ua/> (Дата звернення: 08.07.2020).

10. Офіційна сторінка веб-сайту “Офіційний портал Києва” (2020). URL: <https://kyivcity.gov.ua/> (Дата звернення: 08.07.2020).

11. Офіційна сторінка веб-сайту “Портал відкритих даних”. URL: <https://data.kyivcity.gov.ua/> (Дата звернення: 08.07.2020).

12. Офіційна сторінка сайту “Єдина система місцевих петицій”. URL: <http://e-dem.in.ua/> (Дата звернення: 08.07.2020).

13. Світлична А., Лобойко С., Ємельянова А. (2018). Електронні консультації. Європейська практика: аналітична записка. К.: Центр розвитку інновацій. 37 с. URL: <https://cid.center/7076363-2/> (Дата звернення: 08.07.2020).

14. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні (2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80#Text> (Дата звернення: 08.07.2020).



ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

- Акіліна О. В.**, к.е.н., доцент, доцент кафедри управління, Київський університет імені Бориса Грінченка, м. Київ;
- Безкровний О. В.**, к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів і кредиту, Полтавська державна аграрна академія, м. Полтава;
- Болдирєва Л. М.**, д.е.н., доцент, доцент кафедри менеджменту і логістики, Національний університет “Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка”, м. Полтава;
- Войналович І. А.** к.е.н., доцент кафедри цифрової економіки та міжнародних економічних відносин, Державний університет “Житомирська політехніка”, м. Житомир;
- Гладкова В. М.**, д. пед. н., професор, професор кафедри управління, Київський університет імені Бориса Грінченка, м. Київ;
- Головко Л. В.**, к.е.н., старший науковий співробітник, Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, м. Київ;
- Головко Т. В.**, студентка, Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова, м. Київ;
- Горемикіна Ю. В.**, к.е.н. старший науковий співробітник, Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, м. Київ;
- Дяконенко О. І.**, к.е.н., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України, м. Київ;
- Жаховська В. Л.**, к.е.н., старший науковий співробітник, ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України, м. Київ;
- Жукова Ю. М.**, к.е.н., доцент кафедри фінансів та економіки, Київський університет імені Бориса Грінченка, м. Київ;
- Звонар В. П.**, д.е.н., професор кафедри управління, Київський університет імені Бориса Грінченка, м. Київ;
- Ільїч Л. М.**, д.е.н., доцент, завідувач кафедри управління, Київський університет імені Бориса Грінченка, м. Київ;

- Єфременко К. С.**, начальник відділу взаємодії з громадськістю та за-
собами масової інформації в комунальній бюджетній установі
“Контактний центр міста Києва”, м. Київ;
- Калашнікова Т. М.**, к.е.н., старший науковий співробітник, Інсти-
тут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН
України, м. Київ;
- Кожем’якіна С. М.**, д.е.н., професор кафедри управління, Київський
університет імені Бориса Грінченка, м. Київ;
- Котенко Т. М.**, к.е.н., Інститут демографії та соціальних досліджень
імені М.В. Птухи НАН України, м. Київ;
- Краєвська Г. О.**, к.е.н., ІДСД ім. М.В. Птухи НАН України, м. Київ;
- Краус К. М.**, к.е.н., доцент кафедри управління, Київський універси-
тет імені Бориса Грінченка, м. Київ;
- Краус Н. М.**, д.е.н., доцент, професор кафедри економіки та фінан-
сів, Київський університет імені Бориса Грінченка, м. Київ;
- Марухленко О. В.**, к.е.н., доцент кафедри управління, Київський
університет імені Бориса Грінченка, м. Київ;
- Маршавін Ю. М.**, д.е.н., професор, Київський національний еко-
номічний університет імені В. Гетьмана, м. Київ;
- Михацька А. В.**, к. пед. н., декан Факультету інформаційних техно-
логій та управління, Київський університет імені Бориса Грін-
ченка, м. Київ;
- Мурована Т. О.**, к.е.н., доцент кафедри екологічного менеджмен-
ту та підприємництва, Київський національний університет
імені Тараса Шевченка, м. Київ;
- Осецький В. Л.**, д.е.н., професор кафедри економічної теорії, макро-
і мікроекономіки, Київський національний університет імені
Тараса Шевченка, м. Київ;
- Панченко А. Г.**, к.н.держ.управл., доцент кафедри управління,
Київський університет імені Бориса Грінченка, м. Київ;
- Поспелова Т. В.**, д.н.держ.упр., доцент, Київський університет
імені Бориса Грінченка, м. Київ;
- Рябець К. А.**, к.ю.н., доцент, доцент кафедри управління, Київський
університет імені Бориса Грінченка, м. Київ;
- Самойлик Ю. В.**, д.е.н., доцент, професор кафедри економіки під-
приємства, Полтавська державна аграрна академія, м. Полтава;
- Тимчик О. А.**, к.пед.н., доцент кафедри управління, Київський
університет імені Бориса Грінченка, м. Київ;

- Томілін О. О.**, д.е.н., доцент, професор кафедри фінансів і кредиту, Полтавська державна аграрна академія, м. Полтава;
- Удовиченко В. П.**, д.е.н., професор кафедри управління, Київський університет імені Бориса Грінченка, м. Київ; координатор Офісу впровадження децентралізаційної реформи Київського регіонального відділення Асоціації міст України, депутат Київської обласної ради, лауреат Державної премії у галузі науки і техніки, почесний член Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, м. Київ;
- Шабранська Н. І.**, к.е.н., ст. наук. співр., УКРІНТЕІ, м. Київ;
- Штепа О. В.**, к.е.н., доцент кафедри управління, Київський університет імені Бориса Грінченка, м. Київ;
- Щукін Б. М.**, к.е.н., ст. наук. співр., ІПК ДЗСУ, м. Київ;
- Яковенко І. В.**, к.е.н., доцент кафедри управління, Київський університет імені Бориса Грінченка, м. Київ.

Наукове видання

**СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ
РОЗВИТОК МІСТ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Колективна монографія

Авторський колектив:

*Акіліна О.В., Безкровний О. В., Болдирєва Л. М.,
Гладкова В.М., Головка Т. В., Головка Л. В., Горемикіна Ю. В.,
Дяконенко О. І., Єфременко К.С., Жаховська В. Л.,
Жукова Ю. М., Звонар В. П., Ільїч Л.М., Калашнікова Т. М.,
Кожем'якіна С.М., Котенко Т. М., Краєвська Г. О.,
Краус К.М., Краус Н.М., Марухленко О.В., Маршавін Ю. М.,
Михацька А. В., Мурована Т. О., Осецький В. Л.,
Панченко А.Г., Поспєлова Т.В., Рябець К.А., Самойлик Ю. В.,
Тимчик О.А., Томілін О. О., Удовиченко В.П.,
Шабранська Н. І., Штепа О.В., Шукін Б. М., Яковенко І.В.*

Монографія публікується в авторській редакції

Науковий редактор: д.е.н., доцент *Л. М. Ільїч*

НМЦ видавничої діяльності
Київського університету імені Бориса Грінченка

Завідувач НМЦ видавничої діяльності *М.М. Прядко*

Заступник завідувача НМЦ видавничої діяльності,
відповідальна за випуск *А.М. Даниленко*

Верстальник *В.І. Скрябіна*
Дизайнер *Т.В. Нестерова*

Підписано до друку 02.04.2021 р. Формат 60x84/16.
Ум. друк. арк. 31,00. Обл.-вид. арк. 32,35. Зам. № 1-024.

Київський університет імені Бориса Грінченка,
вул. Бульварно-Кудрявська, 18/2, м. Київ, 04053
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 4013 від 17.03.2011 р.

Попередження! Згідно із Законом України «Про авторське право і суміжні права» жодна частина цього видання не може бути використана чи відтворена на будь-яких носіях, розміщена в мережі Інтернет без письмового дозволу Київського університету імені Бориса Грінченка й авторів. Порушення закону призводить до адміністративної, кримінальної відповідальності.