

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 11 (71)
2005

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Головний редактор Людмила Шангіна
Макет Олександр Москаленко
Техніко-комп'ютерна
підтримка Антон Дижин

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідоцтво KB № 4122

Журнал видається українською
та англійською мовами
Загальний тираж
3800 примірників

Адреса редакції:
01034, м. Київ, вул. Володимирська, 46
офісний центр, 5-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@uceps.com.ua
веб-сторінка: <http://www.uceps.org>

При використанні матеріалів
посилайтеся на журнал
«Національна безпека і оборона»
обов'язкове

Редакція може не поділяти точки зору авторів

Фотографії:
IREX Pro Media — стор. 9,12
Київпрес фото — стор. 21,23,30
Photo UA — стор. 15,16,24,26,
31,34,36,37,40
Kiev2000 — стор. 29,33,38
Укрінформ — стор. 14,25,44

© Центр Разумкова, 2005

Видання журналу здійснене за фінансового сприяння
Національного Фонду підтримки демократії (США)

З М І С Т

КИЇВ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

(Аналітична доповідь)

1. КИЇВ: ЗАГАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ
ДО ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМІВ РОЗВИТКУ 3
2. ЖИТЕЛІ МІСТА: ЗАГАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ, РІВЕНЬ І ЯКІСТЬ ЖИТТЯ 9
3. ОРГАНІЗАЦІЯ ЖИТТЯ МІСТА: СИСТЕМА ВЛАДИ, БЮДЖЕТ,
ВЛАДА І ГРОМАДЯНИ 22
4. ВИСНОВКИ: ПЕРЕВАГИ МІСТА І ПРОБЛЕМИ ЙОГО РОЗВИТКУ 42

КИЇВ ДЛЯ КИЯН: ПРОБЛЕМИ І СПОДІВАННЯ

(Виступи учасників фахової дискусії)

- 45

СТАТТІ

ДОСВІД ОБ'ЄДНАННЯ МІСЬКИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ В ТОРОНТО:
ЯКИМИ Є РЕЗУЛЬТАТИ?

- Енід СЛЕК 53

Додаток 1

СОЦІАЛЬНІ, ЕКОНОМІЧНІ ТА УПРАВЛІНСЬКІ ПРОБЛЕМИ КИЄВА:
РЕЗУЛЬТАТИ ЕКСПЕРТНОГО ОПИТУВАННЯ.....

- 62

Додаток 2

СОЦІАЛЬНІ, ЕКОНОМІЧНІ ТА УПРАВЛІНСЬКІ ПРОБЛЕМИ
МІСТ-СУПУТНИКІВ КИЄВА: РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАННЯ ЖИТЕЛІВ
МІСТ-СУПУТНИКІВ ТА ЕКСПЕРТІВ

- 64

Проект виконується в рамках "Програми радників з державної політики на підтримку
реформ в Україні" керованої Канадським бюро міжнародної освіти (CBIE) за фінансової
підтримки Канадської агенції з міжнародного розвитку (CIDA)

Умови отримання журналу — на нашій веб-сторінці:
<http://www.uceps.org/magazine>.

КИЇВ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Знабуттям Україною незалежності Київ вкотре за свою історію став столицею суверенної європейської держави. Проте протягом 14 років, незважаючи на ряд ухвалених програмних документів, так і не визначився із стратегією і метою розвитку. Місто змінилося і змінюється, але дедалі частіше постають питання стосовно сенсу окремих змін – іноді, на жаль, після того, як вони вже сталися.

Втім, це проблема не лише Києва, а всієї України. Попри неодноразові декларації вищого керівництва держави, країна все ще перебуває в ситуації чергового вибору – економічної моделі, геополітичної орієнтації, моделі побудови влади тощо.

Країна досі не має чіткої довго- чи середньострокової стратегії соціально-економічного розвитку, зрозумілого обрису майбутньої моделі економіки, бачення свого місця на світовій арені – що не лише обмежує можливість українських міст скоригувати та узгодити свої плани на майбутнє із загальнонаціональними, але й шкодить послідовності дій владних інституцій та іміджу всієї країни як передбачуваного і прогнозованого партнера.

Немає необхідності доводити, що для ефективного розвитку потрібна встановлена мета, чітка стратегія, визначені пріоритетні завдання, на виконання яких спрямовуються всі можливі зусилля та ресурси. Важливо визначитися із силами, ресурсами, перевагами та обмеженнями. У випадку живого соціального організму, яким є місто, це можливо зробити лише шляхом громадської згоди, яка досягається під час дискусій, обговорень, висування і критики ідей.

Саме зараз відбуваються активні громадські обговорення перспектив розвитку Києва. Громадські організації, політичні партії, окремі особи оприлюднюють власні оцінки сучасного та погляди на майбутнє міста, виносять на суд громадськості відповідні програми і концепції. Можна сподіватися, що такі широкі дискусії не припиняться після завершення березневої виборної кампанії, що в них врешті народиться реальне і реалістичне бачення перспектив, шляхів і мети розвитку міста.

Аналітична доповідь складається з чотирьох розділів.

У першому розділі стисло наводяться характеристики Києва, його ресурсів та головних проблем.

У другому розділі досліджуються характеристики населення міста, рівень і якість їх життя. Аргументується висновок про те, що нинішні жителі Києва будуть визначати шляхи і напрями його розвитку, оскільки більшість із них пов'язують своє життя і майбутнє з Києвом. Другий висновок полягає в тому, що місто володіє значним людським потенціалом – освіченим, кваліфікованим, активним. Третій впливає з характеристик рівня і якості життя в місті і констатує неналежний рівень добробуту та якості життя більшості киян. Демографічні тенденції в місті є загалом негативними.

У третьому розділі докладно аналізується законодавче забезпечення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Києві. Результати аналізу свідчать про необхідність перегляду правового статусу і принципів взаємовідносин інститутів державної влади в Києві, з одного боку, та місцевого самоврядування – з іншого.

У четвертому розділі пропонуються три концептуальні підходи до планування розвитку Києва, які зводяться до бачення Києва насамперед як життєвого середовища киян, з чого впливає визначення мети його розвитку як насамперед культурного та туристичного центру, відкритого міста Європи, комфортного для жителів і гостей.

1. КИЇВ: ЗАГАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМІВ РОЗВИТКУ

Київ – одне з найстарших міст Східної Європи, що налічує понад 1 500 років і за чисельністю жителів і територією належить сьогодні до 10 найбільших міст Європи.

Маючи тисячолітню історію, унікальні природні ландшафти, пам'ятки Всесвітньої спадщини, Київ є явищем загальнолюдської культури і володіє значним потенціалом привабливості для культурно-пізнавального та рекреаційного туризму.

Відповідно до статті 20 Конституції України Київ є столицею України. У місті працюють Президент України, Верховна Рада України, Уряд України, Верховний Суд України та практично всі органи центральної влади, іноземні посольства та консульства, представництва міжнародних організацій в Україні.

За адміністративною структурою та економічним потенціалом має статус області (регіону). Є також адміністративним центром Київської області та Києво-Святошинського адміністративного району Київської області.

Стислі характеристики міста наведені на картах “Київ” та “Київ на європейському і світовому рівнях”).

ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ КИЄВА

До 2000р. місто розвивалося фактично на основі “Генерального плану розвитку міста Києва на період до 2005р.”, розробленого в 1980-1984рр. і затвердженого Постановою Ради Міністрів УРСР у травні 1986р. Проте, як зазначається в офіційному документі Київської міської державної адміністрації (далі – КМДА), у виконанні цього документа “відбулися відхилення від основних розрахункових показників та передбаченого використання окремих територій міста”, що “в основному є наслідком кардинальних змін у політичному та соціальному розвитку України, які відбуваються з початку 1990-х років, і які на першому етапі супроводжувалися кризовими процесами в економіці та соціальній сфері...”¹

Робота над новими програмними документами була започаткована в 1998р. і завершилася у 2000р. розробкою **Концепції розвитку міста Києва**, в якій “на варіантній основі розроблений прогноз розвитку економічного комплексу міста, визначені пріоритетні види економічної діяльності, основні розрахункові показники (кількість населення, житлова забезпеченість, обсяги житлового будівництва) та

напрямки територіального розвитку Києва на період до 2020р., в т.ч. в першу чергу – до 2010р.”² В березні 2002р. рішенням Київради був затверджений **Генеральний план розвитку міста Києва на період до 2020р.** (далі – Генеральний план), чинний дотепер і не доступний широкій громадськості³. У 2004р. розпорядженням КМДА затверджена також **Стратегія соціально-економічного розвитку міста Києва до 2015р.**⁴

Існують також затверджена Кабінетом Міністрів України Державна програма соціально-економічного розвитку міста Києва на період до 2010р.⁵, Програма земельної реформи у місті Києві на 2001-2005рр.⁶ та інші довгострокові галузеві та комплексні міські програми, щорічні програми соціально-економічного та культурного розвитку міста Києва.

Основою планування є загальнодержавні нормативно-правові акти і програмні документи, зокрема: закони України “Про столицю України – місто-герой Київ” (1999р.) “Про місцеві державні адміністрації” (1990р.), “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” (2000р.), Концепція державної регіональної політики⁷.

¹ Концепція розвитку міста Києва: Основні положення. – Київ, 2000, с.4.

² Там само, с.21.

³ Затверджений рішенням Київської міської ради №370/1804 від 28 березня 2002р. Доступ до Генерального плану є закритим, як пояснюється, з наступних причин: (1) він містить інформацію, що становить державну та/або комерційну таємницю; (2) з метою запобігання спекулятивним проявам, підвищенню цін на нерухомість чи земельні ділянки через перспективу новобудов чи транспортних розв'язок.

⁴ Затверджена розпорядженням Київської міської ради від 29 листопада 2004р.

⁵ Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №1409 від 15 грудня 1997р.

⁶ Затверджена рішенням Київської ради №79/1513 від 8 листопада 2001р.

⁷ Затверджена Указом Президента України №341 від 25 травня 2001р.

КИЇВ ТУРИСТИЧНИЙ

ПЕРЕВАГИ

Київ є загальновідомим культурним і політичним центром слов'янського світу та Центральної Європи. Внесений до почесного списку історичних міст ООН.

У місті частково збережені оригінальні природний і культурний ландшафти; наявні видатні історико-архітектурні пам'ятки, властиві лише слов'янській культурі; пам'ятки, внесені до реєстру Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО; природні ландшафти та пам'ятки садово-паркового мистецтва

Київ як європейська столиця виконує функції центру політичного та ділового життя – це зумовлює проживання в місті значного числа іноземців та постійний приплив офіційних делегацій, що сприяє формуванню іміджу Києва як “відкритого міста”

У місті існують традиції проведення форумів, що вже дістали та закріпили за собою статус міжнародних, зокрема:

- Міжнародний фестиваль балету “Серж Лифар де ля данс”
- Міжнародний фестиваль сучасної академічної музики “Київ Музик Фест”
- Міжнародний конкурс юних піаністів пам'яті В.Горовця
- Міжнародний Булгаківський фестиваль мистецтв

Існує певний додатковий інтерес до міста в Європі і світі, зумовлений, зокрема, подіями Помаранчевої революції

У місті відсутні прояви тероризму, є відносно невисоким рівень злочинності

У місті наявні:

ПОТЕНЦІАЛ

- відомі освітні та наукові центри, музеї, бібліотеки, архіви
- достатньо активне культурне життя
- відносно розвинені туристична інфраструктура (готелі, розважальні заклади, ресторани, торговельні комплекси тощо) та інфраструктура забезпечення міжнародних бізнес-контактів (виставкові площі, офісні центри тощо)
- безвізовий в'їзд для громадян ЄС
- іноземні авіакомпанії, що представляють країни - основні потенційні ринки – *Air France, Lufthansa, KLM, Finnair, British Airways, Austrian Airlines, Аерофлот*
- певна позитивна динаміка розвитку платоспроможного внутрішнього ринку та відповідного попиту на внутрішні подорожі

ПРОБЛЕМИ ТА ОБМЕЖЕННЯ

Культурний потенціал Києва фактично не використовується, насамперед, через відсутність загальнодержавної стратегії розвитку як туризму, так і культури – отже відсутність належного фінансування, заохочення інвесторів та меценатів

Унікальні для міста пам'ятки (архітектурні та паркові), які були або могли б бути привабливими для туристів, передаються офіційним державним установам високого рівня, що передбачає припинення вільного доступу до цих пам'яток (Кловський палац, “Будинок з химерами”, Маріїнський парк)

Збереження природного і культурного ландшафтів міста не лише не гарантоване, але й піддається ризику руйнації (активна забудова історичних ареалів міста та самотутніх паркових і лісопаркових територій). Жодна архітектурно-історична зона міста не звільнена від транспортного руху

Практика забудови міста не сприяє підвищенню його туристичної привабливості. Так, замість реалізації проекту “Площа Європи” в урочищі Гончарі-Кожум'яки, будується квартал елітних житлових будинків садибного типу.

У місті недостатньо розвинені мережі:

- **концертних і музичних залів**, придатних для проведення міжнародних фестивалів та інших мистецьких акцій
- **музеїв**, здатних розгорнути масштабні експозиції
- **спортивних споруд**, придатних для проведення масштабних міжнародних спортивних змагань
- **готелів**. Місто має лише п'ять готелів високого класу; лише 13% київських готелів розташовані в центрі міста (у столицях розвинутих країн і містах країн, де розвинутий є туризм, – близько 50%). Існує реальний ризик повторення “московської помилки” – втрати території під будівництво готелів у центральній частині міста через надання переваги будівництву “елітного житла”
- **якісних офісних площ та ділових центрів** (якщо у Варшаві обсяги офісної нерухомості класу А і В оцінюються в 1,5 млн. м², то в Києві – 408 000 м²).
- **якісних розважальних центрів і зон**.

Є незадовільний стан транспортної інфраструктури міста (транспортне перевантаження центру міста, високий рівень аварійності тощо).

Існують ризики погіршення екологічної ситуації в місті.

Відсутня цілісна система туристичної інформації у місті (стаціонарні центри туристичної інформації та інформаційні покажчики з табло іноземними мовами).

Є недостатнім взаємозв'язок між окремими учасниками туристичного ринку (бракує спільних зусиль туроператорів, готелів, ресторанних закладів, авіаперевізників, музеїв тощо у формуванні більш привабливого за ціною київського тур продукту).

Всесвітня організація Об'єднані міста та місцеві самоврядування

- Заснована за підтримки Генерального Секретаріату ООН у травні 2004р. шляхом об'єднання Міжнародного союзу муніципальних установ (був заснований у 1913р.) і Всесвітньої федерації об'єднаних міст (1957р.)
- Цілі та завдання: захист місцевого самоврядування; відстоювання його цілей та інтересів на міжнародному рівні; поширення спільних цінностей та обмін досвідом; сприяння діалогу та солідарності між народами, місцевої демократії і незалежності, соціальному об'єднанню і стійкому розвитку; підтримка учасників у сфері співробітництва між містами, зміцнення дієздатності місцевих рад, розвитку демократії та участі жінок в ухваленні рішень на місцевому рівні
- Охоплює 127 країн у семи регіонах світу (Африка, Азія та Тихоокеанський регіон, Європа, Євразійський регіон, Близький Схід і Західна Азія, Латинська Америка, Північна Америка)
- Штаб-квартира – Барселона, Іспанія



Київ номінується на звання

Європейська культурна столиця-2010

- Проект започаткований у 1985р. Щороку звання надається, як правило, двом містам – з країни ЄС та з країни – не члена ЄС. Процедуру присвоєння звання “Європейська культурна столиця” на 2005-2010рр. врегулює Спільне рішення Європарламенту та Ради Європи від 25 травня 1999р.
- Цілі та завдання: поширення інформації про багатство, різноманітність і спільні риси європейських культур, сприяння культурному взаємозбагаченню європейських народів
- До 2005р. звання Європейської культурної столиці удостоєні 28 міст

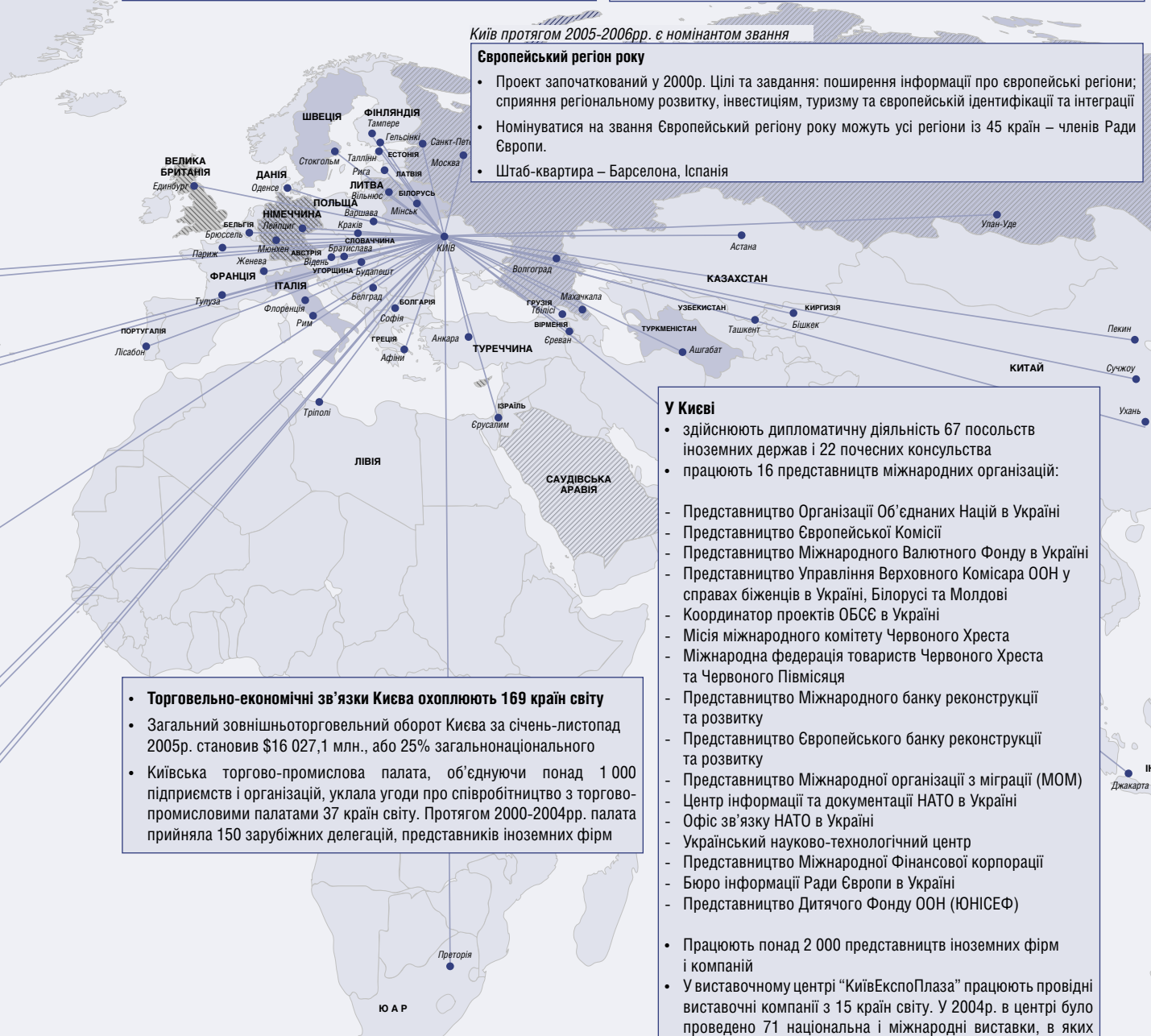
Асамблея європейських регіонів

- Створена в 1985р. як політична організація регіонів Європи
- Цілі та завдання: відстоювання інтересів регіонів Європи на загально-європейському та міжнародному рівнях, сприяння участі регіонів у розробці національної і європейської політики, розвитку міжрегіонального економічного та інвестиційного співробітництва
- Охоплює 250 регіонів з 30 європейських країн і 12 міжрегіональних організацій.
- Штаб-квартира – Страсбург, Франція

Київ протягом 2005-2006рр. є номінантом звання

Європейський регіон року

- Проект започаткований у 2000р. Цілі та завдання: поширення інформації про європейські регіони; сприяння регіональному розвитку, інвестиціям, туризму та європейській ідентифікації та інтеграції
- Номінуватися на звання Європейського регіону року можуть усі регіони із 45 країн – членів Ради Європи.
- Штаб-квартира – Барселона, Іспанія



- Торговельно-економічні зв'язки Києва охоплюють 169 країн світу
- Загальний зовнішньоторговельний оборот Києва за січень-листопад 2005р. становив \$16 027,1 млн., або 25% загальнонаціонального
- Київська торгово-промислова палата, об'єднуючи понад 1 000 підприємств і організацій, уклала угоди про співробітництво з торгово-промисловими палатами 37 країн світу. Протягом 2000-2004рр. палата прийняла 150 зарубіжних делегацій, представників іноземних фірм

Київ володіє пам'ятками світового значення:

- Архітектурний ансамбль Національного заповідника “Софія Київська”
- Києво-Печерська лавра

У Києві

- здійснюють дипломатичну діяльність 67 посольств іноземних держав і 22 почесних консульства
- працюють 16 представництв міжнародних організацій:
 - Представництво Організації Об'єднаних Націй в Україні
 - Представництво Європейської Комісії
 - Представництво Міжнародного Валютного Фонду в Україні
 - Представництво Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців в Україні, Білорусі та Молдові
 - Координатор проектів ОБСЄ в Україні
 - Місія міжнародного комітету Червоного Хреста
 - Міжнародна федерація товариств Червоного Хреста та Червоного Півмісяця
 - Представництво Міжнародного банку реконструкції та розвитку
 - Представництво Європейського банку реконструкції та розвитку
 - Представництво Міжнародної організації з міграції (МОМ)
 - Центр інформації та документації НАТО в Україні
 - Офіс зв'язку НАТО в Україні
 - Український науково-технологічний центр
 - Представництво Міжнародної Фінансової корпорації
 - Бюро інформації Ради Європи в Україні
 - Представництво Дитячого Фонду ООН (ЮНІСЕФ)
- Працюють понад 2 000 представництв іноземних фірм і компаній
- У виставочному центрі “КиївЕкспоПлаза” працюють провідні виставочні компанії з 15 країн світу. У 2004р. в центрі було проведено 71 національна і міжнародні виставки, в яких взяли участь 6 624 компанії з 46 країн світу
- Міжнародний аеропорт “Бориспіль” приймає регулярні рейси 38 іноземних та 32 українських авіакомпаній, обслуговує за добу близько 10 тисяч пасажирів. За 2005р. обслужено 3,9 млн. пасажирів

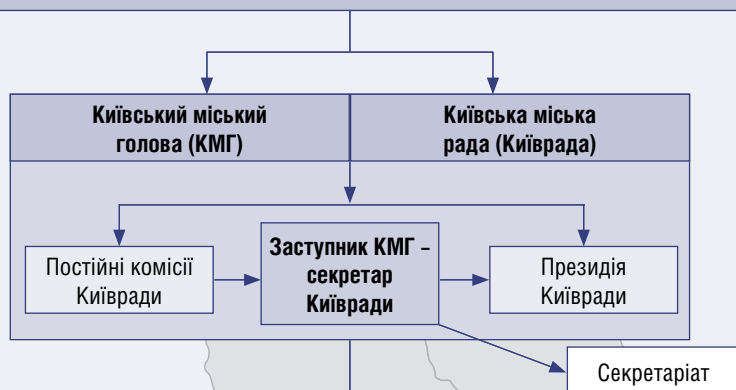
Найбільші країни-імпортери до Києва
(Росія, Туркменістан, Німеччина, Білорусь, Італія, Швеція, Китай)

Найбільші країни-експортери з Києва
(Росія, Німеччина, Саудівська Аравія, Литва)

Найбільші країни-інвестори Києва
(США, Кіпр, Велика Британія, Німеччина)
Прямі іноземні інвестиції в економіку Києва, станом на початок 2005р., склали \$2 684 млн.

СТРУКТУРА місцевого самоврядування та виконавчих органів у м.Києві

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА МІСТА КИЄВА



У грудні 2005р. Київрада прийняла рішення про збільшення числа депутатів чергового (п'ятого скликання) з нинішніх 90 до 120 осіб. Офіційно причиною такого рішення названа уточнена статистика, яка свідчить, що в місті проживають понад 2,5 млн. осіб, що дає підстави розширити депутатський корпус (обговорювалася ідея розширити число депутатів до максимально можливої межі – 150 осіб). Дійсною причиною може бути політична реформа та проведення майбутніх виборів на пропорційній основі за наявності бар'єру у 3%. Вважається, що збільшення числа депутатів – крок до демократизації.

Зелене господарство. Протягом останніх 15 років через нецільове використання зменшилися озеленені території міста: парки культури та відпочинку зменшилися на 143 га, лісові території – на 723 га. Щорічно в парках, на бульварах, у лісопосадках міста вирубується 15 000 здорових дерев, знищено 10 000 кущів, зелена зона міста лише за перш півріччя 2005р. зменшилася на 2 га. На очищених від зелені майданчиках, особливо в центрі міста, активно ведеться будівництво, як правило, так званого елітного житла.

Загалом, **відбувається витіснення зелених зон з центру до околиць міста** – оскільки компенсаційні насадження робляться, як правило, не поблизу знищених зелених насаджень, а в районах новобудов.

Житловий фонд і житлове будівництво. Житловий фонд міста складає 48,36 млн. кв. м загальної площі, з них 51% – власність громадян. У структурі житлового фонду переважають багатоквартирні будинки, частка яких становить 96% (відповідно, частка будинків садибного типу – 4%).

За темпами будівництва житла Київ утримує першість у країні. За підсумками 2005р., у місті побудовано близько 1 млн. кв. м житла, або по 0,38 кв. сантиметрів на кожного жителя міста.

Будівництво нового житла. Переважну частину (близько 87% загального обсягу) складає житло, побудоване за кошти населення. Це стійка тенденція, що закладається в річні програми розвитку міста. Замовником понад 70% житла є Київська міська державна адміністрація.

Малий бізнес, кінець 2004р.

Кількість малих підприємств (МП) на 10 тис. населення, одиниць	180
Число підприємств-фізичних осіб на 10 тис. населення, осіб	494
Частка МП у загальному обсязі реалізованої продукції, %	5
Частка МП у загальній зайнятості, %	15
Рівень рентабельності МП, %	2

КИЇВ ПІДПРИЄМНИЦЬКИЙ

ПЕРЕВАГИ

Внаслідок столичного статусу та розташування, місто має досить добре розвинену інфраструктуру підтримки підприємництва.

Київ посідає перше місце в Україні за валовими інвестиціями малого підприємництва.

У Києві найбільш активно (порівняно з іншими містами країни) розвивається мале та середнє підприємництво (на 10 тис. осіб. наявного населення столиці припадає втричі більше, малих підприємств, ніж по Україні). Темпи збільшення кількості підприємств у Києві випереджають середні по Україні.

Порівняно високою є економічна ефективність роботи малих підприємств Києва: рівень їх рентабельності найвищий серед регіонів України. На малих підприємствах міста виробляється 24% всієї продукції МП України (в обсягах реалізованої продукції) – при тому, що на них працюють лише 13,5% усіх зайнятих на таких підприємствах;

Діють районні бізнес-центри та бізнес-інкубатори, які надають допомогу підприємцям-початківцям у реєстрації їх як суб'єктів підприємницької діяльності, отриманні ліцензій та патентів, складанні бухгалтерської звітності, розробці бізнес-планів тощо.

ПОТЕНЦІАЛ

Ненасичений за багатьма позиціями товарів і послуг споживчий ринок, з одного боку, та наявність підприємливих людей, які очікують на можливості ведення чесного і прозорого бізнесу в умовах відкритої конкуренції і правового захисту з боку держави, – з іншого.

ПРОБЛЕМИ ТА ОБМЕЖЕННЯ

Політика влади стосовно бізнесу в Києві, як і в країні загалом, спрямована переважно на підтримку крупного бізнесу; інтереси та потреби середнього та особливо малого підприємництва практично ігноруються.

Підприємницький клімат не відповідає міжнародним стандартам; поширеним є протекціонізм стосовно певних підприємств з боку окремих представників міської влади (зокрема, через надання податкових пільг, виділення земельних ділянок тощо). Звідси:

- відсутність конкурентного поля, монополізація окремих сфер підприємницької діяльності
- низька довіра столичного бізнесу до можливості захисту своїх інтересів цивілізованим шляхом
- високий рівень корупції та хабарництва; значна частка підприємств здійснює неофіційні платежі чиновникам

Високий рівень політичної нестабільності – отже, ризикованості бізнесу

Нестабільність податкового та регулятивного законодавства – що створює підґрунтя для можливих зловживань з боку чиновників

“Зарегульованість” підприємництва в місті (великий обсяг ліцензій, дозволів, зборів які вимагаються для започаткування роботи); ускладненість процедур отримання дозволів, ліцензій тощо

Недостатність платоспроможного попиту населення міста

Брак торговельних, офісних, складських площ у місті

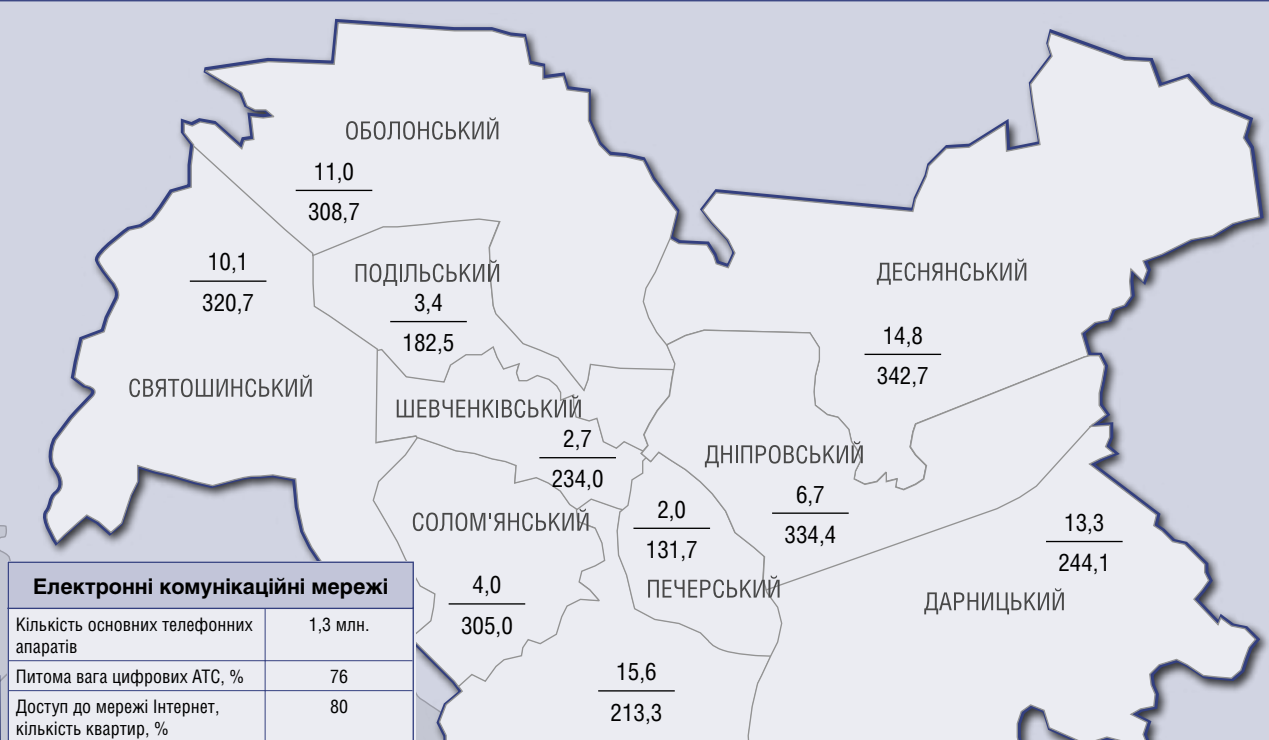
Брак ефективної фінансово-кредитної підтримки (висока вартість ресурсів, велика застава, стислі терміни строки фінансування)

Міська Програма сприяння розвитку підприємництва на 2005-2006рр. є непрозорою, декларативною, не повною мірою враховує реальні проблеми підприємництва

Мізерний, порівняно із середньою по місту, рівень середньомісячної заробітної плати на малих підприємствах

Низький рівень інформування підприємців про перспективи та наслідки вступу України до торговельних союзів

**Адміністративно-територіальний поділ,
площа, тис. га/населення, тис. осіб**



Електронні комунікаційні мережі

Кількість основних телефонних апаратів	1,3 млн.
Питома вага цифрових АТС, %	76
Доступ до мережі Інтернет, кількість квартир, %	80
Частка киян-користувачів Інтернет у загальній їх чисельності в Україні, %	56
Кількість операторів мережі Інтернет	86

Електронний Уряд, кінець першого півріччя

Веб-сайт Київської міської влади	www.kmv.gov.ua
Веб-сайт Київської міської державної адміністрації (КМДА)	www.kmda.gov.ua
Частка підрозділів КМДА – користувачів Інтернет, %	95
Частка районних державних адміністрацій (РДА) – користувачів Інтернет, %	100
Кількість веб-сайтів підрозділів КМДА	12
Кількість веб-сайтів районних державних адміністрацій	9
Число службовців КМДА, які мають доступ до Інтернет	1 561
Число службовців РДА, які мають доступ до Інтернет	1 587

ЗВ'ЯЗОК

- В експлуатації знаходиться 164 АТС загальною ємністю – 1 214 911 номерів та задіяною – 1 064 498. Телефонна щільність становила 48,3 номери на 100 жителів.
- Активними користувачами Інтернет в Україні є близько 2,2 млн. осіб, з них 56,4% припадає на Київ – 1,24 млн., або 46,4% населення міста.

СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

- територіальна громада міста;
- міський голова;
- міська рада;
- виконавчий орган міської ради (Київська міська державна адміністрація);
- 10 районних рад;
- 10 виконавчих органів районних рад (районні державні адміністрації);
- органи самоорганізації населення.

Виробничий та науковий потенціал

Кількість великих і середніх підприємств	485
З них техногенно-небезпечних	188
Кількість наукових організацій	389
Темпи приросту обсягів промислової продукції, листопад 2005р. до листопада 2004р., %	11,8
Частка підприємств, що збільшили темпи росту, серпень 2005р., %	50,9
Частка підприємств, що зменшили темпи росту, серпень 2005р., %	46,4

Земельний фонд. Загальна площа Києва складає 835,6 кв. км (83,6 тис. га), або 0,14% території України. Забудована площа – 34,1 тис. га; водне дзеркало – 6,7 тис. га; зелена зона в межах міста – 56,3 тис. га (у т.ч. ліси – 36,1 тис. га).

Структура земель за формою власності: державна власність – 81,1 тис. га (96,9%); приватна – 2,4 тис. га (3,1%). Землі, не надані у власність та постійне користування, а також землі запасу складають 17,4 тис. га (20,8%); **спостерігається тенденція їх постійного зменшення.**

Землекористування. Не завершена інвентаризація земель Києва; не встановлені межі парків, скверів, територій природно-заповідного фонду, зелених зон загального користування відповідно до Генерального плану/

Детальні плани територій (ДПТ) не розроблені (за винятком Печерського району). Завершення цієї роботи, згідно з Розпорядженням "Про заходи по реалізації резолюцій громадських слухань щодо збереження історичної забудови, природно-заповідних територій та впорядкування територій зелених насаджень загального користування м.Києва" №307 від 4 жовтня 2005р., віднесене на 2009р.

Усе це зберігає можливості та передумови безконтрольного, непрозорого використання земель та їх забудови.

Резерв землі під забудову. Місто має значні інвестиційно привабливі території – 200-250 га промислових зон. Згідно з Генеральним планом, до вносу передбачаються 140 підприємств. Як резервні території із значним потенціалом розвитку розглядаються райони, забудовані "хрущівками". Прийнято рішення про їх комплексне освоєння, але процес стримує неприйняття законів, що забезпечують захищеність мешканців п'ятиповерхівок.

Використовуються також поточні програмні документи загальнодержавного рівня. Так, Програма соціально-економічного та культурного розвитку міста Києва на 2005р. була підготовлена на базі актуальних на час її підготовки документів: Указу Президента України “Про стратегію економічного і соціального розвитку України на 2004-2015рр. – Шляхом європейської інтеграції” №493 від 28 квітня 2004р. та Послання Президента України до Верховної Ради України “Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011рр. “Європейський вибір”.

Як видно з наведеного переліку, як база планування використовуються документи різного рівня, що визначають певні напрями і засади розвитку на різні терміни в різних сферах і не завжди розраховані на виконання. Головним містобудівним документом залишається Генеральний план.

Утім, як повідомляється, визначені ним показники та встановлені нормативи дотримуються не завжди і не повною мірою. Так, досі не встановлені межі зелених зон загального користування, парків, скверів, територій природно-заповідного фонду тощо, як це передбачалося Генеральним планом⁸. Натомість, на території ліквідованого в 1997р. заповідника “Древній Київ” в урочищі Гончари-Кожум’яки будується елітне приватне селище, Генеральним планом не передбачене⁹.

За оцінками, забудова Києва відбувається хаотично, в закритому режимі, з порушеннями Генерального плану та норм забудови (стандартів щільності забудови, інсоляції, озеленення), тобто – зі зниженням стандартів якості життя киян. Останнім часом ситуація навколо забудови набула форм відкритого, іноді силового, протистояння жителів міста, забудовників і місцевої влади. У листопаді 2005р. Київська міська рада змусила була скасувати вісім рішень з приводу відведення землі для забудови. Кількість так званих “гарячих точок” протистояння забудовників і жителів міста оцінюється в межах від 160 до 300.

Загалом, реальна містобудівна ситуація свідчить про недотримання базових документів розвитку Києва власне міською владою, яка в Києві здійснює одночасно представницькі, виконавчі та контрольні функції – отже, жодним чином ані підзвітна, ані підконтрольна міській громаді¹⁰.

З іншого боку, центральна влада так само довільно розпоряджається надбанням міста, в т.ч. – його історико-культурними пам’ятками. Так, незважаючи на активне громадське протистояння, численні звернення громадських організацій та окремих жителів Києва,



з Кловського палацу був видалений музей історії Києва, а палац (один із двох у місті) – переданий під резиденцію Верховного Суду України. Це, можливо, найбільш виразний приклад, який ілюструє ставлення влади до міста і громади міста.

Таким чином, жителі Києва стали фактично заручниками, з одного боку, столичного статусу міста, з іншого – невідконтрольного громаді органу місцевого самоврядування. За 14 років незалежності в місті не побудована фактично жодна суспільно значима будівля, натомість дедалі більше обмежується доступ громадян до пам’яток, зелених зон загального користування тощо. Відбувається відчуження киян від міста як винятково адміністративного центру, переважаної представницькими функціями.

Внутрішні проблеми Києва обтяжені дискусіями з областю навколо створення **Київського столичного округу**, що передбачає суттєве розширення території міста¹¹. Проте, місто та область не можуть дійти згоди, оскільки у столиці, з одного боку, та в області – з іншого, відсутні як спільне бачення розвитку територій, так і єдиний загальний генеральний план розвитку (чи концепція розвитку).

Отже, ситуація, що склалася між киянами, міською владою і забудовниками, між Києвом та областю потребують перегляду нинішньої політики розвитку міста і приміських зон і розробки нових концептуальних засад бачення міста, його функцій, його майбутнього і шляхів його розвитку. ■

⁸ Так само, досі не розроблені детальні плани територій (ДПТ) – попри наявність Програми розроблення містобудівної документації м.Києва на період 2004-2006рр., затвердженої рішенням Київської ради №158/1368 від 15 квітня 2004р. Нещодавно завершення цієї роботи було перенесено на 2009р.

⁹ Поряд мала бути споруджена Площа Європи – 52 будинки у стилі європейських країн, де мали бути розміщені відповідні культурні представництва. В такому разі забудова як громадсько-культурний об’єкт відповідала б статусу урочища в Генеральному плані.

У жовтні 2005р. виявилось, що, *по-перше*, елітне житло зведене з порушеннями узгодженого раніше проекту, без погодження з Головним управлінням архітектури проектів усіх особняків і садіб, *по-друге*, не проведені протизсувні роботи, *по-третє*, не виконані зобов’язання в частині реставрації і відновлення археологічних пам’яток. І врешті – доступ до урочища для громадян закритий і охороняється. Див.: Осипова Л. Гончары-Кожемьяки делают доступными. – Деловая столица, 10 октября 2005г., с.34.

¹⁰ Докладно див. Розділ 3 цієї доповіді.

¹¹ Передбачалося приєднання до території міста 60 тис. км² території Вишгородського, Бориспільського, Броварського, Києво-Святошинського та Обухівського районів (загалом 28 населених пунктів). У перспективі, до новоутвореного конгломерату мали б приєднатися ще п’ять більш віддалених районів – Бариський, Бородянский, Кагарлицький, Макарієвський і Фастівський. Вперше нова територіальна конфігурація столиці була запропонована під час обговорення Генерального плану розвитку Києва до 2020р. Див.: Київ-2015. Стратегія розвитку: Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку на період до 2015р. – Київська міська державна адміністрація, Київ, 2004, с.33-41.

2. ЖИТЕЛІ МІСТА: ЗАГАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ, РІВЕНЬ І ЯКІСТЬ ЖИТТЯ

До загальних (кількісних) характеристик населення міста, з огляду на предмет дослідження можна віднести, крім соціально-демографічних (чисельність, гендерна, вікова, етнічна, освітня, соціальна структури), також характеристики за такими ознаками, як тривалість та умови проживання в місті, наміри пов'язати (чи ні) з Києвом своє майбутнє життя, вибір мови побутового спілкування та самоідентифікація в координатах соціальних класів.

Рівень і якість життя визначаються рівнем і характером зайнятості населення, обсягом і структурою доходів, ступенем забезпеченості предметами тривалого користування, житлом, доступністю якісних товарів і послуг. Інтегральним показником якості життя покладається стан здоров'я населення та демографічні тенденції.

Сукупність цих характеристик та їх аналіз, поряд з іншими чинниками, дають підстави для оцінки процесів, що відбуваються у спільноті міста, та прогнозування їх подальшого розвитку.

2.1 ЗАГАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ НАСЕЛЕННЯ МІСТА

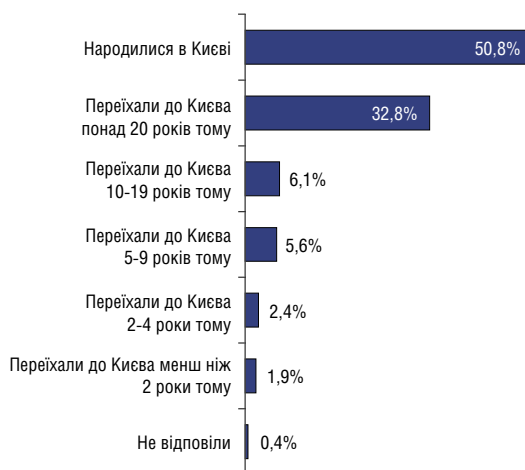
Для опису загальних характеристик населення міста використані статистичні дані, результати останнього за часом перепису населення (2001р.), а також дані, отримані в результаті соціологічних опитувань жителів міста та експертів, проведених Центром Разумкова¹.

За статистичними даними, на початок 2005р. постійне населення Києва становило 2,625 млн. осіб (5,2% населення України), серед яких майже 54% – жінки, 46% – чоловіки. За віковою ознакою: 66,6% – працездатного віку, 19,5% – старшого, а 13,9% – молодшого за працездатний. За результатами перепису 2001р., жителями міста є представники 135 національностей. Переважну більшість (82,2%) складають українці; крупні етнічні групи (понад 5 000 осіб)

становлять також росіяни, євреї, білоруси, поляки та вірмени.

За результатами соціологічного опитування, проведеного в листопаді 2005р., **корінних киян серед жителів міста** – половина (50,8%); тих, хто живе в місті понад 20 років – майже третина (32,8%). Майже 16% – люди, які переїхали до Києва менше 20 років тому (діаграма “Як давно Ви живете в Києві?”).

Як давно Ви живете в Києві?
% опитаних



Освітній рівень дорослих жителів міста є досить високим: 47% мають або здобувають вищу освіту, 47,8% – середню або середню спеціальну. Лише



¹ У межах проекту було здійснене пілотне (з 23 червня по 4 липня 2005р.; опитано 892 респонденти віком від 18 років) та основне дослідження – з 10 по 18 вересня 2005р.; опитано 1 028 респондентів віком від 18 років. Обидва опитування є репрезентативними стосовно дорослого населення Києва за віком і статтю. Теоретична похибка обох опитувань не перевищує 3,5%. Тут і далі використовуються також результати інших опитувань, що проводяться Центром Разумкова в рамках моніторингу ситуації в Києві, зокрема, опитування, що проводилося з 2 по 14 листопада 2005р. (опитано 1 005 респондентів віком від 18 років) та з 19 по 30 листопада 2005р. (опитано 819 респондентів віком від 18 років). Характеристики інших опитувань, що згадуються в тексті, наводиться окремо.

5% – люди з неповною середньою освітою (їх переважна частина належать до найстаршої вікової групи – 60 років і більше).

За **соціальним статусом (зайнятістю)**, більшість (57,4%) дорослого населення міста становлять особи, рід занять яких передбачає наявність високого рівня освіти та/або кваліфікації: керівники різного рівня – 4,2%, спеціалісти – 22,1%, службовці – 8,7%, військовослужбовці Збройних Сил (ЗС), Служби безпеки (СБУ) та Міністерства внутрішніх справ України (МВС) – 2,7%, кваліфіковані робітники – 19,7%. Ще 4,5% опитаних віднесли себе до підприємців; 6,6% – є учнями або студентами.

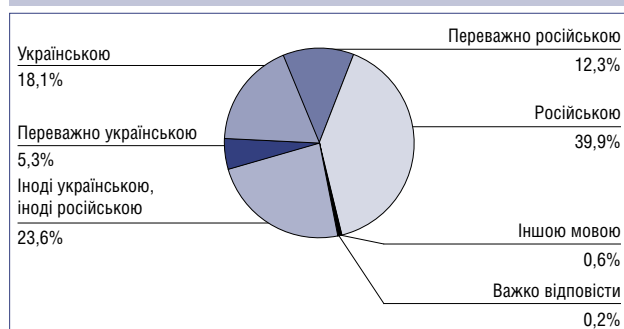
Водночас, як видно з таблиці “Соціальний статус (зайнятість) жителів Києва”, більш ніж кожен п’ятий киянин (21,5%) – пенсіонер, 2,4% дорослих – не працюють (крім домогосподарок і непрацездатних).

Соціальний статус (зайнятість) жителів Києва, % опитаних

Спеціаліст	22,1
• у т.ч. технічного профілю	6,1
• з природничих наук	1,1
• гуманітарного профілю (в т.ч. економісти, юристи, фахівці в галузі освіти, мистецтва, охорони здоров’я тощо)	14,9
Пенсіонер	21,5
Кваліфікований робітник	19,7
Службовець	8,7
Учень, студент	6,6
Підприємець	4,5
Керівник підприємства, установи (або підрозділу підприємства чи установи)	4,2
Військовослужбовець ЗС, СБУ та МВС	2,7
Некваліфікований робітник	2,6
Непрацюючий	2,4
• не зареєстрований як безробітний	2,1
• офіційно зареєстрований безробітний	0,3
Домогосподарка	1,9
Непрацездатний (в т.ч. інвалід)	0,2
Інше	1,9
Не відповіли	1,0

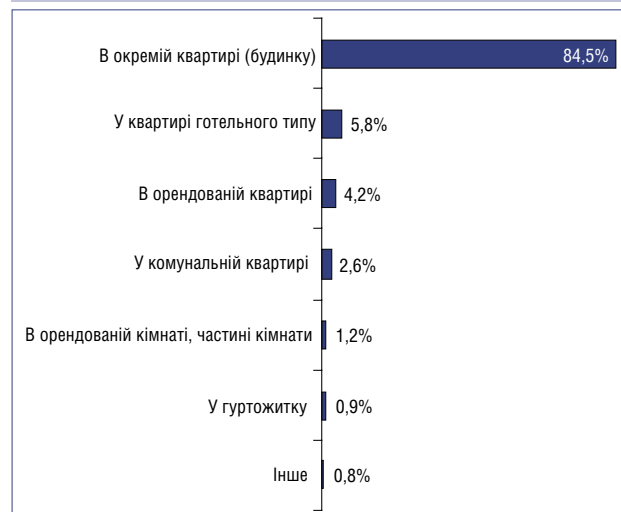
Серед киян побутують насамперед дві **мови спілкування**: українська та російська. Українською мовою спілкуються вдома 23,4% опитаних (винятково – 18,1%; переважно – 5,3%), російською – 52,2% (винятково – 39,9%; переважно – 12,3%), іноді українською, іноді російською – 23,6%. Іншими мовами спілкуються 0,6% киян (таблиця “Якою мовою Ви розмовляєте вдома?”).

Якою мовою Ви розмовляєте вдома? % опитаних



Як видно з діаграми “Умови проживання киян”, **переважна більшість (84,5%) жителів Києва мешкають в окремих квартирах чи будинках**; 5,8% – у квартирах готельного типу; 2,6% – в комунальних квартирах. Винаймають квартири, кімнати чи “кутки” – 5,4%, мешкають у гуртожитках – 0,9% опитаних.

Умови проживання киян, % опитаних



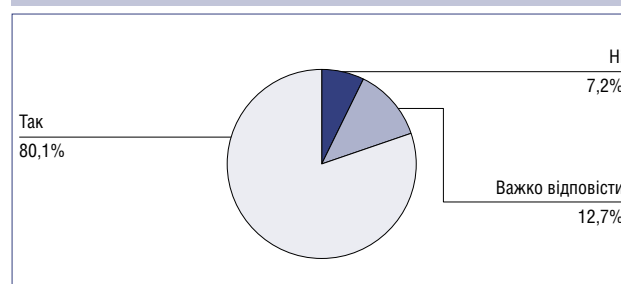
Більшість (68,6%) киян відносять себе до середнього класу – проти 51,9% громадян у середньому по Україні (таблиця “Якщо українське суспільство умовно поділити на три соціальні класи...”). До нижчого – менше, ніж у середньому по Україні: 24,1% проти 39,5%, відповідно. Показники віднесення до вищого класу на статистично значущому рівні вищі, ніж загалом по Україні.

Якщо українське суспільство умовно поділити на три соціальні класи, то до якого класу Ви б віднесли себе? % опитаних

	Київ	Україна
До середнього	68,6	51,9
До нижчого	24,1	39,5
До вищого	1,2	0,4
Важко відповісти/не відповіли	6,1	8,2

Переважна більшість (80,1%) киян пов’язують своє майбутнє саме з Києвом. Не бачать у місті свого майбутнього – лише 7,2% опитаних (діаграма “Чи могли б Ви сказати про себе, що своє майбутнє Ви пов’язуєте з Києвом?”).

Чи могли б Ви сказати про себе, що своє майбутнє Ви пов’язуєте з Києвом? % опитаних



Узагальнюючи наведене, можна припустити, що найближче майбутнє міста визначатимуть його нинішні жителі – переважно люди з високим рівнем освіти та/або кваліфікації, фактично двомовні, досить толерантні в мовному та національному питаннях (беручи до уваги відсутність значимих зіткнень на подібному підґрунті), порівняно забезпечені і впевнені у своїх силах. Водночас, привертають увагу незначна частка підприємців у соціальній структурі населення міста, а також гендерна диспропорція та невелика частка дітей в його віковій структурі.

2.2 РІВЕНЬ І ЯКІСТЬ ЖИТТЯ КИЯН

Рівень життя населення визначається насамперед параметрами зайнятості, оплати праці та соціального захисту; характеризується – рівнем і структурою доходів і витрат. Враховується також самооцінка громадянами їх матеріального становища. Інтегрованими показниками якості життя є стан здоров'я населення та демографічні тенденції, зокрема, тривалості життя.

Аналіз цих параметрів свідчить, що рівень життя переважної більшості киян вичерпується фактично задоволенням життєвих потреб першого рівня (вітальних потреб) і не передбачає можливостей значимого інвестування як в економіку міста (країни), так і у власне майбутнє.

У підрозділі використані статистичні дані, результати соціологічних та експертних опитувань Центру Разумкова, а також – дані вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України (включаючи Київ), що їх проводить Державний комітет статистики України².

Зайнятість та оплата праці

Зайнятість і безробіття. Рівень зайнятості населення Києва протягом останніх п'яти років зріс з 61,3% у 2000р. до 64,4% у 2004р.

Рівень офіційно зареєстрованого безробіття в Києві – найнижчий в Україні і протягом 2003-2004рр. становив 0,4% населення працездатного віку (в цілому по Україні – 2,8% і 2,6%, відповідно)³. **Рівень безробіття, обчислений за методологією Міжнародної організації праці (МОП),** у 2004р. становив 6,1% економічно активного населення міста (віком 15-70 років).

Практика вимушеної неповної зайнятості найманих працівників зменшується: якщо у 2000р. у вимушених адміністративних відпустках перебували 8,6% найманих працівників, то у 2004р. – 0,5%; працювали в режимі неповного робочого дня (тижня) – 5,5% і 3,7%, відповідно⁴.

Безробітні за методологією МОП

	2000	2001	2002	2003	2004
Всього безробітних, тис. осіб	115,0	82,9	86,2	68,1	67,5
з них особи, які шукали роботу, намагались організувати власну справу	107,4	79,0	81,2	57,4	62,2
у т.ч. за тривалістю пошуку роботи, %					
до 1 міс.	4,5	4,3	2,3	3,1	9,8
від 1 до 3 міс.	12,4	7,6	9,4	7,8	31,0
понад рік	53,6	40,2	38,8	25,9	40,8
Середня тривалість пошуку роботи, міс.	9	9	9	9	7
Вивільнені з економічних причин, %	51,1	26,3	26,7	21,1	28,6

Окремі показники безробіття, обчислені за методологією МОП, наводяться в таблиці “Безробітні за методологією МОП” і свідчать про поступову стабілізацію ситуації з безробіттям у Києві⁵.

У січні-вересні 2005р. рівень зареєстрованого безробіття становив 0,37%, що фактично корелює з наведеними вище даними, отриманими в результаті соціологічного опитування. За оперативними даними Київського міського центру зайнятості, станом на 1 жовтня 2005р., на обліку перебували 39,9 тис. безробітних.

За дев'ять місяців 2005р. в місті створено 62,7 тис. робочих місць (переважно на підприємствах колективної і приватної форм власності). Кількість вакансій станом на 1 жовтня 2005р. становила 31 681, що на 20,6% більше, ніж на відповідну дату 2004р. Отже, на кожну вакансію припадало 1,2 особи з числа офіційно зареєстрованих безробітних. Проте, переважна більшість (68,5%) вакансій – робітничі та такі, що не потребують кваліфікованої праці, і відповідно пропонують низьку її оплату⁶. Враховуючи наведені вище дані про освітній і кваліфікаційний рівень переважної частини дорослого населення міста, можна припустити, що такі вакансії не можуть становити інтерес для киян.

Оплата праці. Оплата праці в Києві залишається найвищою в Україні, проте найвищими у столиці є і вартість життя та рівень інфляції. Але головне – співвіднесення середньої заробітної плати в Києві з прожитковим мінімумом для працездатної особи свідчить про те, що киянин-найманий працівник фактично позбавлений можливості за рахунок офіційної зарплати утримувати хоча б одного непрацездатного члена сім'ї на рівні, вищому від рівня виживання.

Номинальна середня зарплата в Києві є найвищою в Україні; середньомісячна заробітна плата у 2004р. становила 967 грн. (або \$182), проти 590 грн. (або \$111) по Україні.

² На момент підготовки цієї доповіді наявні дані за 2004р. Враховуючи, що значимі зміни у витратах і ресурсах домогосподарств України в цілому та Києва зокрема протягом 2005р. не спостерігалися, оцінки та висновки, зроблені на підставі зазначених даних, є коректними і для 2005р. Дані наводяться за джерелом: Витрати і ресурси домогосподарств України у 2004р. – Державний комітет статистики України, Київ, 2005.

³ У Києві та Київській області зафіксовано найнижчий рівень безробіття. – Наша столиця, 28 жовтня 2005р., с.3.

⁴ Соціальні індикатори рівня життя населення. – Державний комітет статистики України, Київ, 2005, с.215, 219.

⁵ Джерело: Статистичний щорічник м.Києва за 2004 рік. – Київ, 2005, с.214-215.

⁶ Про підсумки економічного та соціального розвитку м.Києва за дев'ять місяців 2005р. – Див.: Офіційна веб-сторінка Київської міської державної адміністрації; <http://www.kmv.gov.ua>.

За січень-листопад 2005р. середньомісячна номінальна заробітна плата в місті складала 1 274,2 грн., що на 34,9% більше, ніж за аналогічний період 2004р., та в 1,6 раза перевищувало загальноукраїнський показник (787,2 грн.). Реальна заробітна плата, порівняно з відповідним періодом 2004р., зросла на 18%⁷.

У листопаді 2005р. середня номінальна зарплата у Києві становила 1 450 грн. (\$287), що на 1,8% більше, ніж у жовтні. Це сума зарплати-брутто. Якщо з неї вирахувати податок на доход фізичної особи та відрахування до фондів загальнообов'язкового соціального страхування, то середня зарплата в Києві у листопаді – приблизно 1 224 грн. (\$242), або 2,7 встановленого прожиткового мінімуму для працездатних осіб (453 грн.; \$90).

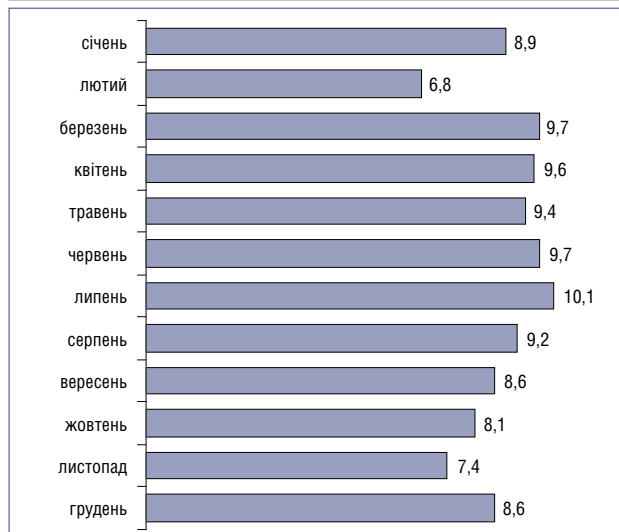
Зберігається значна диференціація заробітної плати. За офіційними даними, у вересні найбільшою була заробітна плата на авіаційному транспорті (2 853 грн.), підприємствах пошти та зв'язку (2 717 грн.) та у фінансових установах (2 728 грн.). Найменшою – у сферах освіти (950 грн.) та охорони здоров'я (642 грн.)⁸.

Привертає увагу рівень заробітної плати у сфері, від якої значною мірою залежить інтегральний показник якості життя населення – стан здоров'я. Середня зарплата-нетто у сфері охорони здоров'я становить приблизно 533 грн., або 1,2 прожиткового мінімуму для працездатної особи.

Заборгованість із заробітної плати. Як видно з діаграми “Заборгованість з виплати заробітної плати”, обсяги заборгованості до листопада 2005р. мали тенденцію до зменшення⁹. Проте водночас зберігається практика накопичення нових заборгованостей.



Заборгованість з виплати заробітної плати, м.Київ, 2005р., млн.грн.



Станом на 1 грудня 2005р., загальна сума заборгованості із заробітної плати становила 8,6 млн. грн., що на 3,1% (0,3 млн. грн.) менше, ніж на початку року. При цьому, 4,1 млн. грн., або 82% загальної суми заборгованості економічно активних підприємств припадає на підприємства державного сектору, що знаходяться в управлінні центральних органів виконавчої влади¹⁰.

Наведене свідчить, *по-перше*, про знижену вартість праці як в Україні в цілому, так і в Києві; *по-друге*, про недалекоглядність державної політики оплати праці зайнятих у бюджетному секторі: найнижчою є заробітна плата у сферах, від яких безпосередньо залежить якість нинішніх і майбутніх трудових ресурсів, – в освіті та охороні здоров'я.

Пенсійне забезпечення та соціальні виплати

Пенсійне забезпечення. Середній розмір місячної пенсії у Києві протягом 2000-2004рр. зріс більш ніж учетверо – з 82 грн. до 355 грн., відповідно, та досяг розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

Серед київських пенсіонерів 67,6% становлять жінки. Середній розмір місячної пенсії для жінок – відчутно менший від аналогічного показника для чоловіків: на початок 2005р. 325 грн. і 416 грн., відповідно. Різниця має тенденцію до збільшення; якщо на початок 2001р. пенсія чоловіків складала 125% пенсії жінок, то на початок 2005р. – 128%¹¹.

Пенсійне забезпечення громадян України, в т.ч. жителів Києва регулюється понад 20 законами, внаслідок чого значною є диференціація пенсій, яка до жовтня 2005р. становила приблизно 1 : 11 і більше¹².

⁷ Середня заробітна плата по регіонах. Експрес-випуски Держкомстату (щомісячні). – <http://www.ukrstat.gov.ua>.

⁸ Среднемесячная зарплата по Киеву составляет 1 368 гривен. – proUA.com, 8 ноября 2005г.

⁹ Заборгованість із виплати заробітної плати по регіонах 2005р. Експрес-випуск. – <http://www.ukrstat.gov.ua>.

¹⁰ Найбільшими боржниками є БАТ “Більшовик” (1,3 млн. грн.); БАТ НУМО “Діаліз” (0,5 млн. грн.); Центральний регіональний спеціальний (воєнізований) аварійно-рятувальний загін (0,3 млн. грн.); БАТ “Авіакомпанія “Авіалінії України”” (0,28 млн. грн.).

¹¹ Статистичний щорічник м.Києва за 2004р., с.199.

¹² Наприклад, пенсія, нарахована згідно із Законом “Про загальнообов'язкове держане пенсійне страхування”, становила 335 грн., а згідно із Законом “Про статус народного депутата” – 3 237 грн. Для порівняння: середній розмір пенсії, призначеної згідно із Законом України “Про донорство крові та її компонентів” – 338 грн., “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” – 355 грн. Див.: Статистичний щорічник м.Києва за 2004р., с.246.

Ситуація змінилася після рішення Конституційного суду України, який визнав незаконним обмеження суми нарахованої пенсії, що містилося у прикінцевих положеннях Закону України “Про загальнодержавне обов’язкове пенсійне страхування”. Внаслідок цього, з жовтня 2005р. окремі категорії працівників отримують пенсії в розмірі 10-30 тис. грн. і більше. Таким чином **розрив у пенсійному забезпеченні громадян країни загалом і киян зокрема збільшився до понад 100 разів.** Для порівняння: в розвинутих країнах, як правило, співвідношення мінімальної і максимальної пенсії становить у середньому 1 : 5¹³.

Соціальні виплати. У 2004р. на обліку в органах соціального захисту перебували близько 62 тис. осіб, які отримали соціальну допомогу на суму 32,8 млн. грн., що становить у середньому 529 грн. (\$100) на особу на рік, або 44 грн. (\$9) на місяць. **Різними видами соціальної допомоги охоплені понад 500 тис. осіб, або майже кожен п’ятий житель Києва.**

Доходи та витрати киянських сімей

Співвіднесення доходів і витрат середнього киянського домогосподарства (сім’ї) свідчить, що структура доходів є характерною для патерналістських держав, а витрат – для бідних суспільств.

Обсяг і структура доходів. За статистичними даними, у 2004р. номінальні грошові доходи в розрахунку на одну особу становили в Києві 9 455 грн. на рік, або 789 грн. на місяць (\$149).

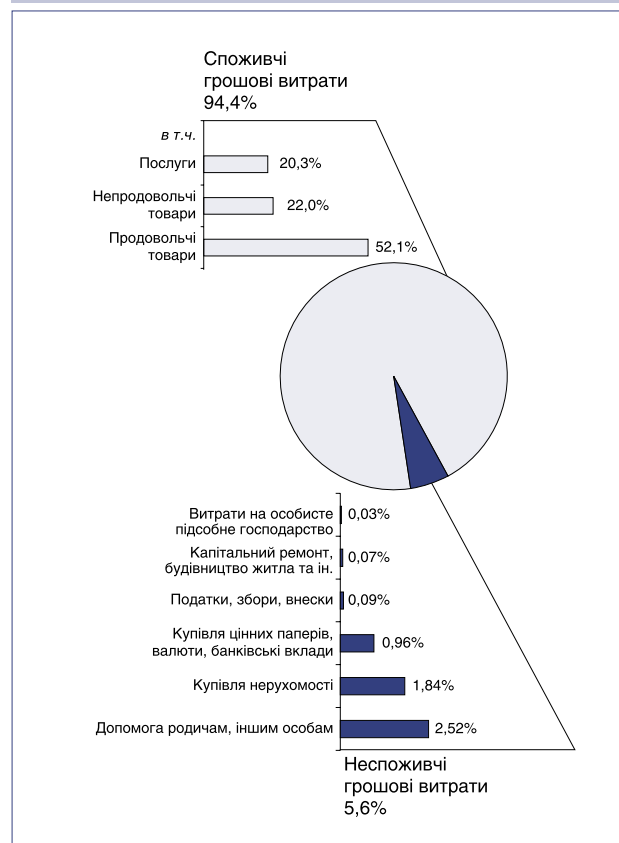
За результатами дослідження домогосподарств, грошові доходи середньостатистичної киянської сім’ї у 2004р. становили приблизно 1 134 грн. на місяць (сукупні ресурси – 1 269 грн.)¹⁴. За середнього розміру сім’ї, що становить у Києві 2,6 особи, – це приблизно 436 грн. на особу, що близько до розміру середнього прожиткового мінімуму (442 грн.) і передбачає добові витрати на суму 14,5 грн. (\$2,9).

У **структурі доходів** населення Києва, станом на кінець 2004р., заробітна плата становила 50,9%; соціальні допомоги – 35,3%; доходи від власності – 5,0%¹⁵. Для порівняння: у структурі доходів населення ЄС частка заробітної плати становить 70%; соціальні трансферти – 26%; доходи від власності – 4%¹⁶.

Обсяг і структура витрат. За результатами обстеження життя домогосподарств Києва, у 2004р. за місячного грошового доходу в 1 134 грн. грошові витрати киянської сім’ї становили 1 243 грн.¹⁷. При цьому, як видно з діаграми “Структура грошових

витрат середньостатистичної киянської сім’ї”¹⁸, абсолютна частина (94,4%¹⁹) витрат припадала на споживчі витрати, і лише 5,6% (або – близько 70 грн., \$14) – на неспоживчі, тобто на заощадження, інвестиції тощо²⁰.

Структура грошових витрат середньостатистичної киянської сім’ї, %



У свою чергу, у структурі грошових споживчих витрат понад половина (51,5%) – це витрати на продовольчі товари (без витрат на алкоголь і тютюн, що становлять 3,5%); ще 10,1% – витрати на оплату житла та комунальних послуг. Якщо у витратах на продовольчі товари врахувати витрати на харчування поза домом та витрати на алкоголь і тютюн, ця частка становитиме 57,1% грошових витрат середньостатистичної

¹³ Див.: Максимчук В. Конституційний суд – за справедливість? – Пенсія, 2005, №12, с.15.

¹⁴ Витрати і ресурси домогосподарств України у 2004р. (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України). – Державний комітет статистики України, Київ, 2005, с.451. Обстеження проводиться Департаментом обстежень домогосподарств Державного комітету статистики України; кількість обстежених домогосподарств Києва – 369 (загальна кількість домогосподарств – 1,038 млн.).

¹⁵ Програма соціально-економічного та культурного розвитку Києва на 2005р. – Офіційна веб-сторінка Київської міської державної адміністрації.

¹⁶ Частка заробітної плати: від 66% у Німеччині і Швеції до 79% в Ірландії; соціальних трансфертів – від 19% в Ірландії до 32% у Швеції; доходи від власності: від 2% в Ірландії, Португалії, Нідерландах, Швеції до 8% у Бельгії (станом на 2000р.). Докладно див.: Заробітна плата в Україні: стан і перспективи реформування. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2005, №1, с.2-25.

¹⁷ Див.: Витрати і ресурси..., с.137.

¹⁸ Джерело: Витрати і ресурси..., с.140-141.

¹⁹ У т.ч.: продукти харчування – 48,6%; житло і комунальні послуги – 11,2%; транспорт – 5,7%; одяг і взуття – 5,6%; охорона здоров’я – 2,8%; відпочинок і культура – 4,0%; освіта – 2,6%.

²⁰ У т.ч. на купівлю нерухомості – 0%; капітальний ремонт, будівництво житла чи інших будівель – 0,1%; купівлю цінних паперів, валюти, банківські вклади – 1,0%.



київської сім'ї²¹. Для порівняння: у розвинутих країнах населення витрачає на продовольчі товари до 25% доходу; інші 75% – непродовольчі товари, послуги, фінансові заощадження, страхові внески тощо.

При цьому, вартість харчування в розрахунку на одну особу становила приблизно 8 грн. (\$1,6) на добу.

Стосовно не споживчих витрат населення Києва можна відзначити наступне. Якщо виходити із середнього обсягу грошових витрат (1 243 грн. на місяць), то **середньостатистична київська сім'я у 2004р. витратила:**

- на капітальний ремонт і будівництво житла – 11 грн. (\$2,1);
- на купівлю нерухомості – 274 грн. (\$52);
- на купівлю цінних паперів, валюти та банківських вкладів – 143 грн. (\$27);
- на податки, збори та внески (включаючи страхові) – 13,7 грн. (\$2,6).

За даними обстеження домогосподарств, у 2004р. частка населення із середньодушовими грошовими витратами на місяць, нижчими від прожиткового мінімуму, у Києві становила 43,7%; сукупними витратами, нижчими від прожиткового мінімуму – 35,0%²².

Таким чином, доходи киян є загалом низькими та мають викривлену, не властиву розвинутим країнам структуру, в якій є заниженою частка заробітної плати та, відповідно – завищеною частка соціальних виплат і допомоги. Тим часом, саме заробітна плата, а не соціальні допомоги чи рента забезпечує високу соціальну мобільність населення розвинутих країн і переважаючу чисельність такого потужного суспільного прошарку, яким є середній клас.

Самооцінка матеріального становища сім'ї

Оцінки матеріального становища власних сімей жителями Києва є відчутно вищими, порівняно з аналогічними показниками загальнонаціонального опитування (таблиця “Яким є в цілому матеріальне становище Вашої сім'ї?”²³). Відносна більшість (45,7%) опитаних засвідчили, що їх сім'ям “у цілому на життя вистачає”, хоча придбання речей тривалого користування викликає труднощі, – тоді як у цілому по Україні відносна більшість (42,4%) респондентів відзначають, що грошей вистачає їм лише на харчування та придбання необхідних недорогих речей. Лише 8,4% (проти 21% по Україні) респондентів засвідчили вкрай незадовільне матеріальне становище.

Яким є в цілому матеріальне становище Вашої сім'ї?
% опитаних

	Київ	Україна
У цілому на життя вистачає, але придбання речей тривалого вжитку, таких як меблі, холодильник, телевізор, уже викликає труднощі	45,7	28,6
Вистачає на харчування та на придбання необхідних недорогих речей	27,5	42,4
Живемо забезпечено, але зробити деякі покупки ми поки що не в змозі (купити квартиру, автомобіль тощо)	14,5	6,3
Ледве зводимо кінці з кінцями, грошей не вистачає навіть на необхідні продукти	8,4	21,0
Ми можемо собі дозволити придбати практично все, що хочемо	0,6	0,4
Важко відповісти/не відповіли	3,3	1,3

Як “забезпечені” оцінили свої сім'ї лише 14,5% опитаних киян (що корелює з часткою тих, хто оцінив рівень життя сім'ї у п'ятибальній системі на “четвірку”, – 14,9%), але й вони не можуть придбати такі речі, як автомобіль або квартиру. Дозволити собі “практично все, що хочемо” можуть лише 0,6% опитаних (корелює з часткою тих, хто оцінив рівень життя сім'ї на “п'ятірку” – 1,0%).

Підсумовуючи наведене, можна стверджувати, **по-перше**, що рівень життя більшості киян є загально низьким, таким, що ненабагато перевищує межу виживання, **по-друге**, за існуючого рівня і структури доходів та витрат кияни не є інвесторами розвитку власного міста.

2.3 ОКРЕМІ ПОКАЗНИКИ ЯКОСТІ ЖИТТЯ КИЯН

До показників якості життя відносять, як правило, якість харчування, забезпеченість предметами тривалого користування, житлом, якісними медичними та освітніми послугами, а також міру доступності названого для населення. Інтегрованими показниками якості життя покладаються стан здоров'я населення та демографічні тенденції, зокрема, тривалості життя.

²¹ Слід відзначити, що частка продуктів, вироблених у підсобних господарствах, у харчуванні київських сімей є мізерною: 0,6% фруктів; 1,5% овочів (для порівняння: у Київській області 20,2% та 74,2%, відповідно). Тобто кияни харчуються фактично за рахунок своїх грошових доходів. Див.: Ресурси і витрати..., с.397.

²² Див.: Витрати і ресурси..., с.336-337. Розмір прожиткового мінімуму у 2004р. становив 362 грн.

²³ Загальнонаціональне опитування проведено з 3 по 13 листопада 2005р. в усіх регіонах України. Опитано 1 993 респонденти віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

Якість харчування і питної води

Незважаючи на те, що частка витрат на харчування складає лівову частку загальних витрат сім'ї, за даними обстежень домогосподарств Києва, **добова енергетична цінність (калорійність) харчування киян складає 3 195 ккал., що є одним з найгірших показників в Україні**; гіршими є лише показники в Рівненській (3 105 ккал.) та Одеській (3 124 ккал.) областях (для порівняння: в середньому по Україні – 3 492 ккал.).

Вміст білків у добовому раціоні жителя Києва складає 89 г (так само, як у середньому по Україні); жирів – 152 г (середній по Україні – 149 г), вуглеводів – 382 г (середній по Україні – 460 г).

Певне підвищення калорійності харчування, порівняно з 2002р., коли відповідний показник становив 3 003 ккал., досягнуте за рахунок випереджаючого збільшення частки жирів (із 136 г до 152 г). Знижується рівень споживання таких продуктів харчування, як м'ясо. Вживання м'яса і м'ясопродуктів скоротилося з 50,4 кг у розрахунку на одну особу у 2000р. до 45,6 кг у 2001р. У 2002р. статистика Києва перейшла на обрахування вживання жителями міста "м'яса, м'ясопродуктів та сала (в перерахунку на м'ясо)"²⁴. Отже, можна припустити, що підтримання необхідної для фізичного здоров'я калорійності харчування забезпечується за рахунок переважно жирів тваринного походження²⁵.

Питна вода. Основними джерелами водопостачання Києва є Дніпро (59%), Десна (30%) і підземні води (11%). Працюють 187 джерел децентралізованого водопостачання, в т.ч. 93 артезіанські свердловини.

Водночас, **очисні споруди міських водогонів мають недостатню пропускну спроможність та незадовільні технічні характеристики**, що не дозволяє повністю усувати забруднення води технічного та антропогенного характеру.



Основним джерелом забруднення є стічні води з високим вмістом шкідливих речовин, зокрема, важких металів, що скидаються промисловими підприємствами у поверхневі водойми. У 2004р. обсяг таких скидів становив 487,7 млн. м³, у т.ч. 26 млн. м³ – без очистки.

Забруднення також спричиняють несанкціоновані сміттєзвалища, неефективна система поводження з відходами виробництва. Ризики забруднення є високими через, зокрема, **ситуацію зі станом каналізаційних колекторів, яка оцінюється як критична** (в аварійному стані знаходиться 36% їх загальної протяжності)²⁶.

Свідченням проблемності сфери є зниження споживання саме свіжої питної води і зростання обсягів оборотної (таблиця "Споживання свіжої та оборотної води"²⁷), що не може відповідати потребам здорового суспільства.

Споживання свіжої та оборотної води,
млн. м³

	2000	2001	2002	2003	2004
Спожито свіжої води	777	825	817	825	857
у т.ч. для господарсько-питних потреб	387	392	386	373	359
Обсяг оборотної та послідовно (повторно) використаної води	466	477	492	454	512

Крім того, стандарти якості питної води у місті не змінювалися з 1982р. Досі не налагоджена система біотестування питної води. Для очищення води використовуються застарілі технології, не розраховані на нинішній рівень її техногенного та антропогенного забруднення.

Стан довкілля

Стан довкілля має першорядне значення для забезпечення здорового способу життя людини в міському середовищі і визначається, насамперед, станом атмосферного повітря, наявністю зелених насаджень та поводженням з відходами життєдіяльності міста.

Стан атмосферного повітря. У місті відзначається тенденція до зростання викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря. Це відбувається за рахунок, *по-перше*, стаціонарних джерел (загальний обсяг викидів – приблизно 28 тис. тонн на рік, з яких близько 52% припадає на об'єкти енергетики теплоелектроцентралей, що пояснюється збільшенням використання мазуту та вугілля нижчої якості). Практично всі ці об'єкти потребують модернізації систем уловлення шкідливих викидів та очищення.

По-друге, викидів пересувних джерел – транспортних засобів, кількість яких у місті протягом останніх 10 років збільшилася у 2,5 рази. Особливо стрімко збільшується кількість автомобілів, яких у 2005р. налічувалося 600 тис. одиниць, у т.ч. 405 тис. приватних легкових автомобілів. Магістралі та вулиці міста

²⁴ Див.: Статистичний щорічник м.Києва за 2004р., с.251.

²⁵ Довідково: критичною межею добової енергетичної цінності харчування вважається 2 100 ккал.

²⁶ Київ-2015: Стратегія розвитку. Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку на період до 2015р. – Київська міська державна адміністрація, Київ, 2004, с.43.

²⁷ Статистичний щорічник м. Києва за 2004 рік. – Київ, 2005, с.310.

пропускають щоденно понад 600 тис. одиниць місцевого транспорту та понад 100 тис. одиниць – транзитного²⁸. Як видно з таблиці “*Викиди шкідливих речовин*”²⁹, на автотранспорт припадає майже 80% їх загального обсягу.

Викиди шкідливих речовин, тис. тонн					
	2000	2001	2002	2003	2004
Викиди шкідливих речовин	170,4	221,4	258,2	199,4	209,8
у т.ч. автотранспортом	137,8	145,2	149,2	158,0	165,1

На початок 2005р., Київ займав третє (після Донецької і Дніпропетровської областей) місце в Україні за викидами від автотранспорту оксиду вуглецю, вуглеводнів, оксидів азоту, сажі та діоксиду сірки (що пояснюється збільшенням кількості одиниць автотранспорту, на якому використовується паливо низької якості, та експлуатацією технічно-застарілого автомобільного парку). За даними Державної гідрометеослужби, протягом дев’яти місяців 2005р. у Києві зафіксовані численні випадки перевищення гранично допустимої концентрації діоксину азоту у 9-12 разів³⁰.

Як видно з таблиці “*Порівняльні показники викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря*”³¹, показник Києва з навантаження викидами шкідливих речовин на квадратний кілометр площі у 25 разів перевищує середній показник по Україні.

Порівняльні показники викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря											
	2000		2001		2003		2004		2005		
	Київ	Україна	Київ	Україна	Київ	Україна	Київ	Україна	Київ	Україна	
тонн/ км ²	213,0	9,8	216,3	10,0	256	10,1	250	10,3	226,0	10,1	
кг/ на душу населення	64,7	119,4	66,2	124,8	77,9	126,9	75,4	131,3	69,1	126,4	

Під час дослідження, проведеного у 2004р. Громадською організацією “Громадський контроль” та Центром політологічного й економічного аналізу “Київ-XXI”, у 10 контрольних місцях міста були зроблені заміри показників забруднення атмосферного повітря і взяті проби ґрунту на вміст радіонуклідів і важких металів. Результати замірів показали, що в усіх контрольних місцях **вміст шкідливих газів у повітрі виявився у 6-10 разів вищим за гранично припустимі норми**. У самому центрі міста, на Бессарабській площі зафіксовано 10-кратне перевищення, що кваліфікується як “**дуже небезпечний**” ступінь перевищення гранично допустимих норм³².



Фахівці засвідчують, що останніми роками спостерігається тенденція подальшого забруднення повітря – тоді як вміст радіонуклідів і важких металів у ґрунті зменшується.

Зелені насадження. За даними Всесвітньої організації охорони здоров’я (ВООЗ), для здорового життя людини в урбаністичному середовищі необхідно 50 м² зелених насаджень загального користування на одного жителя. Сьогодні на жителя Києва (при охарактеризованому вище забрудненні атмосферного повітря) припадає 20,4 м², а за деякими даними – лише 16,5 м² зелених насаджень загального користування³³.

Поширеними є повідомлення, згідно з якими **площа зелених насаджень у місті зменшується, насамперед, через нецільове використання і зловживання в землевідведенні**.

Так, в офіційному документі, датованому 2000р., відзначається: “За останні 15 років, у зв’язку з нецільовим використанням, відбулося зменшення найбільш цінних у містобудівному, рекреаційному та санітарно-оздоровчому відношенні озелених територій: парки культури та відпочинку зменшилися на 140,7 га, лісові території – на 713 га”³⁴.

Скорочення площ зелених насаджень, судячи з окремих повідомлень, продовжується і зараз. Так, порівняльний аналіз Програми розвитку зеленої зони м.Києва до 2010р. (прийнятої 19 липня 2005р.) та Генерального плану розвитку Києва до 2020р., зроблений

²⁸ Див.: За київським часом, 30 вересня 2004р.

²⁹ Статистичний щорічник м.Києва за 2004 рік, с.310.

³⁰ Статистичний бюлетень за січень-жовтень 2005 року. – Київ, 2005, №2, с.111.

³¹ Джерело: Соціальні індикатори рівня життя населення, с.55.

³² На перехресті вулиць Антоновича і Саксаганського – у понад шість разів; Великої Васильківської і Ковпака – у сім разів; бульвару Лесі Українки та вулиці Кутузова – у вісім; на Бессарабській площі – у 10 разів. Див.: Врятувати людей від ядухи допоможуть гроші... з повітря. – Високий замок, 24 листопада 2005р., с.5.

³³ Депутат Київської міської ради стверджує, що реалізація Програми розвитку зелених зон столиці призведе до втрати 380 га цих зон. – УНІАН, 6 грудня 2005р. За офіційними даними, загальна площа Києва складає 835,6 км² (83,6 тис. га), або 0,14% території України. Забудована площа – 34,1 тис. га; водне дзеркало – 6,7 тис. га; зелена зона в межах міста – 56,3 тис. га (у т.ч. ліси – 36,1 тис. га).

³⁴ Концепція розвитку міста Києва. – Київська міська державна адміністрація, АТ “Київ проект”, Інститут “Київ генплан”, Київ, 2000, с.5.

представниками Громадської організації “Голос громади Києва”, дає підстави характеризувати названу Програму як “план знищення парків, скверів і земель природно-заповідного фонду”. Замість деталізації Генерального плану, на думку експертів “Голосу громади Києва”, Програма фактично пропонує легалізацію його порушень, зроблених у процесі виділення земель у зелених зонах міста. Загалом, з прийняттям Програми місто втрачає 380 га зеленої зони³⁵.

Існують численні приклади забудови (отже – скорочення) зелених зон міста, в т.ч. тих, що мають природоохоронний статус. Це уможливлено тим, що досі не завершена інвентаризація земель Києва; не встановлені межі парків, скверів, територій природно-заповідного фонду, зелених зон загального користування відповідно до Генерального плану розвитку Києва до 2020р. – що і створює можливості та передумови безконтрольного, непрозорого використання земель та їх забудови³⁶.

За результатами соціологічних досліджень, **кожен третій житель міста (33,8% опитаних) відносить недостатність і поганий санітарний стан зелених зон Києва до проблем, що хвилює його найбільшою мірою**. Експерти оцінили рівень забезпечення міста зеленими зонами у 3,12 бали (за п’ятибальною шкалою); загальну ситуацію з екологічним захистом – у 2,09 бали.

Поводження з відходами. Рівень переробки і вторинного використання відходів у Києві є нижчим, ніж у середньому по Україні; значна їх частина (близько 80 тис. тонн на рік) накопичується на звалищах або знищується за використанням недосконалих технологій, що спричиняє забруднення довкілля та погіршує якість міського середовища.

Суттєву небезпеку становлять **токсичні відходи**, обсяги яких дедалі зростають (на початок 2003р. – 194,4 тис. тонн, у т.ч. 172,2 тис. тонн – 1-3 класів небезпеки).

Обсяг **твердих побутових відходів** становить 3,5-3,8 млн. м³ на рік; з них лише 20% утилізується на сміттєспалювальному заводі “Енергія” (при цьому, технології утилізації не забезпечують задовільний рівень очистки димових газів і стічних вод), 80% – захоронюється на території Київської області, де на цей час налічується 29 звалищ загальною площею понад 165 га (лише протягом 2004р. на них було вивезено близько 1,5 млн. м³ сміття). У 2005р. комунальні служби очікують збільшення цього обсягу на 0,5 млн. м³. Відзначається, що останнім часом “почастішали випадки вивезення твердих побутових відходів до невідповідних та несанкціонованих звалищ у межах міста та приміської зони”³⁷.

Опитані Центром Разумкова експерти оцінили ситуацію з вивезенням та утилізацією сміття в Києві у 2,48 бали (за п’ятибальною шкалою).

Підсумовуючи наведене, можна констатувати наявність негативних тенденцій погіршення стану довкілля в місті, що відповідним чином позначається на здоров’ї жителів.

Безпека життєвого середовища

До чинників безпеки життєвого середовища належать, зокрема, стан охорони праці, безпеки дорожнього руху, рівень злочинності, а також інші чинники, що стосуються систем забезпечення побуту і діяльності людей.

Охорона праці. За офіційними оцінками, протягом останніх 15 років активне впровадження у трудові відносини механізмів “ринкового регулювання” призвело до втрати ефективності захисту від нещасних випадків на виробництві та хвороб, пов’язаних з роботою (у т.ч. стресів)³⁸.

У результаті, станом на кінець 2004р., майже **кожен п’ятий (19%) працівник Києва у галузях промисловості, сільського господарства, будівництва і транспорту працював в умовах, що не відповідають санітарно-гігієнічним нормам**³⁹. Як свідчать показники, наведені в таблиці “*Чисельність потерпілих від нещасних випадків, пов’язаних з виробництвом*”⁴⁰, показники виробничого травматизму (особливо зі смертельним наслідком) протягом 2000-2004рр. мали тенденцію до зростання.

Чисельність потерпілих від нещасних випадків, пов’язаних з виробництвом

	2000	2001	2002	2003	2004
Чисельність потерпілих із втратою працездатності на один робочий день і більше та смертельним наслідком, осіб	749	859	802	870	894
у т.ч. зі смертельним наслідком, осіб	46	56	74	74	63
Кількість людино-днів непрацездатності, тис.	...	36,6	32,1	34,2	39,5
На одного потерпілого (днів)	...	43	40	39	44

Водночас, коефіцієнт виробничого травматизму (число потерпілих на 1 000 працюючих) є нижчим від загальноукраїнського показника і в 1998-2004рр. коливався в межах 1,2-0,9 (по Україні – 2,3-3,4), у т.ч. зі смертельним наслідком – 0,108-0,063. Найвищі показники рівня травматизму – у будівництві

³⁵ А саме: 230 га парків і скверів; 53 га спецпарків; 19 га земель природно-заповідного фонду та 92 га земель, зарезервованих під створення заповідних об’єктів. Програма суттєво зменшує площі багатьох парків і зелених зон міста. Так, Ботанічний сад зменшився на 5,5 га, Володимирська гірка – на 0,5 га, Маріїнський парк – на 1,4 га (до речі, парки-пам’ятники садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення), сквер поблизу театру Франка – на 0,4 га, Гідропарк – на 16 га, Пирогово – на 13 га, Протасів яр – на дві третини (на 19 га). Окремі сквери, присутні у Генеральному плані розвитку Києва до 2020р., у Програмі взагалі не згадуються. Див.: У нас отбирают зеленые зоны. – Деловая неделя, 7 декабря 2005г., с.9.

³⁶ Київський міський голова О.Омельченко дав доручення провести до кінця грудня 2005р. ревізію зелених зон столиці з метою з’ясування змін їх площі. Міський голова впевнений, що ревізія виявить збільшення названих площ, лише в центральній частині міста можуть бути виявлені “невеликі перекося”. Див.: В зеленые зоны нагрянет ревизор. – Деловая неделя, 13 декабря 2005г., с.9.

³⁷ “Мусорные” полигоны уйдут с молотка. – Деловая неделя, 7 декабря 2005г., с.9.

³⁸ Див.: Соціальні індикатори рівня життя населення, с.57.

³⁹ Насамперед, це стосується підприємств з виробництва та розподілення електроенергії, газу та води (38%), виробництва з деревини (26,4%), виробництва транспортного устаткування (24,6%), транспорту – 21,6%. Статистичний щорічник м.Києва за 2004 рік, с.244.

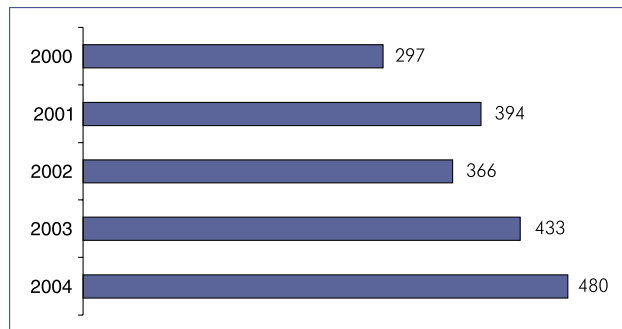
⁴⁰ Джерело: Статистичний щорічник м.Києва за 2004 рік, с.236.

(у 2004р. – 2,2 на 1 000 працюючих), в обробній промисловості (1,6) і транспорті (1,2)⁴¹. Проте, цей показник навряд чи враховує випадки виробничого травматизму зайнятих у тіньовому секторі, які нелегально (не зареєстровано) працюють саме в найбільш потенційно небезпечних галузях (таких, як будівництво).

Безпека дорожнього руху. У Києві – **найвищий в Україні показник безпеки дорожнього руху**: кількість ДТП у розрахунку на 100 км доріг⁴². Кількість зареєстрованих порушення правил безпеки руху та експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами, зросла протягом 2000-2004рр. на 80% – з 297 випадків у 2000р. до 480 у 2004р.⁴³

Смертність від нещасних випадків, пов'язаних із транспортом, протягом 2001-2004рр. демонструє сталу тенденцію до підвищення (діаграма “Смертність від нещасних випадків, пов'язаних із транспортом”⁴⁴) і загалом зросла з 297 випадків у 2000р. до 480 – у 2004р., або на 62%.

Смертність від нещасних випадків, пов'язаних із транспортом, осіб



За 11 місяців 2005р. кількість ДТП, порівняно з аналогічним періодом 2004р., зросла на 4,9%, кількість ДТП з випадками травмування людей – на 8%. Отже, тенденції до підвищення безпеки дорожнього руху в місті поки що не спостерігаються.

За словами міністра транспорту України В.Бондара, рівень дорожнього травматизму в Україні загалом і в Києві зокрема значно перевищує аналогічні показники більшості країн світу, а рівень смертності у ДТП є у 7-8 разів вищим, ніж у Австрії, Німеччині, Португалії, Швеції. В Україні – найвищий у Європі ризик потрапити в автотранспортну аварію⁴⁵.

Злочинність. Коефіцієнт злочинності – кількість зареєстрованих злочинів на 100 тис. населення, в Києві

є дещо нижчим, порівняно із середніми показниками по Україні (таблиця “Коефіцієнт злочинності”⁴⁶).

Коефіцієнт злочинності

	2000	2001	2002	2003	2004
Київ	1 086	979	840	1 220	1 108
Україна	1 147	1 057	955	1 185	1 112
найвищий	1 774	1 690	1 451	1 717 Запорізька обл.	1 708 Луганська обл.
найнижчий	511	471	515	539 Закарпатська обл.	533 Закарпатська обл.

Водночас, дані, наведені в таблиці “Кількість зареєстрованих злочинів за видами”⁴⁷, свідчать про виразні тенденції зростання протягом 2000-2004рр. кількості таких злочинів проти особи, як грабежі (більш ніж удвічі – з 2 002 випадків у 2000р. до 4 599 випадків у 2004р.) та розбої – на 26% (з 335 випадків до 423, відповідно).

Кількість зареєстрованих злочинів за видами

	2000	2001	2002	2003	2004
Всього зареєстровано злочинів, у т.ч.	27 566	24 689	21 099	30 891	28 488
крадіжки	10 226	9 497	7 771	13 438	11 116
грабіж	2 002	1 839	1 745	4 320	4 599
розбої	335	317	331	386	423

З огляду на негативні тенденції, у 2004р. Київрадою була прийнята програма “Безпека киян” на 2005-2010рр. Програма передбачала, зокрема, оснащення житлових будинків і прибудинкових територій сучасними технічними засобами (домофонами, відеореєстраторами тощо). Проте, за словами заступника начальника Головного управління правової політики КМДА М.Івасенка, у 2005р. фінансування цієї програми в міському бюджеті передбачене не було⁴⁸. Тим часом, у першому півріччі 2005р. у Києві зафіксоване різке зростання кількості злочинів, скоєних членами організованих злочинних угруповань (у разі, порівняно з відповідним періодом 2004р.). Виразну тенденцію до зростання демонструє частка тяжких злочинів⁴⁹.

Опитані Центром Разумкова експерти оцінили рівень вуличної злочинності у Києві в 2,67 бали (за п'ятибальною шкалою).

⁴¹ Статистичний щорічник м.Києва за 2004 рік, с.235, 236.

⁴² Київ-2015: стратегія розвитку..., с.19.

⁴³ Статистичний щорічник м.Києва за 2004 рік, с.304.

⁴⁴ Джерело: Статистичний щорічник м.Києва за 2004 рік, с.202.

⁴⁵ З інформації на Дні Уряду в Парламенті. Див.: Какие изменения ожидают водителей? – Час.ua, 15 октября 2005г., с.36.

⁴⁶ Джерело: 1998-2002рр.: Соціальні індикатори рівня життя населення. – Державний комітет статистики України, Київ, 2003, с.213; Соціальні індикатори рівня життя населення, с.226.

⁴⁷ Статистичний щорічник м.Києва за 2004 рік, с.304.

⁴⁸ Див.: Кружилина Н., Бодня Н. Подъезд – территория риска. – Вечерние вести, 13 декабря 2005г., с.4.

⁴⁹ Статистичний бюлетень за січень-липень 2005 року. – Київ, 2005, №2, с.145.

До названих вище характеристик безпеки життєвого середовища киян можна додати також критичний стан систем забезпечення в житлових мікрорайонах 1960-1970-х років забудови (зокрема, ліфтового парку⁵⁰), відсутність належного освітлення вулиць, дворів, під'їздів, санітарний стан дитячих майданчиків, територій, прилеглих до місць збирання сміття, тощо.

Загальний рівень безпеки жителів міста (ризиків для здоров'я і життя) експерти оцінили в 2,7 бали (за п'ятибальною шкалою).

Підсумовуючи, можна констатувати, що навіть побіжний огляд показників, які характеризують безпеку життєвого середовища киян свідчить про її неналежний рівень.

Забезпеченість житлом і його доступність

Як видно з таблиці “Забезпеченість житлом”⁵¹, у середньому на одного жителя Києва, за офіційними даними, припадає 20 м² житлової площі, причому цей показник протягом 2002-2004рр. залишався сталим⁵². Для порівняння: мінімальний стандарт житлових умов ООН – 28 м²; за даними UN-Habitat, середня забезпеченість житлом у країнах – “старих” членах ЄС становить 30-40 м² на особу.

Забезпеченість житлом, м ² загальної житлової площі на одну особу					
	2000	2001	2002	2003	2004
Київ	18,7	19,5	19,8	20,0	20,0
Україна, в містах	19,3	19,9	20,2	20,4	20,5

За результатами соціологічного опитування, картина забезпеченості киян житлом виглядає, на перший погляд, досить задовільною. Як зазначалося вище, переважна більшість (84,5%) опитаних мешкають в окремих квартирах чи будинках. У квартирах готельного типу, комунальних чи гуртожитках – 9,3%, в орендованому житлі – 5,4%.

Проте, задоволені своїми житловими умовами фактично лише близько половини (49,3%) жителів міста (задоволені – 12,3%, скоріше задоволені – 37,0%). 46,9% – не задоволені (зовсім не задоволені – 17,8%; скоріше не задоволені – 29,1%).

Отже, покращення житлових умов бажають майже половина киян. 30,5% відзначили будівництво соціального (доступного) житла в числі проблем, що хвилюють їх найбільшою мірою. А для 7,6% – це найголовніша і найболючіша проблема. Цей показник,

отриманий в результаті соціологічного дослідження, приблизно відповідає чисельності квартирної черги в Києві, в якій, станом на кінець 2005р., налічувалося понад 140 тис. сімей (домогосподарств).

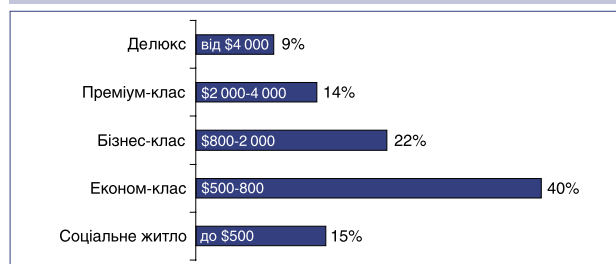
Сьогодні для забезпечення якісних житлових умов існують дві можливості – отримання безоплатного житла (для осіб, які мають підстави для взяття їх на квартирний облік), або його купівля. Існують також спеціальні житлові програми, проте вони охоплюють лише окремі категорії населення і поки що не є значимим засобом розв'язання житлової проблеми в місті.

Житло для черговиків. Щорічно місто виділяє для черговиків близько 700 квартир. За таких темпів і вказаного вище числа черговиків, їх потреби будуть задоволені через 200 років⁵³. За свідченням народного депутата України В.Бондаренка, досі не отримали квартир ті, хто став на чергу в 1974р.

Новозбудоване житло. Разом з наявністю високого попиту на житло існує проблема його вартості, що значною мірою негативно впливає на добробут жителів Києва. Протягом 2005р. ціна на житло в Києві зросла в середньому на 54,2% – з 5 256,8 грн. (\$1 030) за м² площі на 14 січня 2005р. до 8 106,5 грн. за м² (\$1 589) на 13 січня 2006р. У січні 2006р. найдешевше житло було виставлене на продаж у Деснянському районі – 5 146 грн. за м² (\$1 029), найдорожче – в центрі (13 441 грн. за м² або \$2 636)⁵⁴. Варто нагадати, що номінальна середня заробітна плата в Києві у листопаді 2005р. становила 1 450 грн., або \$287.

При цьому, *по-перше*, за окремими оцінками, до 30% нового житла сконцентровані в руках спекулянтів⁵⁵; *по-друге*, як видно з діаграми “Структура ринку новобудов у Києві у 2005р.”⁵⁶, переважна частина (85%) житла, що будується в місті, має вартість понад \$500 за м²; *по-третє*, за окремими оцінками, 40% покупців квартир у Києві – жителі інших регіонів або іноземні громадяни, які купують квартири не для проживання, а для отримання доходів⁵⁷. Врешті,

Структура новобудов
у Києві у 2005р.



⁵⁰ Так, оприлюднена інформація про стан ліфтів в одному з будинків у мікрорайоні Березняки, побудованому в 1970-х роках. Від того часу жодного капітального ремонту ліфтів у будинку не було. Лише протягом листопада-грудня 2005р. жителі будинку викликали службу, що обслуговує ліфти, або аварійну службу 318 разів. Протягом останніх трьох років ліфти падали чотири рази. Випадок, який призвів до оприлюднення інформації – четвертий випадок падіння ліфта, стався у січні 2006р. і ледь не коштував життя людині, яка пролетіла в падаючому ліфті 13 поверхів (70 м). Проте, не була навіть створена комісія з розслідування обставин надзвичайного випадку. Пасажирський ліфт просто закрили і порадили жителям користуватися вантажним – раніше визнаним аварійно небезпечним. Див.: Романюк А. Полет с 15-го этажа. – Газета по-киевски, 10 януаря 2006г., с.4.

⁵¹ Соціальні індикатори рівня життя населення, с.172.

⁵² Без урахування площі лоджій, балконів, терас. – Статистичний щорічник м.Києва за 2004р., с.254.

⁵³ Див.: Волкова А. Интересная задача про таинственную дачку. – Газета по-киевски, 14 ноября 2005г., с.3.

⁵⁴ Нові квартири в Києві минулого року подорожчали майже на 55%. – УНІАН, 13 січня 2006р.

⁵⁵ Див.: Кирьякова А. Метры в ожидании выборов. – Эксперт, 28 ноября 2005г., с.82.

⁵⁶ Джерела: структура – АСНУ; ціни – за класифікацією, запропонованою компанією “XXI століття”. Див.: Кирьякова А. Метры в ожидании выборов. – Эксперт, 28 ноября 2005г., с.82.

⁵⁷ Див.: Цифра. – Газета по-киевски, 26 декабря 2005г., с.5.

по-четверте, в загальних обсягах будівництва неухильно збільшується частка дорогого елітного житла (таблиця “Структура пропозиції житла за цінovими сегментами”⁵⁸) – що дедалі більше віддаляє середнього киянина від якісного житла для “середнього класу”.

Структура пропозиції житла за цінovими сегментами, %

Клас житла	2003	2005	2007 (прогноз)
Економ	73,0	68,5	55,0
Бізнес	20,0	23,0	35,0
Преміум	6,0	7,0	8,0
Де-люкс	1,0	1,5	2,0

Зростання вартості житла забудовники пояснюють “підвищенням зарплат за останні шість років більш ніж у п’ять разів та невідповідними до росту зарплат темпами будівництва житла, які зросли за цей час лише на 30%”⁵⁹. При цьому ігнорується та обставина, що від початку вартість житла та заробітна плата є величинами непорівнянними: варто нагадати – середня вартість одного квадратного метра житла – \$1 010, середня номінальна заробітна плата у листопаді 2005р. – 1 450 грн., або \$287. Тобто річної номінальної заробітної плати працівника (приблизно \$3 444) вистачить для придбання приблизно 3,4 м² житла. Для придбання однокімнатної квартири середньою площею 60 м² середньостатистичний киянин має працювати 17,5 років.

До речі, темпи зростання вартості житла набагато перевищують темпи росту оплати праці жителів міста. Вище вже йшлося про те, що протягом 2005р. вартість житла зросла на 54,2%, оплати праці – приблизно на 17%.

Вартість житла на вторинному ринку. За даними фахівців з нерухомості, станом на грудень 2005р., середня вартість одного квадратного метра однокімнатної квартири в Києві становить 8 229 грн. (\$1 645), двокімнатної – 8 097 грн. (\$1 619), трикімнатної – 7749 грн. (\$1 550)⁶⁰.

Таким чином, доступність житла на вторинному ринку є для киян не набагато більшою, ніж новозбудованих квартир.

Кредитування будівництва чи придбання житла. За даними Української іпотечної асоціації, близько третини покупців купують житло з використанням кредиту. Щопісля ринок кредитування житла зростає на 4,7%. На Київ припадає 80% загального обсягу

іпотечного кредитування⁶¹. Станом на початок жовтня 2005р., іпотечні кредити у кредитних портфелях банків досягли 7 млрд. грн., що складає лише 1,5% ВВП, або – у 10 разів менше, ніж у розвинутих країнах⁶².

Водночас, у вересні-жовтні 2005р. сталося підвищення відсоткових ставок (як повідомляється – з огляду на підвищення попиту на кредити, а також – на економічно необгрунтоване зростання вартості житла, що підвищує ризиковість іпотеки). У результаті, більшість банків надають кредити на будівництво/купівлю житла під 14-16% у твердій валюті та 19-22% у гривнях терміном на 10-15 років (внесок позичальника – 30% вартості житла)⁶³.

Такі умови кредитування за названих вище рівнів вартості житла, з одного боку, та середніх доходів жителів Києва – з іншого, звужують доступність кредитів на будівництво чи придбання житла для переважної більшості киян⁶⁴.

Вартість оренди житла. За даними фахівців з нерухомості, станом на грудень 2005р., середня вартість оренди однокімнатної квартири в Києві становить \$385, двокімнатної – \$609, трикімнатної – \$1 007⁶⁵. Наведені дані свідчать, що орендувати житло в місті можуть дозволити собі переважно забезпечені за українськими мірками люди; молодь, змушена винаймати житло, фактично позбавляється перспективи придбання власної квартири, оскільки надто велика частка заробітку витрачається на оренду житла, звужуючи тим самим можливості заощаджень.

Загалом, забезпеченість киян житлом опитані Центром Разумкова експерти оцінили у 2,11 бала (за п’ятибальною шкалою). Примітно, що жоден експерт не оцінив її на “п’ятірку”, лише 8% – виставили “четвірки”, а думки майже двох третин експертів розділилися між “одиницею” (29,4%) та “двійкою” (37,6%).

Під час соціологічного опитування киян, проведеного в липні 2005р., були поставлені два відкриті питання “Якою є найважливіша проблема міста, що потребує негайного розв’язання?” та “На що потрібно насамперед спрямувати зусилля кївської міської влади?”⁶⁶. В результаті, в обох випадках першу позицію посіла житлова проблема.

Узагальнюючи наведене, можна стверджувати, що обмежена доступність житла є однією з найгостріших проблем міста, оскільки вона, по-перше, кардинальним чином знижує якість життя городян, по-друге, критично звужує можливості внутрішньодержавної міграції до Києва кваліфікованих трудових ресурсів.

⁵⁸ Джерело: Комплекс буржуа. – Бизнес, 28 ноября 2005г., с.134.

⁵⁹ Жити в новому столітті (рекламний текст компанії “Міськжитлобуд”). – Експерт, 28 ноября 2005г., с.87.

⁶⁰ Аренда квартиры перешагнула за \$1 тысячу. – Деловая неделя, 13 декабря 2005г., с.9.

⁶¹ Юрий Блащук: “Отмена ипотечных стандартов может спровоцировать банковский кризис”. – Деловая столица, 29 августа 2005г., с.14.

⁶² Див.: Кирьякова А. Метры в ожидании выборов. – Експерт, 28 ноября 2005г., с.90.

⁶³ Водночас, лідери цього ринку намагаються втримати дещо нижчі відсоткові ставки та більш прийнятні умови: “Ажіо” – 10,6%; “Райффайзенбанк” – 11%; Міжнародний іпотечний банк і “Укрсиббанк” – 11,5%; “Фінанси і кредит” – 12% у валюті, термін – до 20-25 років; внесок позичальника – 25%. Див.: Требования банков ужесточаются. – Деловая неделя, 30 ноября 2005г., с.5.

⁶⁴ За свідченнями фахівців з нерухомості, на первинному ринку житла кияни купують фактично не квартиру, а кімнату: наприклад, продається двокімнатна стара квартира, а за рахунок отриманих коштів робиться внесок до банку для отримання кредиту на будівництво або придбання трикімнатної квартири.

⁶⁵ Аренда квартиры перешагнула за \$1 тысячу. – Деловая неделя, 13 декабря 2005г., с.9.

⁶⁶ Питання задавалося під час пілотного опитування (липень 2005р.).

Доступність якісних медичних послуг

За результатами обстеження домогосподарств, протягом 2004р. потребував медичної допомоги більш ніж кожен третій житель Києва (36,6%); із них – майже кожен шостий (17,6%) не зміг її отримати. Найбільш поширена причина цього – висока вартість медичних послуг, лікарських засобів, медикаментів тощо.

Обмеженість доступу киян до медичних послуг підтверджується результатами соціологічних опитувань Центру Разумкова. За результатами опитування, проведеного в листопаді 2005р., понад половина (51,2%) жителів Києва відзначили в числі проблем, які хвилюють їх найбільшою мірою, високі ціни на ліки та платні медичні послуги; 37,3% – скорочення безоплатних медичних послуг та погіршення обслуговування в державних медичних закладах. **Недоступність медичного обслуговування є головною проблемою для майже 7% киян, або для кожного чотирнадцятого жителя міста** (для 3,9% – високі ціни на ліки та платні медичні послуги; для 2,9% – скорочення безоплатних медичних послуг та погіршення обслуговування в державних медичних закладах).

Експерти оцінюють доступність для киян якісних освітніх і медичних послуг – у 2,5 бала (за п'ятибальною шкалою); загальну ситуацію у сфері медичного обслуговування в Києві – у 2,44 бала. 14% опитаних експертів відзначили проблему медичного забезпечення як одну з трьох найактуальніших проблем міста.

Доступність освіти

Набула надзвичайного поширення економічно необґрунтована практика фінансування вищої освіти за рахунок самих громадян, що за умов низької платоспроможності переважної більшості сімей та глибокого майнового розшарування може призвести до, *по-перше*, неможливості набуття вищої освіти дітьми з бідних сімей, *по-друге*, погіршення якості трудових ресурсів, *по-третє*, зниження якості самої освіти. Лише протягом 2000-2004рр. частка студентів, прийнятих на перші курси вузів на навчання за власний кошт, зросла з 48,5% до 52,7% у вузах I-II рівнів акредитації та з 59,9% до 64,9% у вузах III-IV рівнів⁶⁷.

Співвіднесення середньої суми оплати за стаціонарне навчання у київському університеті (\$700-1 000 за семестр) з показником середньої заробітної плати у Києві (за січень-листопад 2005р. – 1 274 грн.) свідчить: на рік навчання дитини середній киянин повинен бути готовим витратити принаймні п'ять місячних зарплат. Проте, якщо вирахувати обов'язкові податки і зважити, що у структурі витрат домогосподарств споживчі витрати сягають 80-85%, то одному з членів сім'ї слід працювати майже три роки (не дозволяючи собі "зайвих" витрат), щоб оплатити один рік навчання дитини в університеті.

Високі ціни за навчання у вищих навчальних закладах є проблемою для 36,8% жителів Києва; 8,1% (або кожен дванадцятий киянин) – відзначили її як одну найголовнішу, що турбує їх найбільшою мірою. Водночас, для 14,7% киян становить проблему необхідність вносити додаткову плату за навчання дітей у школі; для 6,9% – висока плата за дошкільні дитячі заклади (дитячі садки і ясла).



Наявність у домогосподарствах предметів тривалого користування

Станом на 2004р., київські сім'ї забезпечені такими предметами тривалого користування, як холодильники (їх мають 99,5% сімей), кольорові телевізори (93,2%). Дещо нижчою є забезпеченість пральними машинами (72,5%) та пилососами (73,1%). Протягом 2000-2004рр. частки сімей, забезпечених цими предметами, повільно, але стало зростала. Втім, якщо взяти до уваги вік зазначених предметів, то виявиться, що до 70-75% їх загальної кількості придбані понад 10 років тому.

Водночас, привертає увагу **низький рівень забезпеченості київських сімей інноваційними предметами тривалого користування**: морозильниками (3,9%); відеокамерами (3,9%), кондиціонерами (0,5%). Відеомагнітофони мають 27,8% київських сімей (частка фактично не змінюється протягом 2000-2004рр.).

Водночас, комп'ютер має кожна п'ята київська сім'я (20,5%), мобільний телефон – кожна третя (34,6%).

Автомобіль має лише кожна сьома сім'я (14,4%) у Києві⁶⁸.

ВИСНОВКИ

Незважаючи на посередній рівень добробуту, жителі міста мають досить високий морально-психологічний потенціал. У структурі міської спільноти переважають корінні кияни, люди, толерантні в мовному та національному питаннях, з високим освітнім рівнем і трудовою кваліфікацією, позитивним ставленням до власного майбутнього та перспектив розвитку міста.

Головними чинниками, що сприяють цьому, є: низький в масштабах України рівень безробіття, найвищий в Україні рівень оплати праці, порівняно сприятливі умови для зростання малого та середнього бізнесу. Це — переваги, що мають бути використані для ефективного просування столиці шляхом сталого розвитку.

Проте можливості для утримання та використання згаданих переваг є досить обмеженими. Чинниками, що визначають таку ситуацію, є: недостатній для значного числа киян рівень доступності житла, якісних освітніх, медичних послуг, вичерпання резервів економічного зростання та розвитку ринку праці, поширення соціальних та фізичних хвороб, ризики погіршення екологічної ситуації, загалом – звуження соціальної перспективи та підстав для позитивних очікувань городян. ■

⁶⁷ Соціальні індикатори рівня життя населення, с.85.

⁶⁸ Статистичний щорічник м.Києва за 2004р., с.252.

3. ОРГАНІЗАЦІЯ ЖИТТЯ МІСТА: СИСТЕМА ВЛАДИ, БЮДЖЕТ, ВЛАДА І ГРОМАДЯНИ

Організація (управління) життєдіяльності міста здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Останні, згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, реалізують право громадян на участь в управлінні державними справами на місцевому рівні, тобто “найбільш безпосередньо”¹.

Ефективність управління містом визначальною мірою залежить від чіткого визначення та розподілу повноважень (і відповідальності) між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Насамперед, це стосується управління фінансовою основою життя і розвитку міста, якою є бюджет.

У цьому розділі аналізується законодавче забезпечення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Києві та бюджетна політика міської влади. Результати аналізу свідчать про необхідність перегляду правового статусу і принципів взаємовідносин інститутів державної влади в Києві, з одного боку, та місцевого самоврядування – з іншого.

Наводяться також дані соціологічних досліджень та оцінки експертів, що свідчать про неповну відповідність наявного стану міста потребам його жителів, що зумовлює їх критичні оцінки міської влади.

3.1 ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ефективність міської влади, забезпечення нею прав та інтересів громадян великою мірою залежить від законодавчого врегулювання її діяльності, чіткості і несуперечливості визначення та розподілу функцій, повноважень і відповідальності органів (і посадових осіб) державної влади та органів місцевого самоврядування, законодавчо визначених механізмів їх підконтрольності та підзвітності (міських органів державної влади – центральним органам, органів місцевого самоврядування – громаді міста).

У цьому підрозділі аналізуються норми законодавчих актів, якими безпосередньо регулюється діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Києві – Конституції України та законів України “Про столицю України – місто-герой Київ” (1999р.), “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997р.) та “Про місцеві державні адміністрації” (1999р.).

Результати аналізу свідчать про те, що на відміну від інших міст України, в Києві побудована система управління, яка поєднує в одній організаційній формі місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що фактично позбавляє

громаду участі в управлінні містом і створює передумови непрозорості та не підконтрольності київської міської влади.

Чинне законодавство України про побудову влади в Києві

Правові передумови для ухвалення Закону “Про столицю України – місто-герой Київ” (далі – Закон про столицю) створила Конституція України, в положеннях якої неодноразово закріплене правило про **необхідність визначення окремими законодавчими актами особливостей адміністративно-територіального устрою столиці**. Згідно з Конституцією України, регулюванню окремими законами підлягають:

- особливості здійснення виконавчої влади у Києві (ст.118, ч.2);
- особливості здійснення у столиці місцевого самоврядування (ст.140, ч.2);
- спеціальний територіальний статус Києва (ст.133, ч.3)².

При цьому, у нормах Конституції лише визнається існування такої необхідності, але не вказуються конкретні підстави, що мають визначати особливості правового режиму Києва і покладатися в основу розробки відповідного закону. Вирішення цих питань Конституція відносить на розсуд законодавчого органу.

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування відкрита до підписання та ратифікації 15 жовтня 1985р. Підписана Україною 6 листопада 1996р., ратифікована Законом України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” від 15 липня 1997р.

² Варто, однак, зауважити, що прийняття окремого закону про особливості організації та функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Києві передбачалося ще Конституційним договором від 8 червня 1995р. між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Отже, **завдання окремого нормативно-правового регулювання побудови влади у столиці ставилося органами державної влади на найвищому рівні, починаючи з 1995р.**



Згідно із Законом про столицю, **особливості правового статусу Києва пов'язуються саме з його столичним статусом**. Зокрема, Київ, як столиця України, визнається політичним та адміністративним центром держави та, відповідно, місцем розташування резиденції Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, центральних органів державної влади, а також духовним, культурним, історичним, науково-освітнім центром України, місцем розташування дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні (ст.1, ч.2).

Саме наведеними обставинами нібито зумовлюється визначення особливостей побудови влади у Києві та покладання на органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади столиці, їх посадових осіб додаткових обов'язків та надання їм з боку держави додаткових прав.

Однак, системний аналіз положень Закону про столицю дає підстави для висновку, що особливості організації та функціонування органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади у столиці, обсяг їх прав та обов'язків не є виваженими з юридичної точки зору і пропорційними переліку столичних функцій, закріплених у ст.4 цього Закону.

На відміну від інших міст України, в Києві побудована система управління, яка поєднує в одній організаційній формі місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, і виглядає таким чином:

- незважаючи на те, що Законом про столицю (ст. 6, 7, 10) передбачається створення та функціонування в системі місцевого самоврядування столиці власних виконавчих органів Київської міської ради та виконавчих органів районних у місті Києві рад (далі – Київської міської та районних рад), зазначені ради не можуть формувати їх у загальному порядку, встановленому Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Натомість імперативний припис, який міститься у п.2 Прикінцевих положень Закону про столицю зобов'язує Київську міську та районні ради сформувати свої виконавчі органи на базі відповідних місцевих державних адміністрацій;

- Київська міська та районні державні адміністрації є одночасно місцевими органами державної виконавчої влади та виконавчими органами відповідних місцевих рад, паралельно здійснюючи і державну виконавчу владу на території міста Києва та його районів, і повноваження виконавчих органів Київської міської та районних у місті рад;
- очолюють Київську міську та районні державні адміністрації Київський міський голова та голови районних рад, які обираються відповідно територіальною громадою міста Києва та районними радами з числа депутатів, після чого обов'язково призначаються Президентом України на відповідні посади у місцевих державних адміністраціях;
- питання організації управління районами в Києві належать до компетенції Київської міської ради, за винятком повноважень приймати рішення щодо неутворення районних рад у місті, які відповідно до Закону про столицю (ст.6-9) є обов'язковою складовою системи місцевого самоврядування в Києві.

Наведена схема, навіть за побіжного аналізу, дозволяє відзначити наступні недоліки феномена соціального управління, побудованого у столиці.

(1) Законодавство України не розкриває поняття та механізму створення виконавчих органів місцевих рад у Києві “на базі” відповідних державних адміністрацій.

Згідно з найбільш прийнятною інтерпретацією цього положення Закону про столицю, воно означає фактичне використання існуючої у столиці системи органів місцевих державних адміністрацій в якості виконавчих органів відповідних місцевих рад. При цьому, зазначені державні адміністрації продовжують здійснювати функції і повноваження виконавчої влади на місцях і належать до системи органів виконавчої влади на чолі з Кабінетом Міністрів України.

З огляду на це, правове становище Київської міської та районних державних адміністрацій є нечітким, суперечливим і дискусійним. Одне з основних питань, які постають у контексті визначення правового статусу державних адміністрацій у Києві, полягає у з'ясуванні: правових ознак якого органу вони все ж мають більше? Або, можливо, ці ознаки є врівноваженими і місцеві державні адміністрації рівною мірою є і виконавчими органами місцевих рад, і органами виконавчої влади.

З урахуванням того, що за конституційною доктриною місцеве самоврядування є автономним рівнем влади, окремою формою народовладдя і право на його здійснення (на відміну від здійснення виконавчої влади), гарантується Конституцією України (ст.7), пріоритетними у правовому статусі Київської міської та районних державних адміністрацій мають бути принципи і правила їх діяльності як виконавчих органів місцевого самоврядування.

Проте, таке тлумачення правового статусу зазначених державних адміністрацій не сприймається однозначно на всіх офіційних рівнях. Зокрема, як впливає з п.5 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України №21-рп від 25 грудня 2003р. (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві),

представники Президента України та Кабінету Міністрів при розгляді цієї справи дотримувалися позиції, що визначальним у правовому статусі Київської міської державної адміністрації є її належність до системи органів державної виконавчої влади, а утворення на її базі виконавчих органів Київської міської ради означає лише використання її “ресурсних” можливостей.

З цієї позиції випливає також твердження, що працівники Київської міської та районних державних адміністрацій, в т.ч. голови цих державних адміністрацій, є державними службовцями і на них поширюються всі передбачені законом обов’язки державних службовців, а також обмеження щодо проходження державної служби.

Стосовно Київського міського голови ця позиція не була підтримана названим рішенням Конституційного Суду, оскільки порядок заміщення цієї посади (через обрання територіальною громадою) свідчить про те, що Київський міський голова, в першу чергу, є посадовою особою місцевого самоврядування. Однак, питання віднесення роботи інших працівників Київської міської та районних державних адміністрацій до державної служби, чи до служби в органах місцевого самоврядування залишається дискусійним.

Таким чином, визначений Законом про столицю правовий статус Київської міської і районних державних адміністрацій та їх працівників є постійним предметом дискусій і з’ясування стосунків навіть на рівні вищих органів державної влади. Різні аспекти особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві вже неодноразово розглядалися Конституційним Судом України³.

Отже, положення Закону про столицю важко застосовувати без їх офіційного тлумачення, що, безперечно, є недоліком цього Закону.

(2) Зосередження у Київській міській та районних державних адміністраціях одночасно функцій у сферах і виконавчої влади, і місцевого самоврядування



надає цим органам такого статусу, який не дозволяє здійснювати повноцінний контроль над їх діяльністю з боку органів, якими зазначені органи підконтрольні, підзвітні і перед якими є відповідальними (Кабінет Міністрів України та відповідні місцеві ради).

Насамперед, це пов’язано з тим, що загальний перелік повноважень виконавчих органів місцевих рад та повноважень місцевих державних адміністрацій, які закріплені законами “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації” і які мають право здійснювати місцеві державні адміністрації в Києві одночасно з функціями виконавчих органів рад, містить величезну кількість взаємопереплетених функцій в одних і тих самих сферах функціонування суспільства – і проведення чіткої лінії розподілу між зазначеними функціями є неможливим.

Тому, у випадку необхідності перевірити чи дотрималася певна державна адміністрація норм законодавства України і не вийшла за межі своєї компетенції, найважчим виявляється з’ясування питання про те, в якості якого органу виступала ця державна адміністрація в конкретному випадку.

Недоліки такого роду не дозволяють однозначно визначити, який же орган має відреагувати на порушення, допущене державною адміністрацією у тому чи іншому випадку.

(3) Закон про столицю не розкриває особливостей чи меж застосування у діяльності місцевих державних адміністрацій на території столиці положень Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, хоча необхідність здійснення зазначеними органами повноважень органів виконавчої влади вимагає від них керуватись у своїй діяльності положеннями саме цього Закону.

З огляду на це, підконтрольність Київської міської та районних державних адміністрацій відповідним радам не є повноцінною, оскільки можливість застосування цими радами щодо відповідних місцевих державних адміністрацій (як власних виконавчих органів), методів і способів контролю, передбачених законодавством про місцеве самоврядування, виглядає сумнівним.

Зокрема, відповідно до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст.51, ч.1) виконавчий комітет ради утворюється на строк її повноважень і здійснює їх до сформування нового складу виконавчого комітету. Рада також наділена правом внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуску (ст.26, ч.1, п.3).

Але, Київська міська та районні державні адміністрації не є колегіальними органами, їх персональний склад не затверджується відповідними радами, а формується одноосібно Київським міським головою та головами райдержадміністрацій⁴. Однак, Закон не вимагає призначення цих осіб лише на строк повноважень відповідної ради чи міського голови і не передбачає складання ними повноважень перед новообраною радою чи міським головою.

³ Рішення Конституційного Суду України: №21-рп від 25 грудня 2003р. (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві); №11-рп від 13 липня 2001р. (справа про адміністративно-територіальний устрій); від 13 жовтня 2005р. (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва).

⁴ Винятком є лише погодження Київським міським головою з Київською міською радою питання про призначення заступників голови Київської міської державної адміністрації з питань здійснення самоврядних повноважень.

Отже, можливість регулярного впливу місцевої ради у Києві на персональний склад нібито підконтрольних їм державних адміністрацій насправді може обґрунтовано заперечуватися.

Проблематичним є також питання про те, чи наділені місцеві ради у столиці правом скасовувати акти місцевих державних адміністрацій, якщо вони не відповідають законодавству України або рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень, як це передбачено Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст.26, ч.1, п.15).

Відповідно до Закону “Про місцеві державні адміністрації” (ст.43), акти місцевих державних адміністрацій, залежно від їх виду, можуть бути скасовані Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації (в т.ч. вищого рівня) або в судовому порядку.

Зрозуміло, що акти Київської міської та районних державних адміністрацій з питань виконання повноважень органів державної виконавчої влади не підлягають контролю і скасуванню з боку відповідних рад. Відповідно до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст.71, ч.4), акти місцевих органів виконавчої влади можуть бути оскаржені до суду і визнані незаконними за зверненнями органів або посадових осіб місцевого самоврядування лише в судовому порядку і тільки у випадках, якщо ці акти обмежують права територіальних громад, повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Стосовно можливості скасування місцевою радою акту місцевої державної адміністрації, виданого нею в якості виконавчого органу цієї ради, однозначної відповіді закон не надає. Застосування норми Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст.59, ч.9) щодо можливості скасування відповідною радою рішення її виконавчого комітету з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, не може бути бездоганним з юридичної точки зору, оскільки:

по-перше, не є очевидною правильність ототожнення Київської міської або районної державної адміністрації саме з виконавчим комітетом (а не з управліннями і відділами) відповідної ради;

по-друге, сфера та характер повноважень, віднесених Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” до власної компетенції виконавчих органів ради, та питання, віднесені до галузевої компетенції місцевих державних адміністрацій Законом “Про місцеві державні адміністрації”, як зазначалося вище, є подібними. Тому розмежування актів місцевих державних адміністрацій на (а) ті, що видаються ними в межах повноважень виконавчих органів ради, та (б) ті, що видаються в межах здійснення ними ж державної виконавчої влади, практично, є неможливим. Відповідно, є практично неможливим оскарження зазначених актів.

Оскільки Київський міський голова також має особливий правовий статус, що полягає у виконанні ним одночасно з функціями головної посадової особи місцевого самоврядування ще й функцій голови Київської міської державної адміністрації, то він також наділений повноваженнями видавати правові акти кількох форм. Відповідно до Закону “Про місцеві державні адміністрації” (ст.6, ч.1) актами місцевих державних адміністрацій, що видаються на виконання їх



повноважень, є розпорядження голів місцевих державних адміністрацій. Видання розпоряджень від імені Київської міської державної адміністрації належить до компетенції Київського міського голови, оскільки саме ця посадова особа очолює Київську міську державну адміністрацію. Водночас, крім повноважень щодо керівництва Київською міською державною адміністрацією, Київський міський голова має ще й власні повноваження, передбачені ст.42 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст.42) та додаткові повноваження, визначені Законом про столицю (ст.17) і на їх виконання також видає розпорядження.

Немає необхідності доводити, що таке **різнорівняння правових актів, які мають видаватися в межах однієї системи органів, дублювання та розпорошеність між ними питань, які стосуються функціонування одного (хоч і великого та складного) організму – столиці нашої держави, не сприяє правовій бездоганності зазначених актів.**

Така ситуація також негативно впливає на ступінь поінформованості киян, підприємницьких структур, навіть державних органів щодо компетенції органів влади у місті та їх посадових осіб, порядку вирішення тих чи інших питань і тим самим зменшує можливість ефективного використання та захисту ними своїх прав та інтересів.

(4) Закон “Про місцеві державні адміністрації” до повноважень місцевих державних адміністрацій, а отже – і до повноважень Київської міської та районних державних адміністрацій, відносить ряд функцій державного контролю у важливих сферах функціонування суспільства. Так, зазначені адміністрації уповноважені здійснювати контроль над:

- збереженням і раціональним використанням державного майна;
- станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;
- використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;
- охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;

- дотриманням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;
- дотриманням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, дотриманням правил благоустрою;
- дотриманням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів;
- дотриманням правил торгівлі, побутового, транспортно, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;
- дотриманням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури та спорту;
- охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплати праці;
- дотриманням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;
- дотриманням законодавства про державну таємницю та інформацію;
- дотриманням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи.

Однак, оскільки Київська міська та районні державні адміністрації, здійснюючи повноваження виконавчих органів відповідних місцевих рад, у багатьох випадках безпосередньо причетні до виконання функцій, пов'язаних з переліченими сферами контролю, то здійснення ними **перевірок власної діяльності** виглядає проблематичним.

Узагальнюючи наведене, можна констатувати наступне: нормами законодавства, що регулює статус столиці, створена ситуація, за якої управлінський процес у Києві, фактично, перебуває поза межами державного контролю. **Образно кажучи, Київська міська та районні державні адміністрації є одночасно і господарями міського господарства, і державними контролерами власної діяльності.**

Можна припустити, що саме цим пояснюються численні конфлікти, пов'язані з негосподарським і навіть незаконним ставленням міської влади до важливих об'єктів інфраструктури столиці – зокрема, в частинах розпорядження земельними ділянками, забудови міста з дотриманням природоохоронного законодавства та законодавства про охорону пам'яток культури тощо (див.: вірзка “Про порушення в галузі містобудування та охорони нерухомої культурної спадщини в Києві”). При цьому, конфлікти так і не були врегульовані шляхом втручання з боку органів виконавчої влади, тобто виконання ними контрольних функцій.

До цього варто додати, що **закріплена у столиці модель здійснення виконавчої влади не дозволяє реалізовувати вимоги Конституції України** (ст.118, ч.4-5) та положень Закону “Про місцеві державні адміністрації” (ст.8-9) **щодо відповідальності голів місцевих державних адміністрацій** – зокрема, застосування такого виду відповідальності, як звільнення голови місцевої державної адміністрації Президентом України.



Оскільки Київську міську та районні державні адміністрації, за Законом, очолюють особи, *обрані* відповідно територіальною громадою міста та районними радами, то Президент України не може на свій розсуд вирішити питання про припинення перебування відповідної особи на цій посаді – навіть незважаючи на порушення такою особою Конституції і законів України, незадовільні результати її діяльності чи наявність інших підстав, передбачених Законом.

(5) Обсяг повноважень Київського міського голови у поєднанні з повноваженнями Київської міської державної адміністрації, яку він очолює, є таким, що фактично дозволяє встановити у столиці авторитарні методи управління міським господарством, – оскільки до його компетенції належить вирішення ключових організаційних і господарських питань життєдіяльності столиці.

Вплив представницького органу – Київської міської ради на управлінські процеси та їх результати є помітно слабшим через відсутність важелів оперативного впливу на суть рішень, що приймаються виконавчими органами міського рівня, Київським міським головою, а також через відсутність ефективних механізмів контролю (як зазначалося вище) над зазначеними рішеннями.

Таким чином, положення Конституції України (ст.140, ч.1) про те, що **місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно (тобто без участі органів виконавчої влади) вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, не повною мірою дотримане при побудові системи влади у столиці.**

Варто також визнати, що в частині побудови влади у столиці законодавство України не повною мірою відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, що є обов'язковими для впровадження у внутрішнє законодавство України (оскільки Україна її ратифікувала).

Зокрема, відповідно до Хартії (ст.3, ч.1), місцеве самоврядування означає право і *спроможність* органів місцевого самоврядування, в межах закону, здійснювати регулювання та управління суттєвою частиною суспільних справ, що належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення.

Однак, Закон про столицю фактично позбавляє міську та районні ради можливості формувати

ПРО ПОРУШЕННЯ В ГАЛУЗІ МІСТОБУДУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НЕРУХОМОЇ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В КИЄВІ

Київ, як місто, що володіє пам'ятками Всесвітньої спадщини, має виняткову загальнолюдську цінність. Її збереження повинне бути в центрі будь-якої політики охорони пам'яток та стратегії їх управління. Однак, за роки незалежності України стан охорони пам'яток і захисту традиційного характеру середовища історичних частин її столиці – Києва невпинно погіршувався. Справжнього руйнівного характеру ця тенденція набула в 1996-2002рр., коли перетворилася на відпрацьовану систему втручання в історичне середовище.

Нехтування пам'яткоохоронного законодавства спричинило формування нігілістичного ставлення до вимог відповідних законів з боку суб'єктів прав власності на об'єкти культурної спадщини, замовників робіт, переважної більшості архітекторів-проектувальників. Аналізуючи ситуацію у сфері охорони історичної спадщини Києва, слід відзначити наступні проблеми.

- **Відсутність субординації та чітко налагодженої взаємодії між службами охорони культурної спадщини, архітектури (містобудування) та земельних відносин (землекористування).** Всупереч вимогам документів ЮНЕСКО, Ради Європи, нарешті, Закону "Про охорону культурної спадщини", реальне верховенство при вирішенні питань охорони культурної спадщини та будівництва на землях історико-культурного призначення традиційно належить Головному управлінню містобудування, архітектури та дизайну міського середовища, а відведення земельних ділянок – Комісії з питань містобудування та землекористування. Як наслідок, часто виникають ситуації, коли на розгляд органу охорони культурної спадщини подаються проекти, вже схвалені зазначеним управлінням, на ділянках, відведення або надання яких вже затверджено Київрадою, а крім того – з грубим порушенням умов до проектування, сформульованих органом охорони культурної спадщини.

Як приклад – приватна забудова на території пам'ятки національного значення Цитаделі (вул. Панфіловців, Редутна) та в зоні охоронюваного природного ландшафту в історичній місцевості Звіринець (вул. Тимірязєвська, вул. Мічуріна), що призводить до їх фактичного знищення.

- **Протизаконне будівництво висотних будинків на території і в зонах регулювання забудови першої і другої категорії навколо пам'ятки національного значення:** Васильківського і Госпітального укріплень Київської фортеці (вул. Задніпровського, М.Щорса), в охоронній зоні пам'ятки архітектури національного значення Башти №5 Київської фортеці (вул. П.Мирного).

Будівництво здійснюється із втручанням у межі охорони пам'ятки світового значення – архітектурного ансамблю Національного заповідника "Софія Київська".

Відповідно до ст.17 Закону України "Про охорону культурної спадщини", є протизаконним продаж земель, на яких розташовані пам'ятки археології. Ділянка по вул. Десятинній, 4-6, яка розміщується в межах пам'ятки археології національного значення Культурний шар "Міста Володимира" IX-XIII ст. – була подана на аукціон Київземом.

- **При проектуванні об'єктів нового будівництва в межах кварталів в історичному центрі міста поширена практика ігнорування вимог будівельних і санітарних норм.** Відсутність розрахунків щодо нормативної чисельності мешканців цих кварталів, ущільнення забудови, її надмірна висота нерідко призводять до фактично повної ліквідації

внутрішньоквартальних дворів, відсутності їх нормального провітрювання, браку відповідної інсоляції багатьох приміщень тощо, не кажучи вже про збереження об'єктів культурної спадщини і традиційного характеру середовища. Виразні приклади: частина історичного кварталу між вулицями Дмитрівською, Павлівською та Тургенівською, забудова вул. Златоустівської, споруди за адресами: бульвар Шевченка, 11; вул. Володимирська, 12; Кудрявський узвіз, 3; вул. Спаська, 30; пров. Несторівський, 6; Садова, 3; Лескова, 4; Софійська, 9.

- **Надання ділянок для нового будівництва в межах паркових, лісопаркових та інших територій, що формують самобутній характер середовища міста, і навіть у межах територій пам'яток та об'єктів національного статусу.** Приклад – Національна кіностудія Довженка, на території якої були надані ділянки під нову забудову (вул. О.Довженка, 4), будівництво житлового будинку поблизу станції метро "Арсенальна" (вул. Грушевського, 9) частково з територією Маріїнського парку – пам'ятки національного значення.

Традиційний характер історичного середовища Києва зберігається завдяки унікальному природному ландшафту. Законом "Про охорону культурної спадщини" передбачена можливість надання правового статусу пам'ятки ландшафтним об'єктам – "природним територіям, які мають історичну цінність". Проте, замість захисту таких ландшафтних утворень, зокрема, унікальних Дніпрових схилів, рекреаційних зон урочища "Наталка" – будуються "Оболонські липки", ведеться активний будівельний наступ на урочище Чорторий, Теофанію, Жуків острів.



Збереження об'єктів культурної спадщини, традиційного середовища – постійно перебуває в полі зору міжнародної громадськості, про що свідчить ряд прийнятих останнім часом документів. Так, у Віденському Меморандумі щодо “Всесвітньої та сучасної архітектури – (управління) історичним міським ландшафтом” (від 20 травня 2005р.) йдеться: “...Живі історичні міста, а надто міста, що належать до Світової Спадщини, вимагають такої містобудівної політики та управління, які сприяють охорону як єдиний ключовий фактор збереження. В цьому процесі автентичність та цілісність історичного міста, які визначаються різноманітними факторами, не мають бути об'єктом компромісу. Тому прийняття рішень про втручання та сучасну архітектуру в історичному міському середовищі вимагає продуманості, виваженого підходу, дотримання автентичності, цілісності історичної тканини та забудови. Архітектура на історичних територіях має належним чином враховувати історичний масштаб, а надто в частині об'ємів і висоти будівель. Для нової забудови є важливим звести до мінімального прямий вплив на визначні історичні елементи, як-от значні споруди чи археологічні розкопки. Особливу увагу слід приділяти функціональності, масштабу, матеріалам, освітленню, облаштуванню вулиць, рекламі, рослинності – і це ще не вичерпний перелік. Містобудівна інфраструктура в зонах охорони має охоплювати всі заходи, спрямовані на дотримання характеру історичної тканини забудови...”

Збереження історичного середовища, належне піклування та управління об'єктами культурної спадщини, визначними місцями та історичними ареалами в контексті змін і розвитку історичних міст, стали темою, що обговорювалася Міжнародною пам'яткоохоронною громадськістю на 15-й Генеральній Асамблеї ICOMOS (м.Кіан (Китай))

17-21 жовтня 2005р. На Асамблеї було прийнято так звану Кіанську Декларацію про збереження об'єктів культурної спадщини, визначних місць та історичних ареалів.

Декларація адресована міжурядовим та неурядовим організаціям, державним і місцевим властям та всім інституціям і спеціалістам, здатним сприяти через законодавство, політику, планувальні процеси та управління охороні та збереженню об'єктів культурної спадщини.

У Декларації відзначається: “...Темпи змін та окремі й сукупні впливи, зміни та перетворення в оточенні об'єктів культурної спадщини, визначних місць та історичних ареалів є постійно триваючим процесом, що має бути предметом моніторингу та управління... Змінами в оточенні об'єктів культурної спадщини, визначних місць та історичних ареалів треба управляти так, щоб зберегти їх культурне значення та особливий характер...”

Особливо наголошується на ролі місцевого самоврядування, громадськості і громадських організацій в цьому процесі. Зокрема, в документі зазначено: “...Співробітництво та угоди з об'єднаними та місцевими спільнотами є суттєвим як частина розробки постійно діючої стратегії збереження та управління історичним середовищем...”

У цьому контексті варто ще раз нагадати статтю 4 Конвенції про охорону Всесвітньої культурної та природної спадщини: “Кожна держава – учасниця цієї Конвенції визнає, що зобов'язання забезпечувати виявлення, охорону, збереження, популяризацію й передачу майбутнім поколінням культурної і природної спадщини...яка знаходиться на території, покладається насамперед на неї...” Конвенція є таким самим міжнародним правовим документом, як базові документи Ради Європи чи ОБСЄ, і дотримання їх положень є зобов'язуючим для кожної держави, яка є стороною цих документів.

• **Узвичаєна практика знесення об'єктів культурної спадщини.** Спочатку під приводом необхідності проведення капітального ремонту, реставрації або реконструкції здійснюється відселення будинку. Через деякий час розбирається дах; мурування стін насичується вологою, а по весні розморожується. Після кількох таких циклів складається офіційний акт про непридатність будинку для проведення начебто передбачених робіт. Результат: будинок зноситься, а на його місці зводиться, вже на законних підставах, новий, як правило, набагато вищий. Таких “без дахових” будинків по Києву досить багато, зокрема: на території заповідника “Стародавній Київ”; по вул. Софійській, 12; Михайлівському провулку, 18; вул. Михайлівській, 10; вул. Франка, 17; вул. Фрунзе, 64; Сакаганського, 34. Через подібні дії будинки за адресами вул. Софійська, 14/13, вул. Іринінська, 7, 9; вул. Михайлівська, 12 уже втрачено.

• **“Генеральний план міста Києва та проект планування його приміської зони на період до 2020р.” (затверджений рішенням Київської міської ради №370/1804 від 28 березня 2002р.) узаконив усі порушення, допущені у сфері містобудування та архітектури.** Хоч Генеральний план і визначив межі історичних ареалів міста Києва, але не встановив режим їх використання, як того вимагає Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць” №318 від 13 березня 2002р.

Відповідно до ст.6 Закону “Про архітектурну діяльність”, “виключно на конкурсній основі здійснюється розроблення проектів об'єктів архітектури, ... які розміщуються в зоні охорони пам'яток історії та культури, або можуть негативно впливати на території і об'єкти природно-заповідного фонду”. В Києві встановлені Законом конкурси майже не проводилися. Приклади забудови – Майдан Незалежності, житловий комплекс в урочищі Гончарі-Кожум'яки (які, крім того, побудовані всупереч п.9 Постанови Верховної Ради України №140-IV від 12 вересня 2002р.).

На цей час у жодному районі Києва не існує регламентуючої містобудівної документації, ДПТ (детальних планів

території), де визначено функціональне використання певних територій.

На думку фахівців, головними шляхами вирішення складних питань реконструкції центру Києва, пошуку оптимальних форм його подальшого існування є наступні.

По-перше, коригування зон охорони пам'яток, розробка на їх основі Правил забудови міста та режиму утримання та використання історичних ареалів. У цих документах мають поєднуватися вимоги охорони та використання об'єктів культурної спадщини, традиційного середовища Києва та потреби його розвитку як загальноміського і столичного центру.

По-друге, забудова історичного центру міста має відбуватися з послідовним дотриманням визначеної цінності його територій та режиму реконструкції. Ступінь можливих містобудівних перетворень має відбуватися відповідно до зонування. Будь-які містобудівні перетворення в історичних ареалах Києва, зведення нових будинків і реконструкція існуючих повинні проводитися лише за спеціальними проектами на підставі детальних планів територій, належним чином погодженими і затвердженими.

По-третє, Правила забудови мають враховуватися під час розробки всіх видів містобудівної, архітектурної та інженерної проектно-документації і реалізації запроектованого в межах історичних ареалів Києва. Будівництво може здійснюватися виключно за індивідуальними проектами, а містобудівне та архітектурне проектування має проводитися лише на конкурсній основі з широким залученням громадськості до обговорення розроблених проектів. Правила забудови в межах історичних ареалів Києва мають регламентувати:

- функціональне використання території їх опорядження;
- основні параметри будинків і споруд, що проектується;
- ступінь і види реконструкції;
- характер забудови;
- зміни історичних і формування нових елементів розпланування;
- реконструкцію чи знесення дисгармонійних та аварійних об'єктів забудови.

власні виконавчі органи на свій розсуд і контролювати їх діяльність із застосуванням форм і методів, передбачених законодавством України про місцеве самоврядування – що, навпаки, **створює умови для неспроможності органів місцевого самоврядування повноцінно здійснювати регулювання і управління покладених на них законом суспільних справ в інтересах жителів міста.**

Крім того, повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути *повними і виключними* (ст.4, ч.4). Однак, через виконання повноважень виконавчих органів місцевих рад у Києві місцевими державними адміністраціями **процедура вирішення всіх питань місцевого значення у столиці, практично, змішана з процедурою вирішення питань державного управління.**

(6) Відповідно до вимог Закону “Про місцеві державні адміністрації” (ст.47, ч.1,3), фінансове забезпечення місцевих державних адміністрацій здійснюється за рахунок Державного бюджету України, а для забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій, їх структурних підрозділів за ними на праві управління закріплюється майно, що є державною власністю.

Водночас, існує інформація, що Київська міська державна адміністрація утримується за рахунок бюджету міста Києва⁵. Незважаючи на те, що Київська міська державна адміністрація є виконавчим органом Київської міської ради, такий стан справ викликає заперечення з точки зору їх правомірності.

Відповідно до Конституції України (ст.143, ч.3) та Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст.67, ч.1), держава має фінансувати навіть здійснення органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень органів виконавчої влади. Аналогічне правило закріплене в Законі про столицю (ст.19, ч.6), де передбачено здійснення місцевими державними адміністраціями за рахунок бюджетних коштів міста та районів тільки повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування. Тому **повне фінансування діяльності системи органів виконавчої влади, якою є Київська міська державна адміністрація, за рахунок бюджету столиці є порушенням конституційних прав місцевого самоврядування в місті Києві.**

(7) Викликає сумніви відповідність побудованої у столиці моделі управління потребам здійснення столичних функцій міста Києва. До них, відповідно до Закону про столицю (ст.4), належать:

- створення належних умов для діяльності у місті Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів державної влади, офіційних представництв іноземних держав і міжнародних організацій, установ і закладів науки, освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, місцем розташування яких відповідно до законодавства визначено місто Київ;
- вирішення питань розміщення центральних органів, які утворюються Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, а також дипломатичних представництв, консульств іноземних держав та представництв міжнародних організацій в Україні;
- надання на договірних засадах комунальних, інженерних, соціально-культурних, транспортних,

інформаційних та інших послуг державним органам, дипломатичним представництвам іноземних держав, представництвам міжнародних організацій, розміщеним у місті Києві;

- взаємодія з Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України при розробленні та здійсненні ними заходів, програм та проектів, що зачіпають інтереси столиці;
- здійснення заходів із збереження та відновлення пам'яток історії, культури, релігії, архітектури та містобудування, заповідних та природних зон і ландшафтів, що мають національне значення;
- виконання інших функцій міста Києва, передбачених законодавством України, специфічних для функціонування Києва як столиці держави, в межах законодавства України.

Однак, з цього переліку функцій не випливає очевидна необхідність організаційного поєднання у столиці виконавчих органів місцевих рад та органів державної виконавчої влади. Передбачені Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ” (ст.17, 22) додаткові повноваження Київської міської ради, Київської міської державної адміністрації, а також Київського міського голови мають, переважно, господарський та організаційний характер, але вони не надають достатніх підстав для висновків про доконечну необхідність існування в межах однієї організаційної форми місцевих органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевих рад у столиці.

У цілому, зміст столичних функцій міста Києва є таким, що дозволяє їх самостійне здійснення виконавчими органами місцевих рад, а державі – через свої виконавчі органи – варто було б зосередитися на здійсненні функцій державного контролю над процесами життєдіяльності столиці.

Підсумовуючи наведене, можна констатувати, що **недоліки Закону про столицю, а також практика його застосування свідчать про нагальну потребу перегляду його положень – але на принципово іншій концептуальній основі.** Вона має дозволити створення такої моделі побудови влади у столиці, при якій, *по-перше*, будуть максимально враховані і збалансовані права та інтереси місцевого самоврядування й інтереси держави, *по-друге* – забезпечена реалізація прав та інтересів громадян, а також інших суб'єктів правовідносин.



⁵ Див.: Рішення Конституційного Суду України №21-рп від 25 грудня 2003р.

3.2 БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА

Ефективність бюджетної політики міської влади є, *по-перше*, головним чинником розвитку міста, *по-друге*, показником зрілості влади та її відповідальності перед міською громадою, *по-третє*, одним із найвагоміших чинників реалізації інтересів певних економічних груп (які можуть позитивним або негативним чином впливати на процес розвитку міста) та, відповідно, об'єктом їх пильної уваги.

З огляду на завдання дослідження, аналіз бюджетної політики доцільно здійснювати за наступними напрямками: формування доходної частини міського бюджету та її структура; структура витратної частини бюджету та цільові бюджетні пріоритети; прозорість бюджетного процесу та участь у ньому міської громади.

Формування доходної частини бюджету

Аналіз джерел наповнення міського бюджету дозволяє робити висновки про дієвість влади у сфері накопичення фінансових ресурсів, потрібних для розвитку міста. З точки зору завдань дослідження, важливою є оцінка як структурних аспектів міського бюджету, так і міжбюджетних відносин, а також політики міської влади стосовно запозичень.

Структурні аспекти. Протягом останніх років загальні обсяги надходжень до бюджету Києва були відносно сталими (таблиця “Доходи міського бюджету Києва”⁶). У 2005р. з’явилися тенденції зростання бюджетних надходжень, що продовжаться також у 2006р., коли обсяг бюджетних надходжень досягне



близько 7 млрд. грн. – що майже вдвічі більше, порівняно з 2004р. (3,6 млрд. грн.).

Головними джерелами наповнення міського бюджету на 2006р. є: податкові надходження (45,5%); повернення коштів з депозитів (19,5%); офіційні трансферти (субвенції) з Державного бюджету (12,1%), доходи цільових фондів, створених місцевими органами влади (10,2%), а також надходження від продажу землі (9,0%), — які за абсолютною величиною значно перевищують показники останніх років. Місцеві податки і збори складають 0,1% податкових надходжень.

Доходи міського бюджету Києва

Найменування доходів	2001		2003		2004		2005		2006	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Податкові надходження	2 839,3	78,8	2 215,8	72,7	2 141,9	58,7	2 239,7	50,6	3 175,8	45,5
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості, у т.ч.	2 584,4	71,7	1 974,4	64,8	1 884,9	51,6	1 961,1	44,3	2 843,5	40,7
податок на доходи фізичних осіб	929,4	25,8	1 948,9	63,9	1 869,0	51,2	1 929,4	43,6	2 801,5	40,1
податок на прибуток підприємств	1 655,0	45,9	25,5	0,8	15,9	0,4	31,7	0,7	42,0	0,6
Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів	44,0	1,2	43,8	1,4	46,5	1,3	60,0	1,4	80,0	1,1
Плата за землю	186,8	5,2	184,9	6,1	208,0	5,7	215,3	4,9	249,2	3,6
Внутрішні податки на товари та послуги	0,6	0,02	0,7	0,02	0,6	0,02	0,7	0,02	1,1	0,02
Місцеві податки і збори	2,8	0,1	2,7	0,1	1,9	0,1	2,5	0,1	2,1	0,0
Неподаткові надходження	127,0	3,5	67,7	2,2	211,9	5,8	121,7	2,8	164,4	2,4
Доходи від власності та підприємницької діяльності	59,7	1,7	13,5	0,4	23,8	0,7	54,1	1,2	80,3	1,1
Власні надходження бюджетних установ	61,9	1,7	48,7	1,6	43,3	1,2	50,3	1,1	59,5	0,9
Доходи від операцій з капіталом			189,5	6,2	281,0	7,7	397,0	9,0	718,5	10,3
Надходження від продажу землі			149,5	4,9	200,0	5,5	260,0	5,9	630,0	9,0
Цільові фонди, утворені органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади	273,9	7,6	250,4	8,2	276,5	7,6	429,0	9,7	711,0	10,2
Разом	3 266,3	90,7	2 727,0	89,4	2 917,3	79,9	3 197,7	72,3	4 778,9	68,4
Офіційні трансферти	336,0	9,3	321,8	10,6	482,4	13,2	306,9	6,9	845,8	12,1
Всього доходів	3 602,3	100,0	3 048,8	100,0	3 399,7	93,1	3 504,6	79,2	5 624,7	80,5
Повернення коштів з депозитів або пред'явлення цінних паперів					252	6,9	919	20,8	1 360	19,5
Всього надходжень	3 602,3	100,0	3 048,8	100,0	3 651,7	100,0	4 423,6	100,0	6 984,7	100,0

⁶ Джерело: Тут і далі в цьому підрозділі всі табличні дані наведені на підставі рішень Київської міської ради “Про бюджет міста Києва” на відповідні роки. Також використані власні бази даних і розрахунки Центру Разумкова.

**Структура податкових надходжень до міського бюджету,
% загального**

Найменування доходів	2001	2003	2004	2005	2006
Податкові надходження	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості, в т.ч.	91,0	89,1	88,0	87,6	89,5
податок на доходи фізичних осіб	32,7	88,0	87,3	86,1	88,2
податок на прибуток підприємств	58,3	1,2	0,7	1,4	1,3
Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів	1,5	2,0	2,2	2,7	2,5
Плата за землю	6,6	8,3	9,7	9,6	7,8
Внутрішні податки на товари та послуги	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03
Місцеві податки і збори	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Інші податки	0,7	0,4	0,0	0,0	0,0

Протягом 2003-2005рр. головне податкове навантаження (86-88%) припадало на доходи фізичних осіб – що відповідає загальнодержавній практиці формування місцевих бюджетів (таблиця “*Структура податкових надходжень до міського бюджету*”). За умов недостатньої питомої ваги податків на прибуток підприємств (1,3%) та відсутності податку на майно, така структура містить значні ризики для реалізації ефективної фіскальної політики міської влади.

При цьому, особливістю бюджетів 2005-2006рр. та одним з головних факторів їх зростання є наявність у міському бюджеті значних вільних коштів, розміщення яких на банківських рахунках приносить чималий прибуток (2005р. – 0,9 млрд. грн., 2006р. – майже 1,4 млрд. грн.), а з тим – і наповнення бюджету.

Отже, у структурі бюджетів міста у 2005-2006рр. близько 20% доходів формуються за рахунок надходжень від депозитів – що суперечить чинному законодавству України, яким передбачено, що доходи міського бюджету формуються переважно за рахунок податкових джерел та трансфертів з Державного бюджету⁷, а також може свідчити про недоліки в системі формування та використання фінансових ресурсів

міста (зокрема, про некоректність прогнозування бюджетних надходжень, неефективність планування видаткової частини бюджету, надмірні або недостатньо обґрунтовані запозичення).

Таким чином, умови формування міського бюджету Києва не відповідають, принаймні чотирьом сучасним принципам фінансового забезпечення діяльності місцевих органів влади⁸:

- відповідність обсягів фінансових ресурсів зобов'язанням, покладеним на місцеві органи влади;
- формування певної частини фінансових ресурсів за рахунок податків і зборів, за якими місцевим органам влади надане право визначати ставки або хоча б змінювати їх у певних межах;
- диверсифікованість податкових надходжень (врізка “*Диверсифікованість податкових джерел*”);
- постійний характер доходних джерел.

Диверсифікованість податкових джерел

Як приклад достатньої диверсифікованості податкових надходжень можна навести бюджет Москви. У бюджеті міста на 2002р. податкові доходи складали 76,7% загальних доходів. У структурі ж податкових надходжень бюджету частка податків на прибуток (доход) і приріст капіталу припадало 74,6%, податків на товари і послуги – 15,1%, податків на майно – 9%.

Податкові доходи бюджету м.Москви у 2002р.

	Податкові доходи, млрд. руб.	Структура податкових доходів, %
Податкові доходи	186,6	100,0
Податки на прибуток (доход), приріст капіталу	139,4	74,7
у т.ч. податок на прибуток підприємств і організацій	90,0	48,2
податок на доходи фізичних осіб	48,9	26,2
Податки на товари і послуги	28,2	15,1
у т.ч. акцизи	7,6	4,1
податок із продажів	20,3	10,9
Податки на майно	16,9	9,0
Платежі за користування природними ресурсами	0,4	0,2
Інші податки, мита і збори	1,7	0,9

Розраховано Центром Разумкова за даними Закону міста Москви “Про бюджет міста Москви на 2002р.”. Можливі неточності через округлення.



⁷ Див.: Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ”, ст.19.

⁸ Местное самоуправление в Европе. – Совет Европы, 1997, с.4-5.

Міжбюджетні відносини і відносини з Пенсійним фондом

Київ посідає вагоме місце в бюджетній системі України, акумулюючи впродовж останніх років 20% бюджетних ресурсів країни, а також здійснюючи значні обсяги перерахувань до Пенсійного фонду України.

Зростання надходжень до Зведеного бюджету. Надходження коштів до Зведеного бюджету України у 2004р. по Києву склали близько 18 млрд. грн. і досягли 19% загальних доходів вказаного бюджету⁹. Подібна ситуація зберігалася і у 2005р., причому номінальні обсяги надходжень до бюджетів значно перевищували показники 2004р. (таблиця “Надходження до бюджетів по Києву”¹⁰).

Збільшення перерахувань до Пенсійного фонду. Київ забезпечує стаке нарощування обсягів перерахувань до Пенсійного фонду. Так, за січень-вересень 2005р. до Головного управління Пенсійного фонду України в м.Києві надійшло 5,9 млрд. грн., що на 48% більше, ніж за відповідний період 2004р. (4,0 млрд. грн.). А частка фінансових ресурсів, спрямованих на виплату пенсій киянам, порівняно з 2004р., зросла до 42-45% проти 34,5% (таблиця “Надходження та перерахування до Пенсійного фонду, пенсійні виплати”¹¹) – що зумовлено високими державними видатками соціального спрямування загалом і різким підвищенням мінімальних пенсій зокрема¹².

Відносини з бюджетами районів міста. Однією з особливостей бюджетного процесу в Києві є щорічні перезатвердження нормативів розподілу надходжень податку на доходи фізичних осіб і податку на землю між міським бюджетом і бюджетами районів – за рішеннями Київської міської ради про бюджет на відповідний рік (таблиця “Нормативи сумарних відрахувань від загальнодержавних податків до бюджетів районів Києва”).

Нормативи сумарних відрахувань від загальнодержавних податків до бюджетів районів Києва, % загального

Роки	Податок на доходи фізичних осіб	Податок на землю
2001	43,7	27,9
2003	21,8	34,9
2004	18,9	38,8
2005	24,7	48,7
2006	28,5	45,8

Інша особливість полягає у наявності значної між-районної диференціації нормативів розподілу вказаних податків (таблиця “Нормативи відрахувань від податку на доходи фізичних осіб до бюджетів районів міста Києва”).

Нормативи відрахувань від податку на доходи фізичних осіб до бюджетів районів Києва, %

Райони міста	2003	2004	2005	2006
Голосіївський	12,0	12,8	13,6	17,8
Дарницький	87,6	58,2	97,8	88,5
Деснянський	91,6	52,6	100,0	100,0
Дніпровський	56,8	45,2	70,5	83,9
Оболонський	48,3	37,4	51,3	62,1
Печерський	2,3	1,5	0,4	5,4
Подільський	28,5	27,9	36,0	40,2
Святошинський	61,7	48,2	59,4	71,8
Солом'янський	18,7	20,9	24,2	27,3
Шевченківський	5,6	4,6	3,0	6,0

Надходження до бюджетів по Києву

	2005, млрд. грн.			2004, млрд. грн.			2005 до 2004, %		
	I кв.	I півріччя	I-III кв.	I кв.	I півріччя	I-III кв.	I кв.	I півріччя	I-III кв.
До Зведеного бюджету України	2,8	6,1	11,5	5,1	10,2	17,6	179,2	168,2	153,0
До Державного бюджету України (з урахуванням взаєморозрахунків між бюджетами різних рівнів)	...	4,6	9,3	4,3	8,4	14,7	...	180,7	158,1
Доходи міського бюджету (за податками, що контролюються Державною податковою адміністрацією в Києві)	0,7	1,4	...	0,844	1,8	2,9	124,0	127,1	...

Надходження та перерахування до Пенсійного фонду, пенсійні виплати, млрд. грн.

	2005			2004				2005 до 2004, %		
	I кв.	I півріччя	I-III кв.	I кв.	I півріччя	I-III кв.	Річний звіт	I кв.	I півріччя	I-III кв.
Надходження до Пенсійного фонду в м.Києві	1,6	3,5	5,93	1,17	2,55	4,02	5,8	136,7	137,6	147,6
Спрямовано на виплату пенсій киянам	0,67	1,6	2,40	0,40	0,85	1,39	2,0	168,7	188,1	173,2
Перераховано до Пенсійного фонду України	1,01	2,0	3,3	0,82	1,69	2,63	3,8	123,2	118,6	125,4
Частка виплат пенсій киянам	42,1	45,7	40,5	34,1	33,4	34,5	34,5	...	...	...

⁹ Інформація про виконання Програми соціально-економічного та культурного розвитку м.Києва за 2004р. – <http://www.kmv.gov.ua>; Див. також: Україна в цифрах у 2004р. – Київ, 2005, с.25.

¹⁰ Інформація про підсумки Програми соціально-економічного та культурного розвитку м.Києва (квартальні дані). – <http://www.kmv.gov.ua>.

¹¹ Джерело: Інформація про підсумки Програми соціально-економічного та культурного розвитку м.Києва (квартальні дані).

¹² Див., зокрема: Економічна політика нової влади: перші кроки та їх результати. – Національна безпека і оборона, 2005, №9, с.7.

Труднощі формування бюджету Києва. Недосконалість бюджетного процесу і нестабільність податкового поля зумовлюють труднощі для формування та виконання бюджету міста. Зокрема:

- у багатьох позиціях місто залишається заручником повноважень і рішень державного рівня. Наприклад, за дев'ять місяців 2005р. найбільшим київським податковим боржником став НАК “Нафтогаз” – 4,1 млрд. грн. (або 83% загального податкового боргу близько у 5 млрд. грн.). Зрозуміло, що самостійно київська влада не спроможна вирішити питання податкової заборгованості вказаного українського монополіста;
- щорічне перезатвердження нормативів розподілу надходжень податку на доходи фізичних осіб і землю між міським бюджетом і бюджетами районів, а також значна міжрайонна їх диференціація залишає бюджети міста заручником короткострокових рішень. Певним поясненням цьому може слугувати те, що в Києві (як і в Україні в цілому) податок на доходи фізичних осіб зараховується до місцевих бюджетів за місцем роботи платника податків.

Тому бюджети районів, де сконцентрована економічна діяльність (Печерський, Шевченківський), отримують невелику частку відрахувань від зібраного податку на доходи (менше 10%) – тоді як до бюджетів переважно “спальних” районів податок на доходи зараховується майже повністю (Деснянський, Дарницький та ін.), що дозволяє певною мірою вирівнювати дохідну частину бюджетів міських районів.

Проте, щорічні перезатвердження умов розподілу основного бюджетотворюючого податку між міським і районними бюджетами Києва є наслідком недотримання в рамках усієї бюджетної системи України принципу еквівалентності – податки, за рахунок яких наповнюється місцевий бюджет, мають (за можливості) відповідати вигоді, що її отримують жителі від діяльності місцевих органів влади¹³.

Недотримання цього принципу позбавляє органи влади районів Києва стимулів до сприяння підприємницькій активності на їх адміністративно-територіальних одиницях, а також стає чинником ризику для міського бюджету загалом – з огляду на домінуючу роль у його структурі податку на доходи фізичних осіб.

Щорічні зміни умов формування доходної частини бюджетів не дозволяють районам здійснювати довгострокове бюджетне планування, що негативно позначається на наданні бюджетних послуг жителям міста.

Загальновідомим є правило, за яким місцеві органи влади, щоб бути самостійними та відповідальними у виконанні покладених на них функцій, повинні мати надійні і гнучкі джерела власних доходів, що “пов’язували” б їх із приватними домогосподарствами та підприємствами¹⁴. Для підвищення зацікавленості місцевих органів влади в залученні на свою територію як суб’єктів економічної діяльності, так і населення, необхідно змінити систему розподілу прибуткового



податку між різними видами місцевих бюджетів. Податок на доходи фізичних осіб має розподілятися між місцевими бюджетами за принципом як за місцем роботи, так і місцем проживання платника податків.

Жителі адміністративно-територіальних одиниць, обираючи місцеві органи влади, по суті, мають визначати пріоритети діяльності органів місцевого самоврядування та одночасно, сплачуючи прибутковий податок, фінансувати їх реалізацію. Це також дозволяє створити умови для дотримання принципу еквівалентності – відмінності в наданні бюджетних благ (або в наданні благ більш високої якості) на різних територіях будуть визначатися відмінностями в податковому навантаженні, а тому податок на доходи можна вважати платою за користування муніципальною інфраструктурою.

Своєю чергою, у фінансуванні муніципальної інфраструктури (відповідно до принципу еквівалентності) мають брати участь підприємства не лише комунальної, але і будь-якої іншої форми власності. Тому, до районних бюджетів міста має надходити частина податку на прибуток підприємств усіх форм власності.

Запозичення Києва

Набуття чинності Бюджетним кодексом України (2001р.) надало можливість Києву регулярно залучати для фінансування своїх витрат позики у визначених межах (таблиця “Граничний обсяг боргу Києва”)¹⁵. Однак, практика здійснення запозичень ставить під сумнів ефективність прийнятих рішень у вказаній сфері.

Граничний обсяг боргу Києва, станом на кінець року

Вид боргу	2003	2004	2005	2006
Внутрішній борг, млн. грн.	120,0	150,0	197,1	165,2
Зовнішній борг, \$ млн.	577,5	150,0	600,0	600,0
Зовнішній борг, € млн.		9,7	9,7	

¹³ Peffekofen R., Finanzausgleich I. *Wirtschaftstheoretische Grundlagen*. – Stuttgart, 1980, s.622.

¹⁴ Див., зокрема: Циммерманн Х. Муниципальные финансы. – Москва, 2003, с.324.

¹⁵ Закон України “Бюджетний кодекс України”.

Інституційні обмеження здійснення запозичень.

При наданні дозволу на здійснення запозичень Міністерство фінансів України контролює місцеві органи влади в частині дотримання бюджетного законодавства. Зокрема, в Бюджетному кодексі (ст. 74) визначено, що витрати на обслуговування боргу фінансуються за рахунок коштів загального фонду місцевого бюджету і не можуть перевищувати 10% витрат загального фонду, а погашення боргу здійснюється за рахунок коштів фонду розвитку. Тобто контролю підлягає, *по-перше*, дотримання граничних умов фінансування витрат з обслуговування боргу, *по-друге*, наявність у фонді розвитку ресурсів, необхідних для погашення боргу. Проте, практика запозичень у Києві свідчить, що вказані вимоги дотримувалися не завжди (врізка *“Перевищення граничного боргу в Києві”*).

ПЕРЕВИЩЕННЯ ГРАНИЧНОГО БОРГУ В КИЄВІ

Борг міста, станом на 1 листопада 2003р. складав \$155,9 млн. (826,33 млн. грн. за офіційним курсом на той період – 5,3 грн. за \$1).

Отже, граничний розмір боргу Києва, станом на 31 грудня 2003р., затверджений рішенням Київської міської ради від 28 грудня 2002р., був перевищений.

Можливо, граничний рівень боргу уточнювався більш пізніми рішеннями Київради, проте, за відсутності відповідного інформування, складається враження про порушення законодавства.

Фінансування виконання функцій місцевих органів влади Києва за рахунок збільшення боргу міста економічно може бути виправданим у тих випадках, коли воно забезпечує більш ефективне вирішення міських проблем, порівняно з очікуванням регулярних бюджетних надходжень.

Отже, прийняттю рішень про місцеві запозичення має передувати глибокий і всебічний аналіз не лише можливостей погашення та обслуговування боргу, але й альтернативних витрат таких запозичень, з урахуванням середньострокових бюджетних пріоритетів. В іншому випадку результатом запозичень може стати необґрунтоване збільшення витрат міського бюджету та виникнення загрози невиконання основних бюджетних функцій.

На жаль, на практиці це правило не дотримується. Так, у 2003р. за рахунок доходів міського бюджету фінансувалися витрати на погашення місцевої позики вартістю 150 млн. грн. Сумарні витрати на погашення та обслуговування боргу склали близько 210 млн. грн., що перевищило витрати міського бюджету на освіту, житлово-комунальне господарство та допомогу родинам з дітьми загалом (182 млн. грн.). Відповідно, це вимагало скорочення витрат за іншими статтями. Тому, незважаючи на збільшення витрат міського бюджету (що у 2003р. досягли 2,8 млрд. грн.), були скорочені витрати на житлово-комунальне господарство – майже на 60 млн. грн., на надання допомоги родинам з дітьми – на 4 млн. грн., на культуру та мистецтво – на 6 млн. грн. (порівняно з попереднім роком).

Публічність у здійсненні запозичень. Практика здійснення політики запозичень у Києві не відповідає умовам відкритості та зрозумілості. Випуск місцевих облігацій, відповідно до стандартних вимог прозорості державних фінансів, вимагає широкого

інформування громадськості про умови та цілі такого запозичення (саме в цьому полягає їх найважливіша перевага як публічних запозичень). Однак, **жоден з випусків місцевих облігацій, у т.ч. останні випуски єврооблігацій Києва, інформуванням громадськості не супроводжувався.** Особливо ризикованими є місцеві запозичення напередодні проведення виборів до місцевих органів влади, що в ряді країн забороняється законом¹⁶.

У Києві всі запозичення міської влади були здійснені на підставі рішень Київради, ухвалених у процесі виконання бюджету поточного року шляхом внесення змін до затвердженого бюджету¹⁷. При цьому, мета відповідних запозичень формулювалася лише в загальному вигляді – як реалізація проектів капітального будівництва та інших проектів розвитку інфраструктури міста (запозичення 2003р.) або реалізація проектів капітального будівництва, що фінансуються з бюджету розвитку міста (2004р.). Така практика запозичень свідчить про те, що проекти, виконання яких передбачалося за рахунок позичкових коштів, не аналізувалися в частині їх відповідності видатковим пріоритетам на стадії формування, розгляду і прийняття міського бюджету.

Здійснення місцевих запозичень є доцільним винятково за умов розробки середньострокового фінансового плану, що відбиває середньострокову бюджетну стратегію місцевих органів влади. За відсутності середньострокового фінансового планування, ні депутати Київради, ні городяни не мають уявлення про можливі наслідки таких запозичень, тобто платники податків не знають, від чого їм доведеться відмовитися найближчими роками заради погашення існуючих боргів міста.



¹⁶ Наприклад, у Болгарії за шість місяців до відповідних місцевих виборів заборонено вдаватися до місцевих запозичень.

¹⁷ Так, випуск облігацій місцевої позики м.Києва 2003р. був здійснений на підставі рішення Київради про бюджет м.Києва на 2003р. зі змінами та доповненнями, внесеними рішеннями №513/673 від 26 червня 2003р. та №4/859 від 31 липня 2003р. Підставою для зовнішніх запозичень м.Києва у 2004р. було рішення Київради “Про бюджет м.Києва на 2004р.” зі змінами та доповненнями, внесеними рішенням №82/1292 від 18 березня 2004р.

Структура витратної частини бюджету міста

Аналіз структури витратної частини бюджету дає змогу оцінити цілеспрямованість, пріоритети витрат, ефективність бюджетної політики влади, її відповідність потребам міської громади. Особлива увага надається оцінці динаміки структурних складових міського бюджету та розгляду найбільш показових напрямів бюджетних витрат.

Зміни структури витратної частини бюджету. Як видно з даних, наведених у таблиці “*Структура видатків міського бюджету Києва*”, **найвагомішими у 2006р. стануть витрати на будівництво (37% витрат без врахування трансфертів, наданих з міського бюджету).** Їх частка, порівняно з 2004р. (20%), зросла майже вдвічі. Також у 2006р. **передбачається зростання обсягів цільових фондів органів місцевого самоврядування** – до 12,2% (проти 9,8% у 2004р.).

**Структура видатків міського бюджету Києва,
% загального**

Видатки за функціональною структурою	2001	2003	2004	2006
Державне управління	1,1	2,4	2,8	2,4
Освіта	2,3	1,5	1,8	1,7
Охорона здоров'я	18,1	12,6	14,9	12,8
Соціальний захист та соціальне забезпечення	8,6	12,8	18,3	9,1
Житлово-комунальне господарство	10,9	4,4	4,5	3,1
Культура і мистецтво	3,7	1,9	2,5	2,2
Фізична культура і спорт	1,3	2,8	2,2	1,4
Будівництво	19,9	27,8	20,1	37,0
у т.ч. капітальні вкладення	0,0	26,4	19,2	22,7
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	11,5	7,4	7,0	7,2
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	4,0	4,2	4,4	2,6
Обслуговування внутрішнього боргу	0,0	2,1	3,9	5,0
Цільові фонди	17,8	8,9	9,8	12,2
Погашення позики		5,3		
Видатки не віднесені до основних груп	0,8	5,9	7,8	3,3
Разом видатків	100,0	100,0	100,0	100,0

Однак, рішення Київради не містять необхідної інформації про конкретні проекти використання коштів у рамках цих двох груп витрат, що складають майже половину міського бюджету. При цьому, частка витрат на охорону здоров'я скоротилася на 2,1 відсоткові пункти (12,8% – у 2006р. проти 14,9% – у 2004р.), на житлово-комунальне господарство – на 1,4 відсоткові пункти (3,1% – у 2006 р. проти 4,5% – у 2004р.), що може свідчити про **зниження уваги до вирішення соціальних проблем міста.**

Обсяг капітальних витрат міського бюджету у 2006р., порівняно з 2004р., збільшується втричі (3,3 млрд. грн. проти 1,1 млрд. грн.). Однак, таке збільшення жодним чином не вплинуло на змістовне наповнення рішення Київради про бюджет на 2006р. **Обґрунтування інвестиційних рішень місцевих органів влади вимагає детальної інформації, особливо стосовно будівельних проектів** – оскільки загальновідомо, що з цим напрямом використання бюджетних коштів пов'язані широкі можливості для

завищення витрат, різного роду зловживань і впливу “груп інтересів”¹⁸.

Цільова спрямованість бюджетних видатків

З метою оцінки ефективності бюджетної політики міської влади з точки зору вирішення найгостріших проблем Києва, доцільно розглянути окремі сфери, що відіграють визначальну роль у забезпеченні життєдіяльності міста. Насамперед, це покращення функціонування комунального транспорту, а також фінансова підтримка розвитку малого та середнього бізнесу.

Комунальний транспорт. Проблема забезпечення жителів міста надійним комунальним транспортом належить до найбільш актуальних, *по-перше*, через його недостатність, поганий технічний стан і загалом нездатність забезпечити потреби киян. *По-друге*, через необхідність дедалі вищих дотацій транспортним підприємствам міста.

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ТА ЕКСПЕРТНІ ОЦІНКИ

Саме погану роботу комунального транспорту понад третина (36,3%) киян віднесли до числа проблем, що хвилюють їх найбільшою мірою.

Експертна оцінка системи транспортного забезпечення Києва за п'ятибальною шкалою склала 2,93 бала. У рейтингу найгостріших проблем Києва проблема транспортного сполучення посіла першу позицію – її відзначили 45,9% опитаних Центром Разумкова експертів.

За три квартали 2005р. доходи підприємств комунального транспорту склали 346 млн. грн. З них близько 274 млн. грн. (80%) надійшло за перевезення (решта – доходи від непрофільної діяльності).

Витрати ж на перевезення пасажирів сягнули майже 581 млн. грн. Тобто сфера перевезення пасажирів (принаймні, за даними офіційної статистики) залишається вкрай збитковою для міського транспорту (таблиця “*Доходи і витрати підприємств комунального транспорту на перевезення пасажирів у січні-вересні 2005р.*”)¹⁹. Компенсація за перевезення пасажирів склала приблизно 121 млн. грн., що явно недостатньо для покриття всіх витрат, проте щоквартально компенсаційні витрати продовжують зростати²⁰. При цьому, проблемними залишаються питання покриття решти збитків (навіть з урахуванням непрофільної діяльності) та визначення шляхів перехресного фінансування іншими джерелами, якщо такі застосовуються.

**Доходи і витрати підприємств комунального транспорту на перевезення пасажирів у січні-вересні 2005р.,
млн. грн.**

Доходи підприємств комунального транспорту (перевезення та непрофільна діяльність) загалом	346,4
у т.ч. за перевезення пасажирів	273,7
КП “Київтрансас”	175,3
КП “Київський метрополітен”	171,0
Витрати на перевезення пасажирів	580,7
Компенсація перевезень пасажирів	121,4

¹⁸ До речі, у багатьох країнах існують спеціальні вимоги та механізми, спрямовані на забезпечення умов конкуренції і прозорості процедур добору виконавців проектів, фінансованих за рахунок бюджетних коштів. Розробка і впровадження таких механізмів має стати предметом особливої уваги та практичної діяльності органів влади Києва.

¹⁹ Див.: Про підсумки економічного та соціального розвитку м.Києва за дев'ять місяців 2005р.

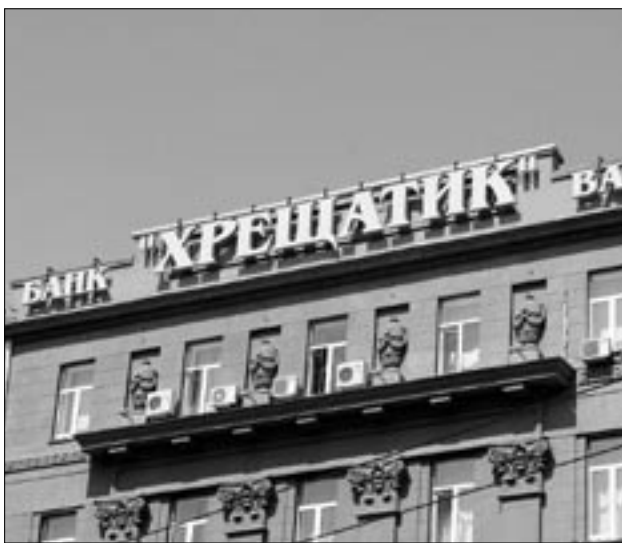
²⁰ Так, за I квартал 2004р. при доходах підприємств комунального транспорту 97 млн. грн. і витратах на перевезення майже 146 млн. грн., компенсація за перевезення пасажирів складала близько 37 млн. грн. (Див.: “Про підсумки ...” за відповідний період).

Так само постійно зростають кількісні показники безоплатного перевезення пасажирів. Зокрема, за 2004р. підприємствами комунального пасажирського транспорту перевезено 1 363,7 млн. пасажирів: комунальними підприємствами “Київтранс” – 805,1 млн. осіб, “Київський метрополітен” – 558,6 млн. осіб, з яких 571,4 млн. (42%) пасажирів – безплатно²¹.

Хоч у 2005р. спостерігалася тенденція до зменшення частки безоплатних перевезень, яка у I півріччі знизилася²², проте безадресність компенсації транспортних пільг (плюс їх непрозорість) нівелює цей позитивний чинник і змушує міську владу **виділяти дедалі більші кошти на забезпечення безкоштовних перевезень**, а підприємства – нараховувати власні збитки, вимагаючи від міської влади їх покриття.

Складність проблеми полягає у тому, що **безоплатність перевезень пасажирів базується на системі пільг, дієвість якої практично неможливо перевірити**. Тому реальні збитки чи фінансові потреби мають лише “орієнтовний” характер, для оцінки яких найчастіше застосовується принцип “від досягнутого”.

Фінансове сприяння бізнесу. Менш фінансово обтяжливим, проте більш економічно значимим є завдання розвитку в місті малого та середнього бізнесу. Так, у 2004р. в рамках Програми фінансово-кредитної підтримки малого та середнього підприємництва банком “Хрещатик” було надано кредитів на суму 339,6 млн. грн., при цьому видатки з міського бюджету склали майже 31,9 млн. грн.²³ Міською адміністрацією на конкурсних засадах за рахунок міського бюджету суб’єктам малого та середнього бізнесу було надана фінансова допомога у вигляді погашення відсоткової ставки банку на суму 25,9 млн. грн. У I півріччі 2005р. з міського бюджету на погашення відсоткових ставок за користування банківськими кредитами надано 14,6 млн. грн., а протягом дев’яти місяців року такі погашення сягнули 24,6 млн. грн., що могло б свідчити про позитивну спрямованість політики підтримки підприємництва.



Проте, оскільки фінансування програми надання та компенсації пільгових кредитів для малого і середнього бізнесу покладено виключно на банк “Хрещатик”, то за відсутності надійної інформації про структуру програми підтримки (найменування підприємств, обсяги, термін дії, загальні обсяги кредитних ліній, відсоткові ставки, інші спеціальні умови) **існуюча система підтримки породжує сумніви у раціональності та ефективності використання коштів на потреби розвитку бізнесу у Києві**.

Підсумовуючи, можна констатувати, що умови формування міського бюджету Києва не відповідають необхідним умовам ефективного управління бюджетними витратами, зокрема:

- обгрунтованості рівня витрат, що передбачає зважену і ретельну оцінку потреб і ресурсів;
- достатності витрат для досягнення конкретно визначених цілей, насамперед, пріоритетних.

Прозорість бюджетної політики

Бюджет Києва ще не став відкритим, зрозумілим і прозорим (врізка “*Чи є відкритим і прозорим бюджет Києва*”), тому не може слугувати раціональним чинником визначення політики, яку має проводити київська влада в напрямі розвитку столиці.

ЧИ Є ВІДКРИТИМ І ПРОЗОРИМ БЮДЖЕТ КИЄВА

За результатами соціологічного опитування, лише кожен сотий (1,1%) киянин засвідчив, що він добре поінформований про бюджет міста і про те, як використовуються бюджетні кошти; 11,6% опитаних вважають, що вони поінформовані “достатньо”.

Натомість, **абсолютна більшість (84,2%) киян про бюджет міста не поінформовані** (45,1% – взагалі, 39,1% – вважають свою поінформованість недостатньою).

Експерти до найголовніших проблем бюджету міста відносять непрозорість використання бюджетних коштів (недостатність інформації, відсутність контролю громадськості, недостатня звітність). Ці аспекти відзначили 38,9% експертів, опитаних Центром Разумкова.

На підставі досвіду роботи над бюджетом міста можна відзначити наступні його риси з точки зору прозорості і зрозумілості.

Рівень публічності та зрозумілості	• можливості отримання інформації є вкрай обмеженими, а доступна через публічні джерела інформація про бюджет не може претендувати на повноту та зрозумілість; • сам документ про міський бюджет також не надає повної інформації про потреби міста, оскільки значні фінансові потоки (до міністерств, установ, закладів) спрямовуються з Державного бюджету, проте це не відбивається належним чином у бюджетних документах
Рівень прозорості	• про доходну та видаткову частини бюджету надаються лише окремі узагальнені показники; • пільги та винятки, що стосуються окремих категорій громадян, не специфіковані, а інформація, що міститься в бюджетних таблицях, може відрізнитися від описуваної або згадуваної у пов’язаних документах

²¹ Див.: Про підсумки економічного та соціального розвитку м. Києва у 2004р.

²² За I півріччя 2005р. з 740,4 млн. пасажирів, 238,6 млн. осіб (32%) перевезено безплатно.

²³ Див.: Про підсумки економічного та соціального розвитку м. Києва у 2004р.

Наприклад, публічні інформаційні довідки про виконання завдань розвитку міста, доступні на офіційному веб-порталі Київської міської ради, мають вкрай обмежений інформаційний обсяг. Матеріали різняться як за структурою і форматом, так і напрямками та обсягами викладеної інформації²⁴. Ілюстративний матеріал до структури балансу фінансових ресурсів на 2005р., що міститься в тексті Програми розвитку м.Києва, відрізняється від даних, наведених у табличному вигляді²⁵. За цих умов, навіть дані, що мають демонструвати значні успіхи влади у соціально-економічній розбудові столиці, не виглядають ані взаємопов'язаними, ані позитивно переконливими.

Зрозуміло, що програмні та бюджетні завдання впродовж року можуть переглядатися. Так, 30 серпня 2005р. Київською міською радою були внесені корективи до бюджету міста на 2005р., до Програми розвитку, а також визначені основні напрями спрямування коштів бюджету міста у 2006р.²⁶ Проте жодне з цих рішень у розгорнутому вигляді публічно не доступне.

Інформація про видаткову частину є фрагментарною, що заважає покращенню іміджу міської влади та створенню в місті привабливого інвестиційного клімату. У діяльності міської влади можна виявити певні позитивні моменти, — але отримати інформацію навіть про це є проблематичним²⁷.

Окремі аспекти діяльності міської влади є закритими для громадськості і можуть бути оцінені лише опосередковано. Так, зважаючи на різке підвищення заробітної плати державних службовців, можна припустити (але не отримати правдиву інформацію), що витрати на утримання апарату муніципального управління також суттєво збільшуються²⁸.

Стан прозорості бюджетної політики погіршується тим, що навіть виправданий перегляд бюджету (викликаний, зокрема, макроекономічними змінами) належним чином не висвітлюється. Тому часто експерти (не кажучи про громадськість) позбавлені можливості відстежувати динаміку бюджетного процесу, реально оцінювати здобутки та



помилки міської влади, готувати для неї аналіз та ефективні пропозиції (як це практикується Рахунковою палатою України для Державного бюджету²⁹).

Традиційно рішення про бюджет Києва містять ряд положень, що передбачають особливі умови взаємин окремих підприємств (акціонерних товариств) з бюджетом. Це стосується надання пільг з податку на землю, комунальних податків, перерозподілу бюджетних коштів в інтересах певних підприємств і може бути пов'язане з вимогами виконання підприємствами визначених умов (найчастіше соціального характеру: не підвищення тарифів на електроенергію, цін на окремі продукти харчування, продаж продуктів для інвалідів за пільговими цінами тощо). Однак, непрозорість і суб'єктивність таких рішень часто слугували прикриттям фактичного прихованого субсидіювання окремих підприємств, створення пільгових умов для їх діяльності, фактичного використання бюджетних коштів в їх інтересах³⁰.

²⁴ Наприклад, інформація про підсумки соціально-економічного розвитку Києва у I півріччі 2004р. займає менше двох сторінок. Див.: Інформація про підсумки Програми соціально-економічного та культурного розвитку м.Києва (квартальні дані). — <http://www.kmv.gov.ua/divisions.asp?id=282>.

²⁵ Програма соціально-економічного та культурного розвитку м.Києва на 2005р.

²⁶ Рішення: "Про внесення змін до рішення Київради №050/2460 від 28 грудня 2004р. "Про бюджет міста Києва на 2005 рік" №3/3467 від 30 серпня 2005р.; "Про внесення змін до рішення Київради №1051/2461 від 28 грудня 2004р. "Про Програму соціально-економічного та культурного розвитку м.Києва на 2005р." №4/3468 від 30 серпня 2005р.; "Про схвалення основних напрямків спрямування коштів бюджету міста Києва в 2006р." №18/3482 від 30 серпня 2005р. — Див, наприклад: <http://www.kmv.gov.ua/find.asp?Text=30.08.2005+>.

²⁷ Наприклад, оцінені на підставі опосередкованих даних тенденції останніх років вказують на певну раціоналізацію бюджетних витрат і підвищення їх привабливості для інвесторів. Так, якщо у 2003р. у структурі інвестицій в основний капітал за джерелами фінансування в Києві кошти місцевих бюджетів склали 8,6% загального обсягу, то у 2004р. — 12,1%, при тому, що зросли також загальні номінальні показники. Тобто, незважаючи на обмеженість бюджетних ресурсів, міська влада збільшує обсяги фінансування з міського бюджету інвестиційних проектів, що мають ключове соціально-економічне значення для міста (в т.ч. шляхом безпосереднього залучення приватних інвестиційних ресурсів для потреб господарського комплексу під гарантії муніципальних активів). А привабливість для інвесторів пояснюється тим, що покращується інфраструктура міста, яка є вагомим чинником інвестиційної спроможності отримувача. Див.: Програма соціально-економічного та культурного розвитку м.Києва на 2005р.

²⁸ Так, якщо у січні 2005р. середня заробітна плата у сфері державного управління перевищувала середню зарплату по економіці загалом на 49 грн., то в жовтні ця різниця вже зросла до 418 грн. Див.: Середня заробітна плата за видами економічної діяльності у 2005 році. — <http://www.ukrstat.gov.ua>. Крім того, попередніми роки значну частину управлінських видатків складали витрати на забезпечення автомобільним транспортом представницького класу, а використані машини (причому з достатнім ресурсом), як правило, продавалися посадовцям державної служби за низькими цінами. Свідчень про зміну ситуації на краще немає.

²⁹ Див., наприклад: Висновок за результатами аналізу виконання Державного бюджету України за дев'ять місяців 2005р. — <http://www.ac-rada.gov.ua>.

³⁰ Прикладом може слугувати витрачання значних коштів Київського бюджету на "облагородження тротуарного простору" навколо будівель плиткою, яка не достатньо пристосована до погодних умов Києва. Так, нові плити, покладені у 2001р. у Шевченківському парку навпроти Київського національного університету імені Тараса Шевченка, вже у 2002р. демонтувалися і замінювалися на нові.

Слабка контрольованість бюджетного процесу. Згідно із Законом України “Про місцеві державні адміністрації” (ст.16), місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль, зокрема над збереженням і раціональним використанням державного майна, станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов’язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі. **Що стосується Києва, то голова міської державної адміністрації несе відповідальність за реалізацію контролю над виконанням фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування міста, очолюваного міським головою (мером міста).** У Києві голова міської державної адміністрації та міський голова – одна й та сама людина, що вірогідно не може вважатися повністю справедливим у контексті забезпечення прозорості, підзвітності і демократичності.

Інформаційні ресурси стосовно виконання бюджету є вкрай обмеженими та не дозволяють отримати чітку оцінку його результативності та ефективності. Крім того, ряд програмних завдань, задекларованих київською владою, що безпосередньо можуть стосуватися бюджетної проблематики, не виконані та не отримали належного висвітлення. Так, у 2005р. передбачалося затвердження Програми розвитку інвестиційної діяльності Києва на період до 2010р. та заходів з її реалізації (що також мало б бути відбито, принаймні в бюджеті міста на 2006р.), проте досі немає інформації про затвердження вказаної Програми.

Аналіз бюджетної політики Києва свідчить про наступне.

(1) Бюджет міста ще не став публічним, прозорим та ефективним:

- **не публічним** – оскільки доступна інформація має вкрай обмежений характер і не надає повної інформації про потреби міста;



- **не прозорим** – оскільки доходна та видаткова частини піддаються змінам, інформація про які або відсутня, або має лише загальний характер, а також внаслідок застосування широкої практики надання важко контрольованих пільг.

Численні податкові пільги не лише знижують прозорість бюджету, змінюють структуру витрат, а й створюють широкі можливості для корупції і різного роду зловживань;

- **не ефективним** – оскільки відсутній ретельний аналіз виконання бюджету на предмет досягнення задекларованих пріоритетів, з окремою увагою на відмінності у планових, переглянутих та фактичних показниках виконання.

(2) Для бюджету міста характерним є **низький рівень фінансування соціальних програм.** Видатки на освіту, охорону здоров’я, соціальний захист населення складають незначну долю у загальному обсязі видаткової частини. Високі видатки на будівництво не призвели до покращення життєвого рівня киян, програма розширення соціального житла не знайшла свого реального втілення.

(3) Порівняно висока питома вага офіційних трансфертів у доходній частині міського бюджету свідчить про **серйозні недоліки в розподілі повноважень між центральними та місцевими органами влади.**

(4) **За відсутності податку на майно структура доходної частини бюджету міста, яка формується переважно за рахунок надходжень від прибуткового податку громадян, містить значні ризики для реалізації ефективної фінансової політики міської влади загалом.**

(5) Значними є **недоліки в системі формування і використання фінансових ресурсів міста** (зокрема, в некоректності прогнозування бюджетних надходжень, неефективності планування видаткової частини бюджету, надмірних або недостатньо обґрунтованих запозичень).

(6) **Відсутність надійних довгострокових нормативів розподілу надходжень** від основних податків між міським бюджетом і бюджетами районів, а також щорічні коригування умов формування доходної частини бюджетів не дозволяють районам здійснювати довгострокове бюджетне планування, що негативно позначається на наданні бюджетних послуг жителям міста.

3.3 ВЛАДА КИЄВА В ОЦІНКАХ КИЯН

Наведені вище характеристики моделі влади, побудованої в Києві, свідчать про те, що міське господарство фактично на законних підставах віддане у розпорядження інституту, який поєднує одночасно представницькі, виконавчі та контрольні функції – що створює передумови, *по-перше*, його відчуження від громади міста, *по-друге*, закритості і непрозорості його діяльності, *по-третє*, дотримання ним інтересів не громади міста, а окремих “впливових груп”.

Така ситуація відповідним чином відбивається у ставленні жителів міста до міської влади та в їх оцінках діяльності владних інститутів.

Ставлення киян до міської влади

Ставлення киян до міської влади є досить проходним. Як видно з діаграми “Чиї інтереси захищає київська міська влада в першу чергу?”, лише 7,1% жителів Києва впевнені, що влада міста захищає в першу чергу саме їх інтереси. Натомість переважна більшість (74,5%) киян дотримуються тієї точки зору, що влада захищає в першу чергу свої власні інтереси (51,1%) або інтереси бізнес-структур, до яких причетні чиновники міської влади (23,4%).

Чиї інтереси захищає київська міська влада в першу чергу?
% опитаних



Понад половина (52,4%) опитаних упевнені, що у випадках прийняття важливих рішень міська влада думку киян ігнорує. У тому, що влада завжди прислуховується до думки жителів міста, впевнені лише 0,5% (діаграма “Чи враховує київська міська влада думку киян при прийнятті важливих рішень?”)³¹.

Чи враховує київська міська влада думку киян при прийнятті важливих рішень?
% опитаних



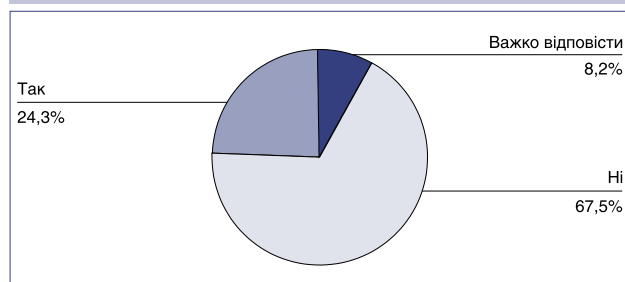
Показовими є оцінки киянами ситуації з **корупцією** у місті. Лише 3,4% жителів Києва вважають її “хорошою” (10,7%) і “дуже хорошою” (0,2%). Натомість понад половина (55,6%) опитаних упевнені, що вона є “дуже поганою” (15,5%) та “досить поганою” (27,3%). 30,4% респондентів оцінили її як “не погану і не хорошу”³².

³¹ Зокрема, переважна більшість (79,6%) опитаних упевнені, що інтереси жителів не враховуються владою при виділенні земельних ділянок під забудову (протилежної думки дотримуються лише 5,2%; не змогли відповісти – 15,2% опитаних).

³² Якщо запропоновану шкалу відповідей перевести на п'ятибальну, де “дуже погана” – 1, а “дуже хороша” – 5, то середня оцінка ситуації з корупцією становитиме 2,24.

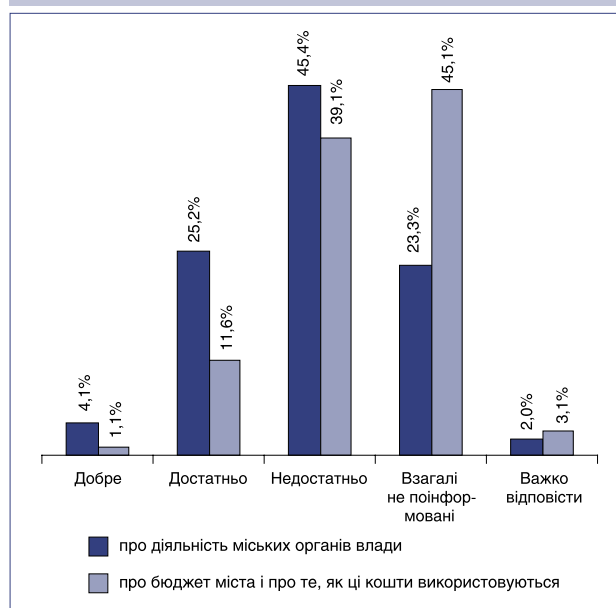
Такі оцінки, очевидно, значною мірою ґрунтуються на особистому досвіді киян та їх близьких. Як видно з діаграми “Чи доводилося Вам стикатися з фактами хабарництва серед посадових осіб київської влади?”, майже кожен четвертий киянин з такими фактами стикався.

Чи доводилося Вам стикатися з фактами хабарництва серед посадових осіб київської влади?
% опитаних



Рівень поінформованості киян про діяльність міських органів влади є низьким: лише 4,1% жителів Києва впевнені, що поінформовані про неї добре, чверть (25,2%) – достатньо. Понад половина (68,7%) – вважають, що поінформовані недостатньо (45,4%); 23,3% – взагалі не поінформовані (діаграма “Якою мірою Ви поінформовані...?”).

Якою мірою Ви поінформовані...?
% опитаних



Показово, що про бюджет міста і використання його коштів кияни (платники податків) поінформовані ще гірше: фактично лише один із ста киян упевнений, що поінформований з цих питань добре, ще майже 12% – достатньо. Натомість, **переважна більшість (84,2%) киян недостатньо або взагалі не поінформовані про бюджет міста і його використання** (недостатньо – 39,1%; зовсім не поінформовані – 45,1%).

Водночас, як видно з діаграми “Якою мірою Вас цікавить діяльність органів міської влади?”, переважну більшість (73,7%) жителів міста ця діяльність тією чи іншою мірою цікавить. Лише 5,8% опитаних відповіли, що їх діяльність органів влади міста “взагалі не цікавить”.



Загалом, оцінки взаємного ставлення киян і київської влади є досить низькими. У листопаді, ставлення київської влади до звичайного київського громадянина 42,8% опитаних оцінили за п'ятибальною шкалою на одиницю-двійку; 39,9% – на трійку, і лише 10,9% опитаних – на четвірку-п'ятірку (таблиця “Як би Ви оцінили...?”). Середня оцінка складає 2,50.

Як би Ви оцінили...? % опитаних		
	Ставлення влади до звичайного громадянина	Ставлення громадян до влади
“5” Ситуація дуже добра	0,2	0,0
“4” Ситуація добра	10,7	11,0
“3” Ситуація не погана і не добра	39,9	43,9
“2” Ситуація досить погана	27,3	29,6
“1” Ситуація дуже погана	15,5	9,0
Важко відповісти	6,4	6,5

Кияни відповідають владі взаємністю. На одиницю-двійку оцінили ставлення киян до міської влади 38,6% опитаних, на трійку – 43,9%, і лише 11% – на “четвірку”. Жоден опитаний не оцінив ставлення киян до міської влади на п'ятірку. Середня оцінка – 2,61.



Процеси, що відбуваються в Києві, не створили у киян враження, що міська влада має чітку стратегію розвитку міста: майже половина (47,8%) опитаних упевнені, що такої стратегії міська влада не має, майже третина (32,6%) – не змогли визначитися в цьому питанні, і лише 19,6% – вважають, що стратегія розвитку міста у міської влади є (діаграма “Чи має міська влада стратегію розвитку міста?”)



Проте, більшість киян відзначають, що центр і периферійні райони міста розвиваються нерівномірно: 72,5% опитаних вважають, що більш активно розвивається центр міста; 4,2% – мають таку думку стосовно периферійних районів. Лише 12,2% впевнені в рівномірності розвитку міста; 11,1% – не змогли визначитися з відповіддю.

Загальні оцінки жителями розвитку подій у місті

Оцінки киянами загального розвитку подій у місті є критичними: лише трохи більше третини опитаних упевнені, що події в місті розвиваються у правильному напрямі; 41% – дотримуються протилежної думки. Як видно з таблиці “Якщо говорити в цілому, події в Києві розвиваються у правильному чи неправильному напрямі?”, ці оцінки киян корелюють з їх оцінками розвитку подій у країні в цілому.

Якщо говорити в цілому, події в Києві розвиваються у правильному чи неправильному напрямі? % опитаних		
	у Києві	в Україні
У неправильному напрямі	41,0	42,5
У правильному напрямі	34,9	33,3
Важко відповісти	24,1	24,2

Так само критичними є оцінки ситуації в конкретних сферах життя киян, зокрема, економічної ситуації, рівня життя населення міста та власних сімей респондентів, а також ситуація з рівнем злочинності в місті (таблиця “Як би Ви оцінили ситуацію в Києві в наведених сферах?”).

Як би Ви оцінили ситуацію в Києві в наведених сферах? % опитаних						
	“1” Ситуація дуже погана	“2” Ситуація досить погана	“3” Ситуація не погана і не добра	“4” Ситуація добра	“5” Ситуація дуже добра	Важко відповісти
Економічна ситуація	8,4	29,9	47,8	10,0	0,5	3,4
Рівень життя населення	11,0	33,6	43,3	9,4	0,3	2,4
Рівень життя Вашої родини	5,8	23,4	54,1	14,9	1,0	0,8
Рівень злочинності	12,8	38,1	32,8	5,5	0,6	10,2

Середні оцінки за п'ятибальною шкалою, як і у випадку наведених вище оцінок взаємного ставлення киян і міської влади, не досягають "трійки": економічна ситуація – 2,63; рівень життя населення міста – 2,53; рівень життя власних сімей респондентів – 2,82; рівень злочинності в місті – 2,37.

При цьому, як видно з таблиці "Як зміниться протягом наступного (2006) року становище в Києві...?", понад половина киян або не сподіваються на зміни, або не змогли визначитися у власних очікуваннях.

Як зміниться протягом наступного (2006) року становище в Києві в таких сферах?
% опитаних

	Зміниться на краще	Зміниться на гірше	Не зміниться	Важко відповісти
Економічна ситуація	33,9	11,0	32,3	22,8
Рівень життя населення	32,3	14,2	33,6	19,9
Рівень життя родини респондента	32,8	8,9	33,8	24,5
Рівень злочинності	25,0	11,6	36,0	27,4
Рівень корупції	25,4	13,7	36,3	24,6
Ставлення влади до звичайного громадянина	27,8	9,5	38,8	23,9
Ставлення громадян до влади	28,1	12,3	33,9	25,7

Водночас, серед тих, хто очікує на зміни, частіше висловлюються сподівання позитивних змін, ніж негативних.

ЕКСПЕРТНІ ОЦІНКИ ВЗАЄМНОГО СТАВЛЕННЯ ВЛАДИ І ГРОМАДЯН

Орієнтованість міської влади на покращення умов проживання жителів міста експерти оцінили у 2,79 бала (за п'ятибальною шкалою). Таку саму оцінку отримала доступність для громадян представників органів місцевої влади; доступність послуг місцевої влади дістала нижчу оцінку – 2,68 бала.

Ще нижчою є оцінка рівня відкритості і прозорості для громадян дій міської влади – 2,51 бала.

Рівень корупції в органах влади оцінений у 2,42 бала, ставлення чиновників до громадян – 2,34.

3.4 ПРОБЛЕМИ МІСТА І ЙОГО ЖИТЕЛІВ ОЧИМА САМИХ ЖИТЕЛІВ

Як видно з таблиці "Які проблеми Вашого життя в місті хвилюють Вас найбільшою мірою?"³³, такими проблемами є насамперед соціально-економічні: низький рівень доходів (зарплат і пенсій) і високі ціни. Власне, це можна розглядати як одну проблему – оскільки оцінки доходів - цін у параметрах високі - низький можливий винятково у співвіднесенні, як взаємно похідні. Якщо визнати такий засновок, то ранжир головних проблем виглядатиме наступним чином.

Отже, проблему низьких доходів відзначили майже 76% опитаних, а в якості однієї, яка турбує найбільшою мірою, – 26%. Але якщо врахувати і похідні від неї – високі ціни на продовольчі товари, промислові товари, медикаменти, послуги тощо, то з'ясується, що проблема низьких доходів є (однією) головною проблемою для 61,1% киян.

У такому випадку на друге місце виходить проблема корумпованості органів влади, яка для майже кожного десятого (9,9%) жителя міста є предметом головної турботи; на третє – проблема соціального (тобто доступного) житла, що є першорядною для майже 8%, або кожного дванадцятого киянина.

Ці три головні проблеми в очах киян відтісняють усі інші проблеми міста на другорядні позиції.

Які проблеми Вашого життя в місті хвилюють Вас найбільшою мірою?*
% опитаних

Низька заробітна плата (пенсія)	75,8
Високі ціни на продовольчі товари в магазинах та на ринках	72,5
Високі ціни на промислові товари в магазинах та на ринках	58,5
Високі ціни на ліки та платні медичні послуги	51,2
Погана робота житлово-комунальних служб	37,3
Скорочення безоплатних медичних послуг та погіршення обслуговування в державних медичних закладах	37,3
Висока плата за навчання у вищих навчальних закладах	36,8
Високі ціни на комунальні послуги	36,5
Погана робота громадського транспорту	36,3
Корумпованість органів влади	35,2
Недостатність та поганий санітарний стан зелених зон Києва	33,8
Будівництво соціального житла	30,5
Високий рівень злочинності, відсутність безпеки на вулицях	30,2
Проблеми, що виникають у зв'язку з новою забудовою міста	27,9
Перевантаженість центральних районів міста автомобільним рухом	23,9
Незадовільна подача тепла, гарячої води до квартир	18,3
Необхідність вносити додаткову плату за навчання дітей в школі	14,7
Недостатність місць для паркування	11,3
Затримки у виплаті заробітної плати (пенсій)	10,3
Висока плата за дитячий садок, ясла	6,9
Не вистачає місць у дитячих садках, яслах	4,4
Інші проблеми	3,9
Важко відповісти	0,3

* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді

Виберіть серед вказаних Вами проблем ОДНУ, яка турбує Вас найбільшою мірою,
% опитаних

Низька заробітна плата (пенсія)	26,0
Високі ціни на продовольчі товари в магазинах та на ринках	17,6
Висока плата за навчання у вищих навчальних закладах	8,1
Високі ціни на ліки та платні медичні послуги	3,9
Високі ціни на промислові товари в магазинах та на ринках	2,6
Високі ціни на комунальні послуги	2,4
Висока плата за дитячий садок, ясла	0,5
Корумпованість органів влади	9,9
Будівництво соціального житла	7,6
Скорочення безоплатних медичних послуг та погіршення обслуговування в державних медичних закладах	2,9
Високий рівень злочинності, відсутність безпеки на вулицях	2,9
Погана робота житлово-комунальних служб	2,6
Проблеми, що виникають у зв'язку з новою забудовою міста	2,3
Незадовільна подача тепла, гарячої води до квартир	2,1
Погана робота громадського транспорту	1,8
Перевантаженість центральних районів міста автомобільним рухом	1,0
Недостатність та поганий санітарний стан зелених зон Києва	0,8
Не вистачає місць у дитячих садках, яслах	0,6
Необхідність вносити додаткову плату за навчання дітей в школі	0,6
Затримки у виплаті заробітної плати (пенсій)	0,5
Недостатність місць для паркування	0,2
Інші проблеми	1,9
Важко відповісти	1,2

Сказане, однак, жодним чином не означає, що киян не турбують інші проблеми, в т.ч. проблеми власне міста: від збереження його історично-культурного образу до санітарного стану дворів у периферійних районах, від зміни принципів управління містом до розвитку його зелених зон. Відповідаючи, зокрема, на відкриті питання, жителі Києва виявили як знання цих проблем, так і щире стурбованість не лише власним комфортом, але й долею міста, з яким у своїй переважній більшості вони пов'язують власну долю і власне майбутнє. ■

³³ Питання про проблеми, які турбують киян, задавалися в різних версіях. Остаточний (на цьому етапі дослідження) перелік проблем був сформований на основі кількох переліків та з урахуванням відповідей респондентів на відкриті питання "Якою є найважливіша проблема міста, що потребує негайного розв'язання?" та "На що потрібно насамперед спрямувати зусилля київської міської влади?" (задавалися під час пілотного опитування в липні 2005р.).

4. ВИСНОВКИ: ПЕРЕВАГИ МІСТА І ПРОБЛЕМИ ЙОГО РОЗВИТКУ

Аналіз наявних офіційних стратегій і концепцій розвитку міста, а також реальних тенденцій, що існують у містобудуванні, бюджетних пріоритетах, формуванні інфраструктури, охороні культурної і природної спадщини дає підстави до наступних висновків.

1. Розвиток Києва в контексті України відбувається за схемою “сильний центр – слабкі регіони”. Розвиток міста – за схемою “центр – околиці”.

2. У плануванні та реальному розвитку міста переважають технократичні підходи та домінує статус міста як столиці держави. Цьому статусу фактично підпорядковане все життя, діяльність і розвиток міста.

Пропоновані концептуальні підходи до визначення стратегії розвитку міста зводяться до трьох основних:

1. Місто є насамперед життєвим середовищем людини, людської сім’ї, тому його стійкий розвиток має ґрунтуватися на максимальному відновленні ресурсів, збереженні історико-культурного та природно-ландшафтного спадку, примноженні традицій і здобутків громади, пріоритетному інвестуванні в інтелектуальний потенціал міста – з метою збереження гідного життєвого середовища для наступних поколінь.

2. Столичний статус міста має дві сторони. З одного боку, він дозволяє акумулювати значні адміністративні, фінансові, людські ресурси, підвищує престиж міста і престижність проживання в ньому. З іншої – він є обтяжливим для постійного населення міста, створюючи дискомфорт через переважаність міста офіційними функціями, наявність зон посиленої охорони, обмеження свободи руху та доступу до окремих місць загального користування, скорочення рекреаційних зон, загалом – загрозу автентичності та цілісності природного й історичного середовища міста.

3. Бачення Києва насамперед як життєвого середовища киян та узагальнення його переваг дає підстави для визначення мети його розвитку як насамперед культурного (в широкому розумінні цього слова: освітнього, наукового, медичного тощо) та туристичного центру, відкритого міста Європи, комфортного для жителів і гостей.

З точки зору таких підходів, головні переваги міста та проблеми (обмеження, ризики) його розвитку виглядають наступним чином.

Переваги, потенціал та проблеми (обмеження, ризики) розвитку Києва

Зовнішні обмеження. Головними зовнішніми обмеженнями для планування розвитку Києва є наступні:

(1) відсутність державної чіткої довго- або середньострокової стратегії розвитку країни загалом. Натомість продовжують існувати, розроблятися та ухвалюватися (як у країні, так і в місті) десятки неузгоджених між собою галузевих програм, переважно – не забезпечених ресурсами. Це не сприяє визначенню напрямів і пріоритетів соціально-економічного розвитку і країни, і міста та концентрації зусиль на їх досягненні;

(2) формування та закріплення в масштабах країни експортоорієнтованої економічної моделі, яка побудована переважно на низькотехнологічних укладах і може бути конкурентоспроможною в рамках світового господарства за рахунок дешевої робочої сили. Така модель перешкоджає нарощуванню людського капіталу, встановленню адекватної ціни праці, розвитку внутрішнього ринку, а також – формуванню соціальної політики, спрямованої на адресну допомогу незапрацездатним;

(3) тривала законодавча неврегульованість критично важливих для сталого розвитку міста проблем (зокрема, відносин власності) та загальна нестабільність правового поля. Це шкодить підприємницькому клімату і знижує інвестиційну привабливість країни загалом і Києва зокрема;

(4) законодавчо сформована в Києві модель влади. Місто фактично віддане в розпорядження інституту, який поєднує одночасно представницькі, виконавчі та контрольні функції – що створює передумови, *по-перше*, його відчуження від громади міста, *по-друге*, закритості і непрозорості його діяльності, *по-третє*, дотримання ним інтересів не громади міста, а окремих впливових груп.



ПЕРЕВАГИ ПОТЕНЦІАЛ	ПРОБЛЕМИ ОБМЕЖЕННЯ РИЗИКИ
Людський чинник (трудові ресурси; громадянське суспільство; суб'єкт самоврядування)	
Високий освітній та/або кваліфікаційний рівень економічно активного населення, більшість якого пов'язує своє життя і майбутнє з містом Самоідентифікація більшості жителів міста як представників середнього класу Порівняно висока громадська активність, почуття власної гідності, здатність до захисту своїх прав аж до акцій громадянської непокорності Порівняно великі (в масштабах країни) можливості культурного, інтелектуального, фізичного розвитку і саморозвитку особистості – завдяки частково збереженій культурній і ландшафтній самобутності міста та наявності в ньому значної кількості установ і закладів культури, освіти, фізкультури і спорту Порівняно великі можливості долучення до контактів із зовнішнім світом – через розвинену систему телекомунікацій, доступ до мережі Інтернет тощо Широкий асортимент товарів і послуг, диференційований за рівнями якості та добробуту споживачів Прийнятна вікова структура трудового потенціалу	Неефективна соціальна політика (в т.ч. міської влади), спрямована переважно на підтримку непрацездатних і малозабезпечених верств, а не на створення нових робочих місць, насамперед, в інноваційних сферах Хибна політика оплати праці, що полягає у пріоритетному підвищенні заробітної плати управлінців, а не фахівців, зайнятих у сферах, від яких залежить якість людського капіталу – освітян, працівників культури, медиків Неадекватна, занижена ціна праці; значна диференціація заробітної плати, нижній рівень якої не набагато перевищує офіційно встановлений прожитковий мінімум Надмірна питома вага некваліфікованої праці у структурі попиту на робочу силу Низький рівень платоспроможності більшості городян, що не дозволяє їм бути інвестором розвитку міста, а отже – активним і зацікавленим учасником процесів, що в ньому відбуваються Обмеження доступності якісного житла, якісних освітніх, культурних і медичних послуг для більшості городян Абсолютна непристосованість міста для життя людей з особливими потребами та їх соціальної адаптації Майнова і соціальна поляризація населення міста, що виявляє тенденції просторового відчуження – витіснення менш забезпечених громадян з історичного і ділового центру на околиці міста Неналежний стан здоров'я киян, поширення соціальних хвороб Негативні демографічні тенденції (низький рівень народжуваності; надвисокий рівень смертності чоловіків працездатного віку, зростання числа дітей, народжених поза шлюбом; поширення соціального сирітства; відсутність тенденцій до збільшення тривалості життя)
Чинник міста як явища культури (життєве середовище киян; потенціал перетворення міста на центр культурно-пізнавального туризму)	
У місті частково збережені оригінальні природний і культурний ландшафти; наявні видатні історико-архітектурні пам'ятки, природні ландшафти та пам'ятки садово-паркового мистецтва У місті існують традиції проведення мистецьких форумів, що вже дістали та закріпили за собою статус міжнародних У місті наявні: – відомі освітні та наукові центри, музеї, бібліотеки, архіви; – достатньо активне культурне життя	Місто не має стратегії збереження і розвитку Києва як культурного явища Збереження природного і культурного ландшафтів міста не лише не гарантоване, але й піддається ризику руйнації (активна забудова історичних ареалів міста та самобутніх паркових і лісопаркових територій). Жодна архітектурно-історична зона міста не звільнена від транспортного руху Практика забудови міста не сприяє примноженню культурних комплексів загального користування У місті недостатньо розвинені мережі: – концертних і музичних залів; – музеїв і картинних галерей; – спортивних споруд
Чинник столичного статусу міста (акумуляція ресурсів; контакти із зовнішнім світом)	
Більші, порівняно з іншими містами країни, можливості акумулювати значні адміністративні, фінансові, людські ресурси Вищий (порівняно з іншими містами країни) рівень сервісу, постачання якісних товарів і послуг Висока активність політичного життя, значна концентрація різнопрофільних громадських організацій, великі можливості залучення до суспільно-політичної і громадської діяльності Розвинута інформаційна та комунікативна інфраструктура (друковані та електронні ЗМІ, телекомунікації)	Концентрація представницьких та адміністративних функцій у місті спричиняє наявність великої кількості об'єктів, які потребують особливого режиму безпеки, – що обмежує свободу пересування, зумовлює скорочення зон загального користування, збільшує навантаження на міську інфраструктуру, зумовлює подорожчання життя Унікальні для міста пам'ятки (архітектурні та паркові), які були або могли б бути доступними для киян і туристів, передаються офіційним державним установам високого рівня, що передбачає припинення вільного доступу до цих пам'яток Підвищені ризики політичної дестабілізації життя міста



Економічні чинники (економічний, науково-технічний, промисловий потенціал)	
Концентрація промислового потенціалу, великої кількості підприємств і організацій, що створює потужну податкову базу міського бюджету Розвинені торговельно-економічні контакти із зарубіжними країнами, можливості залучення іноземних інвестицій Присутність у Києві представництв провідних зарубіжних і транснаціональних компаній Розвинута економічна, банківська інфраструктури Значний науковий і науково-технічний потенціал Порівняно сприятливий інвестиційний клімат ПОТЕНЦІАЛ Ненасичений за багатьма позиціями товарів і послуг споживчий ринок (відкладений попит)	У структурі економічного потенціалу міста надто велика частка промислових підприємств, що негативно позначається на довкіллі Високий рівень ризиків підприємництва. Суперечності між центральною і міською владами навколо важелів впливу на крупні підприємства (компанії) чи контролю над ними Недостатність платоспроможного попиту населення міста Брак торговельних, офісних, складських площ у місті Брак ефективної фінансово-кредитної підтримки (висока вартість ресурсів, велика застава, стислі терміни і строки фінансування) Невідповідність підприємницького клімату міжнародним стандартам; практика протекціонізму стосовно певних підприємств з боку окремих представників міської влади
Ресурсні та екологічні чинники	
Наявність достатніх природних, виробничих, трудових ресурсів	Залежність від постачання енергоносіїв, зерна, продуктів харчування Брак ресурсозберігаючих технологій, неефективний режим ресурсозберігання на виробничих об'єктах і в комунальному господарстві, зволікання з облаштуванням житлових будинків (навіть новобудов) лічильниками, опалювальними системами, що регулюються, тощо Брак якісної питної води і водних ресурсів, скорочення територій зелених насаджень міста і приміської зони Неналежний стан водогонів, очисних споруд та каналізаційних систем міста Посилення техногенного та антропогенного впливу на довкілля міста без належних випереджувальних та/або компенсаційних заходів з боку міської влади
Географічні та геополітичні чинники (відкритість міста через транспортні магістралі)	
Вигідне географічне розташування міста на перехресті євразійських та балто-чорноморських напрямків, що створює передумови для розвитку туризму, поглиблення міжнародних культурних та економічних контактів, зумовлює значні транзитні можливості міста, його привабливість для будівництва транс'європейських автомагістралей Дружні стосунки з країнами-сусідами, сприятливі зовнішні політичні, економічні, культурні зв'язки Відсутність проявів міжнародного тероризму	Недостатній рівень розвитку інфраструктури міжнародних авіаперевезень та перевезень залізничним та автомобільним транспортом, брак якісних автомагістралей і мостів через Дніпро поблизу Києва для забезпечення транзитного руху вантажного транспорту Невисокі шанси прориву міста на ринок економічних міжнародних авіаперевезень зокрема, через зволікання з реконструкцією і розширенням міжнародного аеропорту "Бориспіль" (що дозволило консолідуватися опорі авіакомпаній-конкурентів) та/або побудовою нового аеропорту на базі одного з військових аеропортів Київщини Ризики нелегальної міграції, поширення небезпечних соціальних явищ, хвороб через слабку контрольованість міграційних процесів Надмірна завантаженість транспортних магістралей міста транзитним автотранспортом (у т.ч. вантажним)

КИЇВ ДЛЯ КИЯН: ПРОБЛЕМИ І СПОДІВАННЯ*

Фахова дискусія відбулася 15 грудня 2005р. в рамках проекту "Київ – самоврядна територія, столиця України". Проект здійснюється за підтримки Канадської агенції з міжнародного розвитку (CIDA).

Під час Фахової дискусії були розглянуті наступні питання:

- Якими є головні проблеми Києва як життєвого середовища городян?
- У чому полягають проблеми здійснення місцевого самоврядування Києва?

НЕОБХІДНО ЗМІНЮВАТИ ЧИННЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Михайло ПОЖИВАНОВ,
заступник голови Комітету Верховної Ради
України з питань Європейської інтеграції

Головною проблемою вважаю непрозорість міської влади. Цю тезу можна проілюструвати результатами опитувань Центру Разумкова: лише 7,1% опитаних впевнені, що влада захищає інтереси саме городян. Переважна більшість — 74,5% киян, дотримуються думки, що влада в першу чергу захищає або свої власні інтереси, або інтереси бізнес-структур, до яких причетні чиновники міської влади.

І проблема тут не в самому Київському міському голові чи його оточенні, а насамперед — у чинному законодавстві. Маю два основних зауваження до нього, відповідно — дві пропозиції.

Перша — внести до чинного законодавства зміни, які б не дозволяли поєднувати представницькі функції депутата міської ради з повноваженнями людини, яка працює у виконавчому органі міської влади. Тоді процес реалізації великих повноважень Київської міської ради стосовно бюджету, майна, земельних відносин був би набагато прозорішим.

І такі зміни обов'язково будуть — з огляду на те, що майбутні вибори проводитимуться за партійними списками. Хоча влада і на рівні районів, і на рівні міста робить усе можливе, щоб ті чи інші її представники опинилися в різних списках — в "Нашій Україні", в Партії регіонів, у Блоці В.Литвина та інших. Це свідчить про бажання зберегти старі механізми влади і за нової виборчої системи.

Друга — важаю, що не може бути в рамках одного міста двох рівнів місцевого самоврядування. Я був переконаний, що ми нарешті впровадимо в життя відповідний законопроект. На жаль, поки що Верховна

Рада не спромоглася цього зробити, і в нас залишається місцеве самоврядування на рівні міста і місцеве самоврядування на рівні районів. Хоча Конституція нібито давала Київській міській раді право управління районами, але після набуття чинності Законом "Про столицю України — місто-герой Київ", цього права Київрада була позбавлена — райони стали основою місцевого самоврядування в Києві. Думаю, що доцільно внести відповідні зміни до Закону про столицю.

Якщо будуть вирішені ці питання, то будуть вирішені і питання боротьби з корупцією, житла, транспортного забезпечення та багато інших. ■

СИТУАЦІЯ В МІСТІ ПОТРЕБУЄ ЗМІНИ МУНІЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Віталій СТАШУК,
депутат Київської міської ради

Щоб проаналізувати можливі шляхи розвитку ситуації в місті Києві, необхідно, **по-перше**, зрозуміти природу феномена, який ми називаємо "київська влада" і який, можливо, є наслідком того, що відбувалося в місті протягом останніх 10 років.

Нинішня київська влада, про яку ми говоримо як про щось єдине, насправді дуже неоднорідна. І виявлять цю неоднорідність майбутні вибори. Очевидно, що та модель управління містом, яка діяла впродовж останніх років, внаслідок виборів буде змінена, і київська еліта, до цього в наших очах єдина, цієї єдності вже не збереже. На мою думку, станеться це тому, що ця модель, яка зараз діє, вичерпала себе.

Очевидно, що ситуація в місті потребує зміни муніципального менеджменту. Можна наводити дуже багато цікавих прикладів стосовно того, яким є цей менеджмент сьогодні. Це якесь поєднання досить сучасних управлінських технологій та архаїзмів радянської доби. Скажімо, кілька років тому досить

* Тексти виступів учасників Фахової дискусії наводяться зі скороченням, мовою, якою послуговувався доповідач, у порядку виступів на засіданні.

серйозні чиновники в адміністрації дивувалися, коли їм пропонували поставити електронну пошту. Вони говорили: “Для чого це? Можна ж на папері принести, аркуш покласти...” Думаю, таке дивне переплетіння буде розірване під час цієї виборчої кампанії. Але очевидним є й те, що жодна політична сила не матиме абсолютної підтримки, тому що немає єдності киян навколо того, яким чином місцева влада повинна рухатися далі.

Однак, зміни в міському житті спричинять і зміни в законодавстві — зокрема, внаслідок того, що місцеві владні еліти вже вирости з нині діючої моделі. Тому ті еліти, які посядуть лідируючі позиції, очевидно, зможуть пролобіювати відповідні зміни до законодавства, щоб зафіксувати бажаний для них стан справ — як це, врешті, було в той момент, коли приймався Закон про столицю і тодішній еліті потрібно було, навпаки, заморозити ту модель, яка вже діяла і до цього часу ще діє.

По-друге, сьогодні необхідно розглядати таку тему, як план розвитку міста. Дуже дивно, що лише за три місяці до виборів ми починаємо про це говорити, а в заявах політичних сил з’являються якісь натяки про плани розвитку міста.

У принципі, ця проблема є загальнодержавною: ми й державу зараз розбудовуємо без плану, але **стосовно Києва, думаю, таке завдання вирішувалося б набагато простіше.** І саме конкуренція таких програм розвитку міста привела б до “кристалізації” позицій киян: певний план сподобався б більше — і політична сила, що його запропонувала, набула б найбільшої підтримки.

Думаю, саме на цьому слід зосередити зусилля. Але такий план (плани) розвитку міста мають будуть сформульовані не на рівні декларацій, бо виборчі програми, до яких ми звикли, мають винятково декларативний характер і забуваються наступного дня після голосування. ■

СФОРМУВАТИ ПРИНЦИПОВО НОВИЙ СПОСІБ УПРАВЛІННЯ

Сергій ДАЦЮК,
консультант Корпорації стратегічного
консалтингу “Гардарика”

Така Фахова дискусія на моїй пам’яті проводиться чи не вперше. Але я мало вірю в те, що міська влада скористується її результатами. У нас сьогодні просто немає системи менеджменту, яка здатна реалізувати відповідні експертні розробки, а відтак — ми не можемо реалізувати цілі, які мають бути, на мій погляд, наступними.

Перше — зміна системи влади у Києві. Сьогодні система влади — безнадійно застаріла, діє принцип адміністративного керування. Він, зокрема, характеризується несиметричною системою обміну (цілі не доведені до низів). Отже, не існує колективного опрацювання цілей. Тому необхідно запроваджувати програмно-цільовий підхід. Однак, ми не бачимо менеджерів, здатних його запровадити на рівні київської міської влади.

Спочатку необхідно сформувати принципово новий теоретичний програмно-цільовий спосіб управління — тобто має з’явитися теорія, що створює



свою практику. Необхідно проводити методологічні семінари, експертні обговорення теоретичних засад. Тільки після цього ми зможемо започаткувати систему навчання менеджерів, спроможних реалізувати нову систему управління.

Друге — зміна бюджетної політики. Чи є сьогодні бюджетна політика? Так, є. Місто розглядається як господарство. Але, працювати з таким об’єктом і вважати, що в місті щось зміниться, — неможливо. Нам треба змінити тип об’єкту. Працювати не з господарством, а з інфраструктурою. Коли корпорація стратегічного консалтингу “Гардарика” почала розробляти теорію інфраструктури, то зіштовхнулася з тим, що аналогічних теорій немає ні на Заході, ні, наприклад, у Росії.

Отже, те поле, де ми працюємо як експерти, — теоретично не забезпечене. І коли ми хочемо описати зміну об’єкту управління як перехід від галузевого підходу до господарства до інфраструктурного, — ніхто нам тут не допоможе. Ми сьогодні маємо деякі напрацювання і вже можемо починати вести розмову.

Третє — відсутність реального самоврядування. Слід чітко зрозуміти — що, власне, таке “субсидіарність”? Чому про це так багато говорять на Заході? Що це за принцип права, економіки? У чому полягає субсидіарність у бюджеті? Як поєднуються правова, економічна, бюджетна теорії субсидіарності? Цього зараз наші експерти не знають. Біда в тому, що самоврядування у нас ні теоретичного, ні законодавчого підґрунтя не має.

У нас є можливість почати теоретичне опрацювання цих речей і, можливо, років через п’ять сформувати законодавче підґрунтя для самоврядування. Отже, **ми повинні сформувати відповідну теорію, потім підготувати менеджерів, потім обслуговувати їх в експертному режимі, тобто пропонувати їм нові знання, розвивати цю теорію.**

Якщо ми знайдемо сили пройти три етапи, — через 10 років ми матимемо найпередовішу теорію у світі, яка вміщатиме найпередовіші теорії управління, об’єктного розуміння міста (як інфраструктури) і самоврядування. Це 10 років наполегливої роботи, але іншого виходу немає. ■

ЦЯ ВЛАДА — НЕ АДЕКВАТНА ВИМОГАМ КИЯН

Костянтин МАТВІЄНКО,
керівник Корпорації стратегічного
консалтингу “Гардарика”

Київ перебуває на порозі інфраструктурного колапсу. Зовні це виявляється в таких банальних речах, як вуличні пробки, колосальні черги в метро, перевантаження шкільних класів, перевантаження лікарів і т.ін., але це — лише зовнішні прояви. Насправді, цей **інфраструктурний колапс є прямим наслідком відсутності у міської влади стратегії розвитку міста.**

Погоджуюся з тим, що освітній рівень киян набагато вищий за середній освітній рівень по країні. Але, на жаль, не можна сказати, що освітньо-культурний рівень київської влади адекватний і відповідає рівню киян. Культурна людина не змогла б проголосувати за будівництво готелю “Свята Софія” напроти Софійського собору, або за знищення історичних ландшафтів у Гончарах-Кожум’яках, або за будівництва перехрест замість розв’язок.

Ця влада не адекватна вимогам та уявленням киян. І проблема такої неадекватності — у примітивних здирницьких інстинктах більшості тих, кого ми сукупно іменуємо “київською міською владою”. Здирництво, розкрадання територій, що є історичними ландшафтами, охоронними зонами, пам’ятками, зеленими зонами, — це основний спосіб та основна мета існування цієї влади.



Влада прагне зберегти максимально довго ці здирницькі можливості, забезпечити самозбереження вже в умовах пропорційних виборів, забезпечити, так би мовити, реінкарнацію в наступному політичному житті.

Проте, вона стикається з дедалі більшим опором киян. Яскравий приклад — це жорсткі протести (включно із силовими діями) тих, хто виступає проти забудови (часто формально законної), яка обмежує життєвий простір, знищує можливості облаштування зон відпочинку, дитячих майданчиків тощо. Влада маскується, ховається. Вона робить вигляд, що вона скасовує попередні рішення — але ж ми розуміємо, що це тільки до 26 березня, дня виборів.

Повторюся — така ситуація зумовлена прагненням влади зберегти себе. Наведу приклад. Об’єднання “Голос громади Києва” провело просту операцію: взяло Генеральний план розвитку міста (секретний!) та ухвалену нещодавно Програму розвитку зелених зон — і порівняла ці два документи. Висновок: маємо мінус 380 га зелених зон у центрі міста Києва. А програма називається “Програма розвитку зелених зон”! Це простий приклад документально підтвердженої крадіжки у киян їх території, їх зелених зон.

Ми втрачаємо історичне середовище, історичні ландшафти — Київ перетворюється на такий самий нецікавий і невиразний об’єкт, яким є київська бюрократія. Якщо ми цьому не будемо опиратися в будь-який спосіб, включно із силовими діями, як це роблять багато киян, то на перспективу Київ втратить значення центру країни, культурного, інтелектуального центру, привабливого для Європи.

Я не покладаю надії на те, що ці вибори змінять ситуацію. Як уже наголошувалося, влада в особі міського голови розклала в різні “політичні кошики” своїх потенційних кандидатів для формування більшості в наступній Київській Раді. Я не дуже сподіваюся на зміни законодавства, тому що лобістські можливості Київського міського голови залишатимуться дуже потужними, і думаю, що й у наступній Раді він з успіхом зможе зберігати свої інтереси, якщо, звичайно, буде обраним.

Але все ж інтелектуально-культурний потенціал суспільства, що створило такий феномен, як Київський Майдан, дає певні надії. Дедалі частіше обговорення проблем Києва на експертному, побутовому рівні створюють певні передумови того, щоб врешті-решт ці розмови переросли в якість влади.

Останнє. **Сьогодні є об’єктивна необхідність інфраструктурної експансії міста за свої межі, тобто воно має приростати тими територіальними громадами, які його оточують:** Бровари, Бориспіль, Вишгород, Вишневе та ін. Звичайно, це не може відбуватися через знищення зазначених громад.

Отже, слід виходити на договірні стосунки у створенні Київського регіону. Тоді, коли інфраструктурна експансія, (а саме, київські транспортні, освітні, медичні послуги, телекомунікації), здійснюватиметься на договірних, ринкових засадах ми будемо мати безболісну можливість створити Київський регіон, не знищуючи при цьому ті територіальні громади, які хочуть зберегти свою суб’єктність. Звичайно, це можливо за іншого інтелектуально-культурного рівня міської влади. ■

**ПОТРІБЕН ІНСТИТУТ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В КИЄВІ**

Мирослав ПІТЦИК,
віце-президент Асоціації міст України

Головна біда киян — це те, що вони не мають реального місцевого самоврядування. Є певні “столичні” переваги, але треба зважити, що є більш важливим: надбання чи втрати від столичного статусу.

Зокрема, бюджет Києва в розрахунку на одного жителя є в 10 разів більшим, ніж у будь-якому іншому обласному центрі. Це немало. Але водночас саме кияни втратили можливість реального впливу на владу, можливість реалізовувати своє бачення розвитку міста.

Система влади в Києві — дуалістична. Це взагалі феномен. Інколи ця влада, коли їй вигідно, вписується в централізовану систему управління державою. А інколи згадує, що вона все ж є відгалуженням місцевого самоврядування. І балансує на цих двох гранях, їй вдається досить довго утримуватися.

Що стосується майбутнього, то в мене оптимізму дуже мало. Я приєднуюся до думки про те, що після виборів у Києві мало що зміниться. Фактично 70% нинішніх депутатів збережуть себе при владі. А це означає консервацію зрощення місцевого самоврядування з виконавчою владою — отже і після виборів залишиться той самий рівень корупції. Тому єдине сподівання — на більшість у новій Верховній Раді, яка зможе змінити ситуацію в Києві, в т.ч. в законодавчому плані.

Я думаю, що людей потрібно вчити виконанню тих законів, які діють і які повинні діяти в державі. Сьогодні в багатьох містах реально працює Закон “Про місцеве самоврядування”. У державі з’явилася нова еліта, яка вихована вже трішки на інших традиціях — на принципах свободи, місцевого самоврядування.

Не я збирав у грудні 2004р. людей з міст на Київський Майдан. Мені надійшло 40 рішень міських рад з відповідними вимогами. І ми це зробили. З кожного регіону (і із Заходу, який має свою владу в центрі, і Сходу, який знаходиться в опозиції до цієї влади) були представники — тому що інтереси громадськості все вищі від партійних.

Цей феномен свідчить про необхідність більш ефективно розбудовувати місцеве самоврядування. Необхідно змінити бюджетну систему, яка сьогодні діє. Нині в консолідованому державному бюджеті лише 2% коштів розпоряджаються органи місцевого самоврядування. Отже, ці 3 млрд. грн. — власні ресурси органів місцевого самоврядування. А решта — це трансферти, субвенції, які транзитом ідуть через бюджет на конкретні цілі. Досвід сусідів (наприклад, Польщі) свідчить — якщо цей показник складає менше 40%, то все міське господарство фактично гине. Зараз ми на грані цієї катастрофи, але поки що не відчуваємо її серйозності.

Єдине, на що я сподіваюся, — це те, що нова Верховна Рада сформує більшість і зможе законодавчим шляхом змінити систему влади в Києві. Тоді дійсно Київ буде працювати для киян.

Треба думати про **розширення Києва як території**, оскільки столиця, за законами урбаністики, реально має інтенсивний вплив — економічний,

культурний тощо, в радіусі близько 50-70 км. І на цій території впливу люди живуть тим, чим ми живемо в Києві. Треба дати їм можливість відчувати себе киянами, впливати на процес розвитку міста.

Нам необхідно мати інститут місцевого самоврядування в Києві. Яким він має бути — треба думати. Але вже зараз ясно, що не тільки одна міська рада повинна займатися представництвом інтересів територіальних громад. Це може бути на рівні близько 100 самоврядних районів. **Якщо ми забезпечимо там реальне місцеве самоврядування, тоді, по-перше, не дамо розкратити у величезних обсягах землю, зменшимо корупцію. По-друге, люди матимуть реальну можливість впливати на дії влади. І ця влада, знаходячись на такій обмеженій території, буде більш ефективно працювати на громаду.** ■

**ЩОБ ЩОСЬ ЗМІНИТИ У СТОЛИЦІ,
ТРЕБА ЗМІНИТИ В НІЙ ВЛАДУ**

Володимир БОНДАРЕНКО,
голова підкомітету з питань виборчого
законодавства та об’єднання громадян Комітету
Верховної Ради України з питань державного
будівництва та місцевого самоврядування

Київ — це надбання людства, центр слов’янської цивілізації, крупний європейський центр. Ми хотіли б бачити Київ як явище на земній кулі не лише для киян, а для світової цивілізації. Думаю, це більш вірно з огляду на ті глибинні історичні корені, які має Київ, надбання його понад 1 500-літній історії. Проте, кияни є різними. І ті з них, які сьогодні перебувають при владі в Києві, роблять, на мій погляд, усе для того, щоб він був не тільки не для киян, а й втратив свої позиції на світовому рівні.

Якщо ми говоримо: “Київ для киян”, то, очевидно, маємо на увазі, що тут повинно бути затишно кожному жителю, що городянин може впливати на процеси, що відбуваються в місті. Впливати через власну думку, власну позицію, структури громадянського суспільства, представницькі органи, через певні законодавчі ініціативи, через тиск на владу тощо. Чи може робити це киянин, який вважає Київ своїм рідним містом?

Ми є свідками громадських слухань, що відбулися в Києві у зв’язку з понад 400 конфліктами, які виникли внаслідок хаотичної забудови міста. Яким чином ці конфлікти, позиція громадян, вплинули на владу?



Влада, усвідомлюючи те, що буря розгорається, випустила пару, провівши міські та районні слухання, які не дали жодного результату, за винятком вирішення дуже незначних окремих проблем, які не є домінуючими в конфлікті. У конфлікті домінували такі точки, як будинок за адресою вул. Грушевського, 9, будинок біля фунікулера, будинок у Рильському провулку та багато інших, які просто спотворюють місто. А обійшлися будівлею по вул. Ірпинській у Святошинському районі та ще кількома об'єктами.

Таким чином, влада не прислухається до киян. І Київ у цьому аспекті не є містом для людей. Це місто для влади, яка самочинно робить те, що хоче.

Влада могла б прислухатись як до городян, так і до їх представників — київських депутатів. Але чи хочуть депутати донести цю думку? На мій погляд, — не дуже. Тому що з 90 сьогоднішніх депутатів 73 безпосередньо або опосередковано підпорядковані Київському міському голові. Це офіційні дослідження Інституту міста. Заступники Київського міського голови, одночасно будучи депутатами Київради, поводяться “безсловесно” і в рамках своїх посадових повноважень, і як депутати Київради, оскільки залежать від керівника.

Залежними є, в переважній більшості, й інші депутати, задіяні в схемах розподілу земельних ділянок і майнових комплексів таким чином, що будь-який їх крок вліво чи вправо призведе до негайних санкцій однієї людини.

Тому сьогоднішня Київрада, замість виконання головних завдань, які перед нею мали б стояти (створення норм для організації життя в місті) ділить між собою землю, майно та фінансові ресурси.

“Розбещення” депутатського корпусу почалося шляхом надання певних фінансових можливостей депутатам у їх округах. Сьогодні вони складають майже мільйон гривень на рік на кожного депутата. Це дає можливість використати понад 600 тис. грн. у рамках реалізації Закону України “Про органи самоорганізації населення”, який у Києві, по-суті, спотворений.

Цей Закон міг би допомогти громаді вирішувати свої проблеми шляхом отримання певних функцій та фінансових ресурсів. Наприклад, благоустрій території навколо будинку, утримання спортивного майданчика. Ні! У Києві пішли іншим шляхом: депутати Київради в рамках свого округу вимагають передачі однієї єдиної функції — інформаційної, та отримують для цього близько 200 тис. грн., щоб доводити до відома громадян цікаві факти своєї власної біографії, свої здобутки — для переобрання на наступний період. Таким чином, ми маємо свідоме спотворення в Києві названого Закону — з огляду на підхід переважної більшості депутатів Київради до розв'язання проблем у своїх округах.

Можу назвати десятки прізвищ депутатів Київради, які приватизували окремі напрями діяльності. Наприклад, сотні посвідчень прав власності або відведення орендних земельних ділянок у місті Києві проходить тільки через певного депутата, котрий має одну нотаріальну контору, через яку кожен, хто хоче провести будь-який документ, повинен пройти, заплативши 10-12 тис. грн., а іноді й більше. Інший депутат приватизував право вести аудиторську діяльність з міським бюджетом. Він також буде поводитися дуже чемно, тихо перебуваючи у славній партії “Єдність”. Інший без конкурсу отримав декілька готелів. Хтось отримує по 60-100 га землі за одне рішення.



Як дивляться правоохоронні органи на розвиток корупційних схем, закладених Київським міським головою?

Хочу нагадати про 35 квартир, які нещодавно були надані Генеральній та Київській міській прокуратурі. Вони не були передбачені ні бюджетом міста, ні планом розподілу житла. Отже, 140 тис. київських черговиків, які безперспективно 31 рік чекають свого житла, ніколи його не дочекаються.

Тому що земельні ділянки в місті Києві, на жаль, не продаються з аукціону, а передаються під столом так званим забудовникам. Наприклад, одна маленька ділянка на Печерську, яка дає можливість побудувати 18-поверховий будинок (це лише 30 соток) — приносить тому, хто його побудував, чистого прибутку \$28 млн. Хіба не можна було б продати цю земельну ділянку, наприклад, за \$20 млн. і таким чином профінансувати житлове будівництво для киян, розв'язуючи одну з найгостріших проблем? Влада все це добре розуміє, але вона живе в інших вимірах, в інших схемах, в умовах абсолютної всюдозволеності, що гарантується згаданими 35 квартирами.

Таким чином, ми маємо в Києві зразок не самоврядної, а монархічної влади. Змінити ситуацію може лише зміна київської влади. Жодні інші “покрашення”, підмальовки фасадів нічого не дадуть — у кожній галузі сьогодні відбувається деградація, яка має коріння в самому стилі діяльності влади в місті Києві, у відсутності будь-яких демократичних основ її функціонування. Тому для того, щоб щось змінити у нашій столиці, треба змінити владу в Києві. ■

СТВОРЮВАТИ СТРАТЕГІЮ СПАДКОЄМНОГО РОЗВИТКУ МІСТА

Георгій КУРОВСЬКИЙ,
архітектор

Київська ландшафтна ініціатива — не політична організація, це об'єднання фахівців: архітекторів, екологів, філософів, загалом — киян. На нашу думку, найголовніших проблем міста Києва є кілька.

Перша — свідоме або несвідоме поєднання протилежних функцій в міському середовищі. Місто не є вмістилищем різноманітних, соціальних чи інших функцій — в першу чергу, це складна демографічна, екологічна система. А наслідками різнофункціональних уявлень є негативна ситуація в місті (зокрема, транспортні колапси, про які вже згадувалося),

несприятливі тенденції в соціумі, зростання протестних настроїв киян.

Безсистемне перемішування функцій — адміністративних, державних, торговельних, розважальних тощо — створює так званий інфраструктурний колапс.

Зокрема, це стосується розміщення інституцій державної влади в Києві. Згадайте, як розміщені в нас Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Верховний Суд, Секретаріат Президента, і візуально побудуйте зв'язки між цими органами. Ви побачите, що це буде хаотичне перетинання ліній, що не сприяє оптимальному прийняттю державних рішень. Тому що простір формує свідомість, впливає на діяльність людей. Якщо ж у просторі будуть запрограмовані свідомі негативи, то те й бачимо.

Вихід тут один — створення окремих функціональних центрів — ділових, адміністративних, урядових тощо. Такі проекти сьогодні існують. Я згоден, що немає нічого більш практичного, ніж теорія. Тому ми спробували свою теорію ввести в русло конкретних фахових проектів. Ці проекти відомі. Ми пропонуємо розмістити центр державного управління на великій території — Телички, діловий центр — на Рибальському півострові.

Ми виступаємо за те, щоб у місті нарешті з'явилися території, що ми їх називаємо “території моральної безпеки” (фактично, моральні опори для людей), тобто території, де людина не мала б ні можливості, ні бажання поводитися агресивно чи некоректно, неморально стосовно інших людей або середовища, в якому вона проживає.

Друга — катастрофічна екологічна ситуація. У місті досі немає жодного екологічного коридору. Зокрема, долина ріки Либіді — це, фактично, природний ліфт, де повністю відсутній геохімічний захист від стоків, через нього ми опускаємо на горизонт юрського періоду всі нечистоти, викиди нашої життєдіяльності. Але ж — це та вода, яку питимуть наші діти, внуки, правнуки.

Тому ми виступаємо за створення першого в місті Києві екологічного коридору — від Чоколівського бульвару до Телички в долині Либеді. Це не заважає будівництву в цій зоні. Дезурбанізація — це не заборона будівництва, це ієрархія в будівництві, тобто це насамперед будівництво спортивних, розважальних, житлових комплексів, але — винятково згідно з регламентом цієї зони.

Ми звертаємося до влади з пропозицією свідомо, професійно підійти до розв'язання названих проблем. Тобто “розфункціонувати” місто, гармонізувати його, розвести різноманітні функції. За нашими розрахунками, саме такий підхід дозволить зняти транспортно-екологічну проблему в найближчі роки.

Наші проекти пройшли європейську експертизу, аудит. Вони повністю відповідають нашим традиціям, спрямовані на збереження Києва для нас, наших дітей і майбутніх поколінь.

У лексиконі нинішньої влади є красиве словосполучення — “стратегія сталого розвитку міста”. Але вона має бути стратегією спадкоємного розвитку. Без спадкоємного розвитку міста не може бути мови про сталий розвиток міських територій. ■

ФОРМИРОВАТИ ДОСТОЙНЕ ОТНОШЕНИЕ К ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Владимир КОЛИНЬКО,
руководитель Киевской
ландшафтной инициативы

Вопрос о главных проблемах Киева в целом сводится к экономической, отчасти экологической, проблематике. На самом деле, жизненное пространство — весьма сложное явление, с которым человек сталкивается ежедневно и которое формирует его определенные психологические установки.

То, как меняется город, — абсолютно недопустимо. Мы забываем о нравственной безопасности общества. Задумывались ли вы о том, почему люди так бездумно, наплевательски относятся к своей среде обитания? У них сформировалось это подсознательно. Они уже не верят в то, что может быть по-другому.

Все мы — коренные и не коренные киевляне, чиновники и не чиновники — должны осознавать ответственность, формировать отношение к окружающей среде, соответствующее социальное поведение.

Безусловно, проблемы и бюджета, и экологии, и строительства — главные. Однако, при этом не стоит забывать об общих, стратегических целях.

По результатам социологического исследования, киевляне хотят, чтобы в городе было больше парков, мест отдыха, больше зелени, они отдают приоритет именно этому, а не возведению новостроек в зеленых зонах. Они не хотят застройки Труханова острова, набережной Днепра. Однако, происходит манипулирование “важностью” строительства, которое дает доходы, новые рабочие места, но результаты которого потом ужасают.

Нужно опираться на общественное мнение, сделать его доминирующим, иначе все киевляне потерпят поражение. Но это будет поражением и чиновников, ибо им тоже здесь жить и растить детей.

Украина подписала Европейскую ландшафтную конвенцию, которая признаёт, что ландшафты — это совокупность природно-исторического пространства, это основной фактор благополучия людей. В рамках такого ландшафта происходит самоидентификация нации — человек ощущает себя именно киевлянином, именно украинцем.

А новостройки для горожан — скорее источник плохого самочувствия, различных психических расстройств. А во что превратил Киев и предместье массовый выпуск дешевых “концлагерных” заборов?

Мы разработали Киевскую ландшафтную хартию, которая конкретизирует положения Европейской ландшафтной конвенции. Работаем с партиями, чтобы они подписали этот документ, публично определили свою позицию сейчас, до выборов. Мы осознаем, что судьба всей Украины во многом будет предопределяться тем, как пойдёт процесс развития Киева, каким будет наше отношение к окружающей среде. ■

НЕОБХІДНО БІЛЬШЕ ЗАЙМАТИСЯ ЮРИДИЧНИМ ІНФОРМУВАННЯМ НАСЕЛЕННЯ

Олександр ПАБАТ,
президент Спілки громадських організацій
“Громадський актив Києва”

Теорія — це коли все зрозуміло, але нічого не працює, практика — це коли все працює, але нічого не зрозуміло. Найстрашніше, коли теорія сполучається з практикою таким чином, що і не працює нічого, і нічого не зрозуміло. У нас зараз так і є.

Тут висловлювалося багато вірних думок і яскравих прикладів. Ідеться і про план розвитку міста, якого ніхто ніколи не бачив, і про бюджет, що буде прийматися завтра. Але депутати Київради отримують цей документ лише завтра вранці, тому що він тільки вчора друкувався. Наголошувалося тут і на крадіжці 380 гектарів.

Хочу зазначити, що грошей в Києві вистачає для розвитку міста на європейському рівні. Ми вже сьогодні набрали кредитів у наших закордонних партнерів на суму \$1,4 млрд.

Одна з головних проблем у тому, що ми забуваємо про тих людей, для яких працюємо. Забуваємо про нашу громаду. Тому, за результатами опитувань, 52% киян вважають, що міська влада ігнорує їх думку, 45% наголошують, що вони взагалі не поінформовані про дії влади.

Люди, на жаль, не мають жодної можливості отримувати будь-яку інформацію — і про бюджет, і про плани забудови, і про ваші теоретичні розробки, і про те, як вони використовуються. А, наприклад, у Кам’янці-Подільському весь місцевий бюджет розміщений в Інтернеті, до останньої копійки. Все відкрито і прозоро.

Проте у нас, в українців, є потужний ресурс — громадська активність. Ми отримали унікальний шанс після того, як продемонстрували на Майдані, що ми все-таки народ, продемонстрували єдність позицій Заходу і Сходу. Але що ми зробили далі? Сіли на диван і сказали: ми обрали гарного народного Президента — і хай тепер він працює, а ми будемо це дивитися, як телесеріал. І дивилися цей серіал цілий рік...

Інше питання. Чому жодна партія зараз у своїх програмах не вказує на просту річ — інформування та юридичне навчання громадян? У нас непогані закони. Але їх ніхто не дотримується.

Я не втомлююся повторювати — необхідно здійснювати інформування населення через недержавні установи, громадські об’єднання, об’єднання депутатів місцевих рад. Усі питання повинні обговорюватися з людьми: і забудова, і проблема Телички. У нас був уже перший випадок такого обговорення, — але ж влада не могла почути, а люди не могли сказати, бо не знали, що говорити.

Необхідно більше займатися юридичним інформуванням населення, знайти в Києві не лише 45 млн. грн. на “Арсенал” а й 45 млн. на створення в кожному районі муніципальної юридичної консультації. Там кожна людина могла б навчитися відстоювати свої права. Тоді й суди запрацюють нормальним чином. Тоді ми зможемо влаштувати ефективні громадські слухання і змушувати владу не тільки слухати, але й чути. ■

ОБ’ЄДНАТИ КИЯН НАВКОЛО ОСНОВНИХ ПРОБЛЕМ МУНІЦИПАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Ігор КОГУТ,
голова ради Лабораторії
законодавчих ініціатив

На моє переконання, влада, за наявних фінансових, інтелектуальних та експертних можливостей, могла б і повинна була б робити щопівроку аналогічні дослідження, проводити такі обговорення.

Сьогодні дуже цікавою була дискусія навколо проблем соціально-економічного розвитку міста, проблем гуманітарних, теми духовності. Це основа для реалізації наступного проекту, для продовження цього дослідження із залученням експертних аналітичних центрів, журналістів, активної громадськості — для того, щоб на основі експертної дискусії сформувати певний порядок денний дебатів на майбутніх виборах.

Вважаю, що серед багатьох тем політичні сили — учасники виборчої кампанії будуть, звичайно, використовувати соціальну проблематику, можливо, теми комунальної політики в місті.

Але не хотілося б, щоб усе це завершилося лише постановкою проблеми. Нам дуже важливо знати, яким чином будуть реалізовуватися ці програми, в які терміни. Ми повинні чітко усвідомлювати, як об’єднати киян навколо цих основних проблем муніципального розвитку. Наші експерти-аналітики, журналісти повинні активно попрацювати для того, щоб допомогти городянам більш чітко ці проблеми зрозуміти, щоб вони могли задавати аргументовані питання до політиків під час дебатів.

Ми повинні спробувати запровадити культуру дебатів. Тоді не буде підстав говорити про громадські слухання як про щось штучне і надумане. Адже, поставивши чіткі конкретні проблеми, чіткі питання до порядку денного дебатів, ми повинні будемо отримати принаймні чіткі і зрозумілі передвиборні обіцянки. І наступними роками завданням таких громадських об’єднань, як “Громадський актив міста” та багатьох інших, буде лише контролювання та моніторинг виконання передвиборних обіцянок.

За умов подальшої ефективної координації діяльності експертів, журналістів та активної громадськості, ми можемо провести дуже цікаву і важливу кампанію на рівні міста Києва. Сподіваюся, що таку ж кампанію можна провести і на загальноукраїнському рівні. ■



**НЕОБХІДНЕ ВПРОВАДЖЕННЯ В КИЄВІ
СПРАВЖНЬОЇ ПОЛІТИЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ**

Вадим ПРОШКО,
програма партнерства
громад фонду "Україна-США"

Зараз я бачу, що місто **серйозно хворе**, і як експерт, мушу спробувати поставити йому діагноз. Мій діагноз — **ожиріння та соціальна дистрофія**, що виникла на базі цього ожиріння.

Уже наголошувалося, що подушно бюджет Києва є в 10 разів вищим, ніж бюджети інших обласних центрів. Маючи такий *величезний* бюджет, київська влада створює для городян умови існування *трішки* кращі, ніж в інших обласних центрах. У Києві 11 місяців на рік є гаряча вода, у столиці відносно пристойні дороги, і киян це задовольняє.

У результаті, ми бачимо страшенну **соціальну пасивність**. Річ не в тім, що ми маємо погані закони, а в тім, що ні в кого не виникає бажання вимагати виконання цих законів. Простий приклад: зміна кількості районів Києва з 14 до 10 відбулася з брутальним порушенням статті 5 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка є складовою українського законодавства. Чи хоч одна людина, політична група спробувала оскаржити це в суді? Ні.

Розробляються чудові програми. Є експерти, здатні напрацювати теоретично обґрунтовані стратегії розвитку, але ці стратегії нікому не потрібні — ні київській владі, ні киянам, тому що вони живуть жириніше, ніж населення інших міст України.

Вихід з цієї ситуації я бачу єдиний — впровадження в Києві справжньої політичної конкуренції. Я сподіваюся, що коли за владу в Києві будуть боротися дві-три сильні партії, то вони зможуть довести населенню, як можна використати наявні кошти.

Отже, необхідна політична конкуренція між партіями. Але цього недостатньо. Мені здається, що **величезним резервом київської громади є розвиток самостійності районів міста.** Це жодним чином не суперечить європейським стандартам. Більше того, якщо в різних київських районах до влади придуть різні партії, — отоді між ними почнеться змагання, тоді киянам доведуть на практиці як можна використати гроші, як влада може спілкуватися з населенням. Тоді, можливо, Київ почне видужувати. ■

**РЕАЛІЗУВАТИ ТВОРЧІ ЗДІБНОСТІ КИЯН**

Валентин ХАЛЕЦЬКИЙ,
голова Громадської ради України

Сподіваюся, що учасники дискусії погодяться з тим, що ціль може бути одна — створити умови для реалізації творчих здібностей киян. Якщо це буде ціллю, тоді ми зможемо сказати, що жили не даремно.

Думаю, найбільшою помилкою є те, що ми пробуємо створити модель *управління*. Але скільки чиновника не перевиховуй — він залишиться чиновником. Якщо він не стане "обслуговуючим персоналом", всі наші зусилля будуть марними. Отже, — не управління, а обслуговування. Це перше.

Друге. Які три найголовніші проблеми турбують киян? Зростання цін на продовольчі, промислові товари, житло, комунальні послуги. Сподіваюся, що наступна влада буде вирішувати ці питання. Але громадськість їх вирішує вже сьогодні. Громадська рада створила столи замовлень для киян, де промислові товари продаються на 10-30% дешевше, ніж на ринку "Троєщина". Створила кредитний магазин на Харківському масиві, де продовольчі товари продаються за закупочними цінами. Це реальні справи.

І тут треба відповісти на питання: де взяти гроші? Так от, реальне споживання киян, разом і держави, — це сто бюджетів нашої країни чи міста Києва. Якщо ми візьмемо наступне статистичне дослідження, то 10% цих грошей ідуть перехідним залишком у наші кишені. Якщо їх акумулювати — то це 10 бюджетів. Цього вистачить?

Був в історії Києва вперше всенародно обраний міський голова М.Халецький, який впровадив у Києві Магдебурзьке право як систему вольностей. Найперша вольність — зняття оподаткування на користь воєводи Київського.

Якщо ми будемо говорити не про збільшення бюджету за рахунок надходжень від оподаткування, а про вольності, — то тоді напевно вистачить коштів на створення корисних громадських закладів, наприклад, таких, як кредитні спілки. ■

ДОСВІД ОБ'ЄДНАННЯ МІСЬКИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ В ТОРОНТО: ЯКИМИ Є РЕЗУЛЬТАТИ?



Енід СЛЕК,
Інститут муніципальних фінансів і управління
Центр міжнародних досліджень Мунка
Університет Торонто

Історія міської агломерації Торонто почалася понад 50 років тому, в 1954р., із створенням дворівневої системи міського управління (загальноміський рівень та шість муніципалітетів нижчого рівня). Дворівнева структура позитивно зарекомендувала себе в усьому світі завдяки здатності вирішувати проблеми росту і розбудовувати необхідну регіональну інфраструктуру при задоволенні місцевих потреб.

На останньому етапі об'єднання в 1998р. відбулося злиття структур загальноміського рівня та нижніх рівнів в єдину структуру міста Торонто. Не можна сказати, що населення аж надто позитивно поставилося до такого об'єднання, оскільки люди побоювалися, що воно не вирішить регіональних проблем Торонто і послабить увагу до місцевих проблем.

Досвід як дворівневої, так і однорівневої моделі управління Торонто був корисним і для інших міст, які розглядають можливість об'єднання органів управління.

У цій статті розглядається останнє об'єднання органів управління в Торонто з точки зору досягнутого після 1998р. У першій частині подано загальну інформацію про місто Торонто, в т.ч. структуру витрат і джерела надходжень. У другій — визначені принципи громадського фінансування органів управління. В третій — подано коротку історію муніципальних реорганізацій Торонто починаючи з 1950-х років. У четвертій — розглянуто наслідки останнього об'єднання та окреслено коло пов'язаних з ним проблем.

МІСТО ТОРОНТО

Згідно з Конституцією Канади, влада поділена між федеральним Урядом та урядами провінцій. Провінції користуються винятковими повноваженнями у сфері соціального забезпечення, охорони здоров'я та освіти, а також можуть брати участь у фінансуванні провінційної поліції, дорожнього господарства, громадського транспорту, водопостачання, каналізації, закладів культури та дозвілля, житлового господарства тощо. Повноваження муніципалітетів у Конституції не визначені; згадується лише, що вони створюються провінційними органами. Згідно із Статтею 92(8) Конституції, муніципальні установи перебувають у компетенції

провінційних органів. Це означає, що уряди провінцій здійснюють контроль над діяльністю та географічними межами місцевих органів управління, витратами муніципалітетів, стандартами надання послуг на місцевому рівні, надходженнями, структурою податку на майно (головного джерела доходів муніципальних органів влади), обсягами запозичень на місцевому рівні та плануванням.

Фінанси

Торонто з його майже 2,5 мільйонами жителів є п'ятим за розмірами муніципальним утворенням Північної Америки. За населенням воно випереджає шість канадських провінцій. Маючи поточний бюджет

у понад \$7 млрд., Торонто витрачає також більше за шість канадських провінцій. У таблиці 1 показані поточні витрати міста Торонто у 2004р. – останньому, за який наявні такі дані¹. У 2004р. загальні поточні витрати перевищили \$7,6 млрд. – приблизно \$4 707 у розрахунку на домогосподарство. Трьома найбільшими статтями витрат були соціальна допомога (14,0%), громадський транспорт (14,1%) та поліція (10,7%). Крім того, Торонто у 2004р. здійснило капітальні витрати на суму \$1 млрд. (не показані в таблиці 1). Найбільші капітальні витрати були спрямовані на громадський транспорт, дорожнє та водне господарство.

Окремим канадським муніципалітетам не дозволяється мати дефіцит поточного бюджету, і їх поточні надходження приблизно дорівнюють поточним витратам. У таблиці 2 подано розподіл поточних надходжень Торонто у 2004р. за джерелами. Головним джерелом надходжень у Торонто, як і загалом у Канаді, є податок на майно, за ним іде плата за користування (насамперед, громадським транспортом, парками, закладами дозвілля, а також плата за парковку, вивезення сміття та допомогу людям похилого віку). Третє місце посіли провінційні гранти, які переважно надавалися з умовою виконання функцій, визначених урядом провінцій. До інших надходжень належить плата за ліцензії, дозволи, інвестиційні та інші надходження. Для збалансування бюджету 2004р. місто також використовувало трансферти зі свого капітального фонду, резерви та резервні фонди.

Таблиця 2. Джерела поточних надходжень, місто Торонто, 2004р.

	Надходження, \$млн.	Частка, %
Збори	79	1,2
Плата за користування	1 430	21,5
Ліцензії, дозволи, оренда	160	2,4
Штрафи	133	2,0
Інвестиційний дохід	126	1,9
Продаж друкованих видань та обладнання	22	0,3
Інші надходження з власних джерел	274	4,1
Усього надходження з власних джерел	5 127	77,0
Провінційні гранти	1 131	17,0
Федеральні гранти	201	3,0
Надходження від інших муніципалітетів	204	3,0
Усього гранти	1 536	23,0
Усього надходжень	6 664	100,0
Трансферти з капітальних фондів	54	
Трансферти з резервів та резервних фондів	769	
Усього трансферти з власних фондів	823	
Усього одержаних коштів	7 488	

Примітка: Сума може не збігатися з загальним показником через округлення.

Джерело: див. таблицю 1.

Надходження від інших муніципалітетів, наведені в таблиці 2, дають уявлення про сумарні видатки на соціальне забезпечення, соціальне житло і громадський транспорт у межах Великого Торонто². Всі

Таблиця 1. Поточні витрати, місто Торонто, 2004р.

	Витрати, \$ млн.	Витрати на домогосподарство, \$	Частка, %
Загальне управління	566	346	7,4
Пожежна служба	372	227	4,8
Поліція	826	505	10,7
Інше	127	78	1,7
Усього захист особи та майна	1 325	810	17,2
Дороги (у т.ч. підтримання в зимовий період)	294	180	3,9
Громадський транспорт	1 086	664	14,1
Паркування	44	27	0,6
Освітлення вулиць	49	30	0,6
Інше	24	15	0,3
Усього транспорт	1 497	915	19,4
Санітарна та зливово каналізація	575	352	7,4
Водопостачання	474	290	6,2
Прибирання, вивезення і переробка сміття	215	131	2,7
Інше	16	10	0,2
Усього послуги з захисту довкілля	1 280	783	16,6
Охорона здоров'я та швидка допомога	310	190	4,0
Загальна допомога	1 076	658	14,0
Допомога людям похилого віку	187	114	2,4
Догляд за дітьми	281	172	3,7
Усього соціальні та сімейні послуги	1 544	945	20,1
Соціальне житло	489	299	6,4
Парки, заклади культури та дозвілля	626	383	8,1
Планування та розвиток	58	36	0,8
Загальні витрати	7 695	4 707	100,0

Примітка: Сума може не збігатися з загальним показником через округлення.

Джерело: Розрахунки Міністерства муніципального та житлового господарства провінції Онтаріо, Система муніципального аналізу та відновлення (Municipal Analysis and Retrieval System, MARS).

¹ У Торонто діють 36 станцій швидкої допомоги, система громадського транспорту, 96 бібліотечних закладів, 6 водоочисних станцій, 870 закладів дозвілля, 80 пожежних частин, 14 закладів соціального забезпечення, 4 станцій водопостачання, 27 тис. приватних помешкань, 1 500 парків, 10 притулків для людей похилого віку, 18 поліцейських відділків і зоопарк. Докладніше див.: Toronto, "Amalgamation in the City of Toronto: A Case Study", Submitted to the Jacques Cartier Centre, Montreal, Canada, April 8, 2004, p.4; <http://ejc.inrs-ucs.uquebec.ca/Toronto.pdf>.

² Велике Торонто включає Торонто та регіони Дурхем, Галтон, Піл і Йорк. У кожному з цих регіонів є своя дворівнева структура управління: регіональні органи надають послуги в масштабі регіону, а місцеві органи — на місцевому рівні.

регіони роблять свій внесок у фінансування витрат відповідного регіону. Оскільки витрати Торонто на ці послуги значно вищі за витрати інших регіонів, шляхом об'єднання коштів приміські муніципалітети субсидіюють витрати Торонто на ці послуги³.

Управління

Міська рада Торонто складається з мера, обраного загальним голосуванням, та 44 радників, обраних в окремих виборчих округах. Ради місцевих громад вирішують місцеві проблеми і забезпечують обговорення прийнятих рішень на місцевому рівні. Ці місцеві ради розглядають питання організації роботи транспорту, правила паркування, облаштування вивісок, огорож, рівчаків та зелених насаджень. Місцеві ради складаються з обраних посадовців, що представляють від 10 до 12 виборчих округів. Кожен член ради працює в раді місцевої громади, до складу якої належить його виборчий округ.

КРИТЕРІЇ ПОБУДОВИ СТРУКТУРИ УПРАВЛІННЯ

Оцінка об'єднання органів управління в Торонто ґрунтується на низці критеріїв побудови структури управління: взаємодоповнюваність та відповідальність на місцевому рівні, економія за рахунок обсягів, вихід назовні, соціальна справедливість, доступність і підзвітність⁴.

Принцип взаємодоповнюваності та відповідальності на місцевому рівні

Ефективне надання послуг вимагає прийняття рішень на найближчому до окремого громадянина рівні управління. В цьому і полягає "принцип взаємодоповнюваності"⁵, який забезпечує ефективний розподіл ресурсів, підзвітність та відповідальність. Поки існують місцеві відмінності у смаках і цінах, надання послуг на місцевому рівні залишатиметься доцільним.

Згідно з принципом взаємодоповнюваності, відповідальність за здійснення витрат передається на вищий рівень управління лише тоді, коли доведено його більшу ефективність, порівняно з місцевим рівнем. Майже всі державні функції, за небагатьма винятками (такими, як національна оборона та послуги, що вимагають перерозподілу коштів), варто здійснювати на місцевому або регіональному рівні, коли місцеві політики приймають рішення щодо виду, обсягу та джерел фінансування послуг, що надаються.

Згідно теорії суспільного вибору, невеликі місцеві органи управління корисніші для демократії, оскільки вони підтримують квазі-ринки. Запровадження невеликих органів управління у великому місті змушує їх



конкурувати між собою. Так, Тібу (*Tiebout*) стверджує, що люди "голосують ногами", тобто переїзять до тих районів, де співвідношення податків і витрат краще відповідає їх потребам⁶. Така конкуренція вигідна громадянам, оскільки вона забезпечує вищу якість послуг або можливість знайти район, в якому кошик товарів і послуг найліпше відповідає вподобанням людини⁷. Тому великі міські органи управління менш ефективно задовольняють потреби жителів через тенденцію до уніфікації комунальних послуг, тоді як люди мають різні вподобання щодо таких послуг.

Економія за рахунок обсягів

Економія за рахунок обсягів досягається там, де вартість одиниці послуг зменшується із зростанням об'єму послуг. У разі економії за рахунок обсягів при наданні місцевих послуг, об'єднання місцевих органів управління призводить до економії коштів і підвищення ефективності. За Бойном (*Boyne*), економії можна досягти завдяки усуненню дублювання адміністративних функцій, нижчій вартості факторів виробництва, пов'язаній із збільшенням купівельної спроможності, або ширшому використанню складного технічного обладнання, при досягненні певного порога⁸. Запровадження ж невеликих органів управління може виявитися неефективним через те, що вони не забезпечують економії за рахунок обсягів.

Проте, існують і проблеми з економією за рахунок обсягів як критерієм визначення структури управління. *По-перше*, різні комунальні послуги мають найнижчу вартість одиниці послуг при різних обсягах

³ Оскільки багато людей з приміських муніципалітетів Великого Торонто приїждять до Торонто і користуються цими послугами, то об'єднання коштів має певний сенс. Проти, зважаючи на те, що думка регіонів, які субсидіюють Торонто, не враховується при розподілі об'єднаних коштів, податки збираються без участі в їх витраті.

⁴ Див.: Richard M. Bird and Enid Slack, *Urban Public Finance in Canada*. Second Edition. Toronto: John Wiley and Sons, 1993.

⁵ Принцип взаємодоповнюваності (субсидіарності) увійшов до Договору про створення Європейського Союзу 1992р. в контексті розподілу повноважень і відповідальності між загальноєвропейськими органами та органами управління країн-учасниць. Цей принцип застосовують до функцій та структури органів управління на всіх рівнях. Див.: Richard Barnett, "Subsidiarity, Enabling Government, and Local Governance". In Hobson and St-Hilaire (eds), *Urban Governance and Finance: A Case of Who Does What* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy), 1997, p.59.

⁶ Модель Тібу виходить з існування великої кількості невеликих однотипних органів управління і з кількох інших припущень. Критики моделі Тібу стверджують, що витрати на переїзд виключають автоматичне коригування, що вона не розглядає вихід назовні, не дружна до бідніших, менш мобільних груп, і не враховує, що люди можуть голосувати не лише ногами. Див.: Charles Tiebout, "A Pure Theory of Local Government Expenditures", *Journal of Political Economy*, Volume 64, No.5, 1956.

⁷ Див.: George Boyne, "Local Government Structure and Performance: Lessons from America?" *Public Administration*, Vol.70, Autumn, 1992, p.338.

⁸ Цей останній приклад більшою мірою стосується капіталомістких послуг.

виробництва. Наприклад, оптимальний розмір пожежної служби і служби переробки відходів буде різним. Така різниця означає, що визначення єдиних кордонів для органів місцевого управління може бути надзвичайно складним завданням.

По-друге, для економії за рахунок обсягів не завжди потрібна більша територія, оскільки попит та пропозицію послуг місцевого управління можна розділити; економії за рахунок обсягів можна досягти і у подрібненій системі. Справа в тім, що територія, де послуги надаються, може не збігатися з територією, де вони споживаються. Якщо споживачі живуть на прилеглих територіях, територія, де виробляються послуги, може продавати їх таким споживачам. Територія, де виробляються послуги, може отримувати зиск від економії за рахунок обсягів виробництва, не входячи до більшої території, тобто не включаючи в свої межі додаткове населення. Крім того, подекуди більші органи управління означають більші витрати через проблеми з наданням послуг у віддалених районах у межах більшої території або через “бюрократичні перепони”⁹.

Вихід назовні

Надання деяких послуг призводить до виходу назовні (перетоку), коли вигоди (або вартість) тієї чи іншої послуги на території, що перебуває під юрисдикцією певного органу управління, переходять до жителів інших територій. Прикладами послуг, що виходять за міські межі, є транспортні послуги та водопостачання. Для усунення виникаючої неефективності можна створити достатньо великі території, що перебувають під юрисдикцією одного органу управління, з тим, щоб усі вигоди від певної комунальної послуги споживалися в межах відповідної території. Таке пересування меж дозволить охопити зовнішніх споживачів (одержувачі послуг платитимуть за них). Проте, з точки зору економії за рахунок обсягів, оптимальний розмір території буде різним для різних послуг. Крім того, оптимальний



розмір території з точки зору охоплення зовнішніх споживачів може суперечити оптимальному розміру для досягнення економії за рахунок обсягів. Іншими шляхами вирішення проблем виходу назовні є трансферти від вищих рівнів управління та взаємодія між муніципалітетами.

Справедливість

При плануванні структури управління міркування справедливості не менш важливі за аргументи ефективності. Фрагментація місцевого управління означає, що з'являться багаті й бідні громади. За таких обставин багаті громади матимуть кращу податкову базу для надання послуг і можуть мати менший попит на послуги (зокрема, соціального забезпечення). Бідні громади, навпаки, можуть потребувати більше послуг, але матимуть обмежену базу для оподаткування. Чим більше муніципалітетів у великій агломерації, тим гострішою є ця проблема.

Одним із шляхів є об'єднання кількох територій під однією юрисдикцією, що дозволяє збирати податки у багатших муніципалітетах і використовувати частину надходжень для субсидій бідним. Інший підхід передбачає перерозподіл на вищому рівні управління або трансферти бідним муніципалітетам для вирівнювання на вищому рівні управління.

Доступність та підзвітність

Цей критерій передбачає, що громадяни повинні мати доступ до органів місцевого управління і впливати на їх політику. Це досягається через відкриті збори, слухання, вибори і прямі контакти з посадовцями¹⁰. Менші одиниці управління можуть забезпечити кращий доступ громадян до процедури прийняття рішень на місцевому рівні: “із зростанням рівня консолідації та концентрації системи місцевого управління здатність громадськості контролювати поведінку політиків зменшується”¹¹. Крім того, чим більшим є місцевий орган влади, тим вірогідніше домінування організованих груп “за інтересами” на громадських слуханнях і зборах, тим менша участь окремих громадян¹².

Підзвітність тісно пов'язана з доступом: чим доступніші політики у своїх округах, тим легше змусити їх відповідати за свої дії. Більш подрібнена система місцевого управління теоретично має збільшувати громадський контроль і підзвітність та знижувати вартість послуг, принаймні деяких. З іншого боку, в більш подрібненій системі місцевого управління громадянам може бути складніше дізнатися, хто за що відповідає.

Для забезпечення підзвітності важливе значення має також зв'язок між рішеннями щодо витрат і надходжень: “витрати, пов'язані з прийнятими на місцевому рівні рішеннями, повинні повністю нести ті, хто їх приймає”¹³. Якщо немає підзвітності у прийнятті рішень, відсутній стимул ефективно розподіляти ресурси на конкуруючі послуги. Місцеві органи

⁹ Boyne, *Supra*, p.338.

¹⁰ Див.: Robert L. Bish, “Local Government Amalgamations: Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First”, Toronto: C.D. Howe Institute, 2001, p.7.

¹¹ Див.: George Boyne, *Supra*, p.338.

¹² Див.: Robert Bish, *Supra*.

¹³ Див.: Richard M. Bird, “Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance”. In Freire, Mila and Richard Stren (eds). *The Challenge of Urban Government: Policies and Practice*, Washington, D.C.: The World Bank Institute, 2001, p.117.

влади мають також звітувати перед вищими органами за отримані від них трансферти.

Загальні критерії побудови місцевого управління

Оптимальна побудова структур місцевого управління залежить від того, яким критеріям вона відповідає. Три критерії (економія за рахунок обсягів, вихід назовні, справедливість) застосовуються до великих органів управління цілими агломераціями чи містами-регіонами; інші критерії (взаємодоповнюваності, відповідальності на місцевому рівні та доступності й підзвітності) більш придатні для менших органів управління.

СТИСЛА ІСТОРІЯ ОБ'ЄДНАННЯ В ТОРОНТО

Один із шляхів дотримання всіх критеріїв побудови структур місцевого управління полягає у дворівневій структурі. Верхній рівень може забезпечити надання послуг, що забезпечують економію за рахунок обсягів, вихід назовні та справедливість; нижні рівні забезпечують відповідальність на місцевому рівні, доступність та підзвітність. Торонто має досвід як дворівневої, так і однорівневої структури управління.

Дворівнева структура місцевого управління

До 1953р. місто Торонто оточували 12 населених пунктів¹⁴, які швидко росли після війни. Тому в Торонто не було вільних площ для будівництва приватних будинків, і подальший розвиток мав відбуватися за рахунок передмість. Таке розширення поставило серйозні вимоги до приміських муніципалітетів у тому, що стосується послуг освіти, доріг, хідників, освітлення, каналізації тощо. Водночас більшість передмість були спальними районами і не мали достатньої податкової бази для фінансування таких послуг. З іншого боку, місто Торонто мало солідну фінансову основу завдяки міцній комерційній та промисловій податковій базі.

Крім попиту на послуги і браку коштів у передмістях, адміністративні межі міста Торонто вже не відповідали соціальним та економічним реаліям великого міста¹⁵. Попри двосторонні угоди з навколишніми муніципалітетами, планування обмежувалося кордонами міста Торонто. Додаткові проблеми створювало те, що кожен муніципалітет самостійно вирішував питання транспорту, землекористування та житлового будівництва, які насправді слід було вирішувати в масштабі регіону.

Для вирішення цих проблем законодавчий орган провінції 1 січня 1954р. утворив агломерацію (*Metro-politan*) Торонто. Згідно із Законом про агломерацію Торонто, була створена дворівнева структура управління, де рівень агломерації охоплював 13 місцевих муніципалітетів (місто Торонто плюс 12 приміських муніципалітетів). На Уряд агломерації (*Metro*) спочатку була покладена відповідальність за планування,



запозичення, оцінку, транспорт (громадський транспорт і деякі дороги) та правосуддя. Місцеві муніципалітети відповідали за пожежну службу, прибирання й вивезення сміття, ліцензування, перевірки, розподіл гідроелектроенергії на місцевому рівні, охорону правопорядку, охорону здоров'я, соціальну допомогу, дозволя, комунальні послуги та збирання податків. Відповідальність за парки, планування, дороги, контроль дорожнього руху, каналізацію і водопостачання була поділена між двома рівнями. Видатки розподілялися виходячи з бази податку на майно. Як наслідок, у 1954р. місто Торонто покривало 62% витрат агломерації¹⁶.

З часом розподіл обов'язків між агломерацією та муніципалітетами нижчого рівня дещо змінився. Агломерація перебрала на себе відповідальність за охорону громадського порядку, соціальне забезпечення, контроль дорожнього руху, ліцензування, природоохоронні заходи, вивезення сміття та швидку допомогу. У 1967р., за рекомендацією підготовленого на рівні провінції звіту, кількість муніципалітетів у складі агломерації була скорочена з 13 до шести. Оцінка майна та правосуддя відійшли до компетенції провінції у 1970р.

Кожен перегляд системи управління агломерацією знаменував досягнення поставлених цілей: "створення федеративної форми управління агломерації міста Торонто та його 12 передмість у 1953р. і швидкість, з якою вона змогла подолати серйозні недоліки в наданні комунальних послуг, зробили модель Торонто предметом захвату студентів, які вивчають міське господарство, на всьому континенті"¹⁷. Вона забезпечила необхідну інфраструктуру для впорядкованого розвитку передмість, підтримала життя центру, об'єднала кошти всієї агломерації. Вона вирішила проблеми водопостачання та каналізації, побудувала швидкісні лінії громадського транспорту, створила мережу магістралей,

¹⁴ Цими 12 населеними пунктами були міста Лісайд, Міміко, Нью-Торонто, Вестон, села Форест-Гілл, Лонг-Бранч, Суонсі, селища Іст-Йорк, Ітобайкок, Норт-Йорк, Скарборо та Йорк.

¹⁵ Див.: Larry Kulisek and Trevor Price, "Ontario Municipal Policy Affecting Local Autonomy: A Case Study Involving Windsor and Toronto", *Urban History Review*, Vol.XVI, No.3, 1988, p.263.

¹⁶ Див.: Report of the Royal Commission on Metropolitan Toronto as cited in Andrew Sancton, *Governing Canada's City-Regions: Adapting Form to Function*, Montreal: The Institute for Research on Public Policy, 1994, p.77.

¹⁷ Див.: Frances Frisken, "Planning and Servicing the Greater Toronto Area: The Interplay of Provincial and Municipal Interests." In Donald N. Rothblatt and Andrew Sancton (eds.), *Metropolitan Governance: American/Canadian Intergovernmental Perspectives*, Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, University of California and Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1993, p.153.

побудувала житло для людей похилого віку, створила загальноміську мережу парків.

Що стосується критеріїв побудови структури управління, згаданих вище, то агломерація Торонто вирішила завдання виходу назовні, справедливості та взаємодоповнюваності. Перетік вигод транспортної мережі та планування поширився на всю агломерацію. Був забезпечений перерозподіл від міста Торонто на користь передмість, завдяки чому вони змогли створити необхідну інфраструктуру. Принцип взаємодоповнюваності був забезпечений завдяки можливості диференціації місцевих послуг на нижчих рівнях.

Проте, в 1970-ті роки перед агломерацією постали нові проблеми. Вона більше не відчувала пов'язаного зі зростанням тиску в своїх межах, натомість тиск відчувся ззовні, в межах т.зв. Великого Торонто. У 1971-1975рр. уряд провінцій утворив навколо агломерації чотири регіональних уряди – Дурхем, Галтон, Піл і Йорк. Але лише в 1988р. уряд провінцій створив на рівні провінції Канцелярію Великого Торонто для заохочення агломерації і прилеглих регіонів до координації зусиль з вивезення сміття, регіонального транспорту, землекористування та розвитку інфраструктури. Форум мерів (муніципалітетів нижчого рівня) та голів (регіональних органів влади) Великого Торонто зосередив зусилля на питаннях економічного розвитку та торгівлі у Великому Торонто.

Наступні питання регіональної співпраці порушила робоча група Великого Торонто у 1996р. Робоча група була створена через зростаючу стурбованість економічними прогнозами урбанізованого регіону. Її головні висновки у сфері управління полягали в необхідності розглядати все Велике Торонто як єдину економічну одиницю з єдиною економічною стратегією і створити новий орган управління Великим Торонто для розв'язання проблем екології, планування всього Великого Торонто і спільного фінансування великих витрат на інфраструктуру та соціальну сферу¹⁸. Доповідь також рекомендувала спрощення місцевих органів влади в межах Великого Торонто шляхом ліквідації вищого рівня (агломерації) Торонто і чотирьох навколишніх регіональних органів та скорочення числа муніципалітетів нижчого рівня.

Комісія з розподілу обов'язків, призначена урядом провінцій у 1996р., також закликала органи влади провінції створити структуру управління Великого Торонто. Вона рекомендувала створити Раду Великого Торонто (*Greater Toronto Services Board, GTSB*), ліквідувати п'ять міських і регіональних урядів і об'єднати деякі населені пункти нижчого рівня у більшій місті. Проте, думки щодо того, чи варто об'єднати населені пункти нижчого рівня, що входили до міста Торонто, в одне місто або в чотири, розділилися.

Однорівнева структура управління

Незважаючи на те, що підготовлені на рівні провінції доповіді впродовж 10 років рекомендували координувати надання послуг між Торонто та навколишніми регіонами, уряд провінцій вирішив об'єднати муніципалітети *в межах* Торонто, аргументуючи це



економією коштів платників податків шляхом заміни шести урядів нижчого рівня та рівня агломерації одним муніципальним Урядом нового міста Торонто. Нове місто Торонто було створене 1 січня 1998р. рішенням законодавчого органу провінції. Уряд вищого рівня (агломерації) та шість місцевих муніципалітетів були об'єднані в один, міський рівень (що його інколи називають “мегамісто”).

Ця реструктуризація була розпочата не за місцевою ініціативою, а законодавчим актом уряду провінції. Багато хто виступав проти запропонованого об'єднання: місцеві муніципалітети (як у межах, так і поза межами агломерації Торонто), опозиційні партії, громадські організації, була опозиція і в правлячій партії¹⁹. Перед прийняттям законодавчого акту референдуми пройшли в усіх муніципалітетах нижчого рівня агломерації Торонто; в них взяли участь близько 36% виборців. Проти запропонованого об'єднання міста Торонто виступили від 70% до 81% виборців, залежно від муніципалітету. Спротив викликала в основному втрата місцевої ідентичності та ускладнення доступу до місцевого управління. У ширшому контексті Великого Торонто відчувалося, що об'єднання призведе до збільшення поляризації в регіоні.

Після об'єднання Торонто уряд провінцій 1 січня 1999р. створив Раду Великого Торонто²⁰. Рада Великого Торонто не мала законодавчих повноважень, крім управління регіональним громадським транспортом. Вона не створювалась як ланка управління і не отримала повноважень збирання податків. Рада включала обраних представників усіх муніципалітетів регіону. Рада Великого Торонто мала обмежені повноваження з координації рішень залучених муніципалітетів та визначення стратегії росту. Дослідження Ради Великого Торонто у 2001р. дійшло висновку про необхідність суттєвого зміцнення її функцій і повноважень на рівні законодавства провінції, включаючи відповідальність за розробку стратегії росту та створення регіонального транспортного органу для вирішення зростаючих транспортних проблем²¹. Наприкінці року, однак, уряд провінцій розпустив Раду Великого Торонто.

¹⁸ GTA Task Force, *Greater Toronto*, January, 1996.

¹⁹ Див.: Don Stevenson and Richard Gilbert, “Restructuring Municipal Government in Greater Toronto: Amalgamation to Form the New City of Toronto and Creation of the Greater Toronto Services Board, 1996-1999”. Доповідь підготовлена для міста Монреаль 16 липня 1999р.

²⁰ Закон про Раду Великого Торонто 1998р. визначає структуру й повноваження Ради Великого Торонто.

²¹ Toronto, “Amalgamation in the City of Toronto: A Case Study”, *Supra*, p.8.



ПИТАННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З ОБ'ЄДНАННЯМ ТОРОНТО

У цьому розділі розглянуті деякі питання, пов'язані з об'єднанням муніципальних органів у Торонто у 1998р.

Задоволення регіональних потреб

Об'єднання не стояло на порядку денному аж до прийняття Закону про місто Торонто у 1998р. Уряд провінції більше уваги приділяв регіональним питанням у регіоні Великого Торонто. Так, Канцелярія Великого Торонто займалася стратегією Великого Торонто та координацією регіональних питань; форум мерів і голів Великого Торонто зосередився на економічному розвитку і торгівлі у Великому Торонто; і Робоча група з Великого Торонто, і Комісія з розподілу обов'язків підкреслювали потребу в органі управління для цілого регіону.

Якщо повернутися до доповідей про управління Великим Торонто, очевидно, що найбільше занепокоєння викликала координація надання послуг у усьому регіоні, і зокрема координація роботи транспорту, планування землекористування, водопостачання і ліквідації відходів. Ні створення нового міста Торонто, ні Рада Великого Торонто не вирішували належним чином цих фундаментальних регіональних проблем²². Межі міста Торонто були затісними для розв'язання

регіональних проблем; Рада Великого Торонто не мала достатніх повноважень і зрештою була розпущена.

Економія²³

Одним із головних питань, пов'язаних з об'єднанням загалом і з об'єднанням Торонто зокрема, є можливість заощадити кошти. Аргумент щодо економії передбачає, що об'єднання дозволить зменшити число політиків і керівників. Хоча це дійсно так, з іншого боку, об'єднання муніципалітетів з різним рівнем обслуговування та різними рівнями зарплат призводить до збільшення видатків. Як зауважує Тиндел (*Tindal*), "минулий досвід підказує нам, що після об'єднання має місце потужний тиск у напрямі збільшення витрат"²⁴.

Порівняльний аналіз досвіду розподілу та об'єднання місцевих органів влади в США свідчить, що менші видатки характерні для розділених систем місцевого управління; об'єднані структури пов'язані з більшими видатками²⁵. Справді, як уже зазначалося, завеликим об'єднанням одиницями управління властиві "перевитрати за рахунок обсягів" через "бюрократичні перепони" та проблеми з наданням послуг у віддалених районах. До того ж, об'єднання обмежує конкуренцію між муніципалітетами через слабші стимули до підвищення ефективності та реагування на місцеві потреби. Конкуренція підвищує ефективність надання послуг і призводить до зменшення витрат.

**Поточні витрати на домогосподарство для окремих послуг,
муніципалітети нижчого рівня агломерації Торонто, 1997, \$**

	Торонто	Ітобайкок	Скарборо	Норт-Йорк	Йорк	Іст-Йорк
Пожежна служба	329	238	189	238	193	232
Захисні перевірки та контроль	68	43	44	42	47	38
Шляхи	145	171	137	177	187	88
Зимове обслуговування доріг	19	30	30	26	0	112
Парковка	138	9	1	18	7	4
Освітлення вулиць	16	21	15	16	0	13
Санітарна каналізація	76	44	16	42	48	20
Водопостачання	96	137	108	156	92	27
Прибирання сміття	102	49	50	63	34	47
Охорона здоров'я	99	56	64	70	69	104
Громадські перевірки та контроль	12	8	6	9	0	0
Парки та заклади дозвілля	282	265	159	241	149	174
Бібліотеки	116	95	101	153	70	72
Інші культурні заклади	47	4	1	15	2	5
Планування та розвиток	156	21	34	25	30	21
Усього поточні витрати*	2 284	1 592	1 259	1 545	1 191	1 161

* Сума у стовпчиках не збігається з підсумком, оскільки в таблиці наведені лише окремі витрати.

Джерело: див. таблицю 1.

²² У 2005р. уряд провінції оголосив кілька ініціатив з розв'язання регіональних питань "Великої золотої підкови" (регіон, що включає Велике Торонто та кілька інших муніципалітетів). Зокрема, він законодавчо ухвалив створити зелений пояс навколо всієї території та склав план розвитку регіону. Згідно з цими ініціативами, уряд провінції діє як регіональний уряд Великого Торонто в питаннях планування землекористування та розвитку.

²³ У цьому розділі використані дані з Enid Slack, "A Preliminary Assessment of the New City of Toronto", *Canadian Journal of Regional Science*, Vol.XXIII, No.1, 2000, p.15.

²⁴ Richard C. Tindal, "Municipal restructuring: the myth and the reality", *Municipal World*, March 1996, p.50.

²⁵ Див.: George Boyne, *Supra*.



У випадку Торонто очікувалася порівняно невелика економія, оскільки найбільші витрати (соціальне забезпечення, громадський транспорт і поліція) перед об'єднанням 1998р. покладалися на органи агломерації²⁶. На ці три послуги припадало 70% сумарних загальних витрат вищого та нижчого рівнів. Це означає, що будь-яка досягнута економія могла стосуватися лише 30% загального бюджету нового міста.

Економія досягалася насамперед завдяки скороченню штату. Після об'єднання повідомлялося, що у 1998-2002рр. завдяки об'єднанню було скорочено 2 700 посад. У той же час було створено 3 600 нових посад для підвищення якості послуг, тобто загальне число зайнятих у цей період збільшилося²⁷. На жаль, неможливо з'ясувати, були ці нові посади створені внаслідок об'єднання чи в рамках реалізації інших провінційних ініціатив, впроваджених у ті роки²⁸.

Для ілюстрації проблем, пов'язаних з гармонізацією послуг у випадку Торонто, в таблиці 3 показана різниця у витратах у розрахунку на домогосподарство в колишніх муніципалітетах нижчого рівня. У деяких випадках вищі витрати означають вищу якість послуг; в інших вони відбивають потребу в спеціалізованих послугах. Так, витрати на пожежну службу в розрахунку на домогосподарство в Торонто були значно

вище, ніж в інших муніципалітетах нижчого рівня, через високу щільність забудови центру. Витрати на прибирання сміття були найвищими в колишньому місті Торонто імовірно через більшу частку торгових закладів, де необхідно прибирати, та через те, що місто Торонто надавало цю послугу, у той час як інші муніципалітети цього не робили. Витрати на охорону здоров'я в колишньому місті Торонто були найвищими через неоднорідність населення центру міста. Витрати на зимове обслуговування доріг були вищими в колишньому місті Норт-Йорк, бо там разом з дорогами розчищали хідники, тоді як в інших містах – лише дороги. Коли всі ці послуги об'єднали, виявилася тенденція до вирівнювання і зарплат, і послуг на рівні найвищих витрат муніципалітету.

Крім збільшення витрат у зв'язку з вирівнюванням вартості послуг і зарплат, об'єднання муніципалітетів зазвичай тягне витрати перехідного періоду, часто вищі, ніж очікується²⁹. Якщо місцеве управління стає більш ефективним, дієвим та підзвітним, то витрати, імовірно, того варті. Якщо ж ні, витрати перехідного періоду стають додатковим аргументом проти об'єднання. Одноразові витрати перехідного періоду в Торонто, наприклад, включали придбання нових технологій для систем управління фінансами, кадрами та оплати праці, ремонт існуючих об'єктів, зокрема, торонтської ратуші, та наймання фахівців з телекомунікацій³⁰. Крім одноразових видатків, є також видатки на персонал.

Перерозподіл

Великі видатки, пов'язані з уніфікацією послуг – це не завжди погано. Якщо деякі муніципалітети не можуть забезпечити належний рівень послуг через брак відповідних ресурсів, об'єднання дозволяє їм надавати послуги на тому ж рівні, що й інші муніципалітети регіону. Але це означає, що витрати, скоріш за все, збільшаться, а не зменшаться. Наприклад, колишнє місто Йорк та колишній округ Іст-Йорк потерпали від погіршення якості оцінки та неналежного рівня послуг. Як видно з таблиці 3, рівень витрат у розрахунку на домогосподарство там був нижчим, ніж в інших муніципалітетах колишньої агломерації Торонто. Об'єднання підвищило рівень послуг для жителів цих двох муніципалітетів і сприяло встановленню справедливості в межах колишньої агломерації.

Адміністративні питання

Однією з головних проблем об'єднання в Торонто стало об'єднання семи попередніх адміністрацій: "ключовою проблемою після об'єднання стало керівництво і контроль за величезним адміністративним монстром, створеним внаслідок об'єднання"³¹.

²⁶ Перед об'єднанням уряд провінції замовив дослідження можливої економії внаслідок об'єднання органів управління Торонто: Klynveld-Peat-Marwick-Goerdler (KPMG) Consulting, *Fresh Start: An Estimate of Potential Savings and Costs from the Creation of a Single-Tier Local Government for Toronto*, доповідь для Провінції Онтаріо від 16 грудня 1996р. Натомість у дослідженні оцінена економія у сфері охорони громадського порядку, хоча там об'єднання відбулося ще в 1967р. В дослідженні також не були оцінені потенційні наслідки вирівнювання зарплат і послуг після об'єднання.

²⁷ Harvey Schwartz, "The Relevance of Toronto's New Governmental Structure for the 21st Century", *Canadian Journal of Regional Science*, Vol. XXVII, no. 1, 2004, pp. 101-2.

²⁸ Реорганізація окремих послуг у провінції призвела, зокрема, до передачі таких обов'язків, як водопостачання, каналізація, дороги, громадський транспорт, соціальне житло, охорона здоров'я, швидка допомога, а також ширших функцій соціального обслуговування муніципалітетам. Натомість уряд провінції передав початкову та середню освіту і декілька інших послуг на провінційний рівень.

²⁹ Igor Vojnovic, "Municipal Consolidation in the 1990s: An Analysis of British Columbia, New Brunswick, and Nova Scotia". *Canadian Public Administration*, Vol. 41, No. 2, 1998.

³⁰ City of Toronto. 1999. "Building the NEW City of Toronto. Status Report on Amalgamation, January 1998 — June 1999", pp. 70-71.

³¹ Див.: Andrew Sancton, "Beyond the Municipal: Governance for Canadian Cities", *Policy Options*, February 2004, p. 28.

Бюрократія розрослася настільки, що стало важко підтримувати порядок, не кажучи вже про запровадження інноваційних методів управління. Як наслідок, зараз і уряд провінцій, і місто замислюються над реформуванням міських управлінських структур. Розглядається можливість зміцнення політичної та адміністративної влади мера та (або) створення політично вагомішого виконавчого комітету для стратегічного керівництва містом.

Доступ та залучення громадян

Дехто каже, що одним з головних недоліків об'єднання стало зниження активності громадян³². До об'єднання місто надавало чимало можливостей для залучення громадян³³: прямі контакти з політиками; делегації в комітети ради і участь у громадських консультаціях з окремих питань; можливість участі в роботі підкомітетів та робочих груп ради; участь у муніципальних агенціях, радах і комісіях; участь у товариствах, об'єднаннях, спільних комісіях громадян, бізнес-груп, обраних представників і працівників муніципалітету; ініціативи з розвитку громад.

Значне збільшення міста обмежило ці можливості для залучення громадян. Створення рад громад мало якість покращити доступ та залучення громадян.



Очікувалося, що саме туди вони звертатимуться зі своїми проблемами. Проте, зараз згадані ради громад критикують за те, що вони діють головним чином як органи планування і не проводять широкого обговорення питань, що хвилюють громади³⁴. Крім того, вони більше переймаються власними інтересами, аніж загальноміськими проблемами.

Зміцнення позицій міста

Ділові кола сподівалися, що об'єднання створить більш ефективний орган підтримки економічного розвитку та торгівлі³⁵. Так, Торгова палата Торонто рішуче підтримала об'єднання саме на цих підставах³⁶. Очікувалось, що більший орган управління ефективніше сприятиме економічному розвитку завдяки обмеженню бюрократії, усуненню дублювання й суперництва між муніципалітетами. Були також сподівання, що консолідована позиція на міському рівні забезпечить помітнішу роль на рівні регіону, провінції та країни.

ЗАКЛЮЧНІ РЕМАРКИ

Що дало об'єднання? Об'єднання в Торонто створило місто водночас замале і завелике. Замале для розв'язання регіональних проблем, які душать Велике Торонто (зокрема, транспортну або планування землекористування), але завелике для того, щоб реагувати на потреби місцевих жителів. Крім того, не схоже, щоб об'єднання дало помітну економію коштів. Навпаки, скидається на те, що видатки зросли з вирівнювання зарплат і послуг на рівні найвищих витрат муніципалітету.

Дослідження, на підставі яких було створено нове міське утворення Торонто, виявили проблеми координації послуг між колишньою агломерацією Торонто та іншими регіонами у Великому Торонто. Створення нового міста значною мірою відбулося без урахування проблем Торонто та Великого Торонто. Регіональні питання мають вирішуватися на регіональному рівні, виходячи таким чином за межі Торонто. Поточних проблем нового міста Торонто не поменшало, і створення нового міста їх не вирішило. У той же час укрупнення обмежило доступ та залучення мешканців до прийняття рішень на місцевому рівні.

Хоча об'єднання не вирішило жодної з зазначених проблем, злиття все ж дало деякі переваги. Це, зокрема, ефективніше сприяння економічному розвитку в одному місті, ніж у кількох невеликих населених пунктах, більш справедливий розподіл податків між багатими й бідними муніципалітетами, вирівнювання якості місцевих послуг, завдяки чому всі можуть отримувати однакові послуги, та зміцнення позиції Торонто у вирішенні проблем міста на рівні регіону, провінції та країни. ■

³² Див.: Anne Golden and Enid Slack, "Urban Governance Reform in Toronto: A Preliminary Assessment", in Eran Razin and Patrick Smith, eds., *Metropolitan Governing: Canadian Cases, Comparative Lessons*, Jerusalem: The Hebrew University of Jerusalem Magnes Press, forthcoming.

³³ Див.: Toronto Transition Team, *New City, New Opportunities — Interim Report*, Toronto, 1997, pp.82-3.

³⁴ Див.: Golden and Slack, *Supra*.

³⁵ Див.: Stevenson and Gilbert, *Supra*, p.5

³⁶ Торгова палата Торонто — добровільна організація, що об'єднує близько 10 тис. представників великого та малого бізнесу, а також індивідуальних членів.

ДОДАТОК 1

СОЦІАЛЬНІ, ЕКОНОМІЧНІ ТА УПРАВЛІНСЬКІ ПРОБЛЕМИ КИЄВА:
РЕЗУЛЬТАТИ ЕКСПЕРТНОГО ОПИТУВАННЯ

Під час опитування експерти оцінювали ситуацію, що склалася в соціальній, економічній та управлінській сферах життя міської громади Києва, та проблем, що існують у цих сферах (оцінки виставлялися за п'ятибальною шкалою, де "1" означає оцінку "вкрай погана", а "5" – "дуже добра"). Крім того, експерти відзначали найактуальніші, з їх точки зору, проблеми міста, а також – пропонували власне бачення їх розв'язання¹.

ЕКСПЕРТНА ОЦІНКА СИТУАЦІЇ У РІЗНИХ СФЕРАХ ЖИТТЯ КИЄВА**Сфери, в яких ситуація, на думку експертів, є задовільною**

(середні оцінки ситуації коливаються в межах 3-4 балів):

- торгівля;
- зв'язок;
- система освіти;
- система культурно-розважальних закладів;
- забезпечення жителів міста електроенергією, газом, теплом;
- зовнішній вигляд міста;
- забезпечення гендерної рівності: рівних прав для жінок і чоловіків у всіх сферах суспільного життя, рівних можливостей для жінок і чоловіків отримувати високооплачувану роботу.

Помірно-проблемні сфери

(середні оцінки ситуації коливаються в межах 2,55-2,95 балів):

- рівень добробуту жителів;
- система транспортного забезпечення;
- рівень побутового обслуговування;
- спроможність міського бюджету достатньою мірою фінансувати соціальні програми;
- об'єктивність місцевих засобів масової інформації;

- загальний рівень безпеки жителів (ризиків для здоров'я і життя);
- рівень вуличної злочинності;
- орієнтованість міської влади на покращення умов проживання жителів міста, доступність для громадян представників органів місцевої влади;
- доступність для громадян послуг місцевої влади.

Високо-проблемні сфери

(середні оцінки ситуації коливаються в межах 2,1-2,5 балів):

- доступність для громадян якісних освітніх і медичних послуг;
- система медичного обслуговування, ситуація із захистом архітектурних та історичних пам'яток у місті;
- ситуація з вивезенням та утилізацією сміття;
- ефективність витрачання коштів з міського бюджету;
- рівень відкритості, прозорості дій міської влади;
- рівень використання органами місцевої влади у наданні громадянам послуг електронного обігу документів;
- стан комунального господарства, ставлення чиновників до громадян,
- рівень корупції в органах влади;
- рівень цін;
- відкритість і прозорість формування міського бюджету;
- забезпеченість житлом;
- система екологічного захисту.

Вкрай проблемні сфери

(середні оцінки ситуації нижчі від 2 балів):

- створення для людей з особливими потребами можливостей для повноцінної адаптації до життя в суспільстві (у т.ч. створення умов для пересування інвалідів на візках у громадському транспорті, торговельних, освітніх, культурних, розважальних закладах).

Оцінка ситуації в Києві в різних сферах

	Оцінка в балах, %					Важко відповісти/ не відповіли, %	Середній бал
	1	2	3	4	5		
Мережа закладів торгівлі	0,0	5,9	18,8	47,1	28,2	0,0	3,98
Якість і доступність зв'язку	0,0	3,5	21,2	52,9	22,4	0,0	3,93
Система закладів освіти	0,0	10,6	32,9	35,3	15,3	5,9	3,59
Забезпечення жителів електроенергією, газом, теплом	5,9	11,8	21,2	47,1	14,0	0,0	3,52
Система культурно-розважальних закладів	3,5	16,5	24,7	41,2	10,6	3,5	3,40
Якість товарів	1,2	9,4	45,9	37,6	2,4	3,6	3,32
Забезпечення рівних прав жінок і чоловіків у всіх сферах суспільного життя	7,1	9,4	31,8	40,0	7,1	4,6	3,32
Рівні можливості для жінок і чоловіків отримувати високооплачувану роботу	7,1	17,6	29,4	32,9	5,9	7,1	3,14
Оптимальність розміщення мережі установ освіти, охорони здоров'я, соціального захисту в місті	3,5	22,4	37,6	28,2	7,1	1,2	3,13
Рівень забезпечення зонами відпочинку (парки, сквери)	7,1	21,2	32,9	30,6	8,2	0,0	3,12
Зовнішній вигляд вулиць	0,0	21,2	51,8	25,9	0,0	1,1	3,05
Рівень добробуту жителів	8,2	11,8	52,9	23,5	0,0	3,6	2,95
Система транспортного забезпечення	9,4	16,5	48,2	24,7	1,2	0,0	2,92
Рівень побутового обслуговування	7,1	25,9	41,2	24,7	1,1	0,0	2,87
Спроможність міського бюджету належною мірою фінансувати соціальні програми	9,4	23,5	32,9	20,0	4,7	9,5	2,86
Об'єктивність місцевих засобів масової інформації	9,4	27,1	35,3	22,4	0,0	5,8	2,75
Загальний рівень безпеки жителів (ризиків для здоров'я і життя)	8,2	27,1	45,9	12,9	1,1	4,7	2,70
Рівень вуличної злочинності	9,4	22,4	44,7	11,8	0,0	11,7	2,67
Орієнтованість міської влади на покращення умов життя городян	15,3	23,5	36,5	20,0	1,2	3,5	2,67
Доступність для громадян представників органів місцевої влади	14,1	28,2	34,1	16,5	3,5	3,6	2,66
Доступність для громадян послуг місцевої влади	15,3	27,1	34,1	12,9	1,2	9,4	2,53
Доступність для громадян якісних освітніх і медичних послуг	10,6	42,4	30,6	10,6	2,4	3,4	2,50
Ситуація із захистом архітектурних та історичних пам'яток у місті	18,8	28,2	34,1	12,9	2,4	3,6	2,50
Ситуація із вивезенням та утилізацією сміття	17,6	32,9	31,8	10,6	3,5	3,6	2,48
Система медичного обслуговування	15,3	36,5	37,6	10,6	0,0	0,0	2,44
Ефективність витрачання коштів з міського бюджету	20,0	29,4	27,1	12,9	0,0	10,6	2,37
Рівень відкритості, прозорості дій міської влади	23,5	30,6	31,8	8,2	3,5	2,4	2,36
Рівень використання органами місцевої влади у наданні громадянам послуг електронного обігу документів	27,1	24,7	20,0	17,6	1,2	9,4	2,35
Стан комунального господарства	18,8	42,4	30,6	8,2	0,0	0,0	2,28
Ставлення чиновників до громадян	27,1	30,6	22,4	11,8	2,4	5,9	2,28
Рівень корупції в органах влади	23,5	25,9	22,4	4,7	4,7	18,8	2,28
Рівень цін	22,4	37,6	28,2	5,9	2,4	3,5	2,26
Відкритість і прозорість формування міського бюджету	28,2	30,6	21,2	8,2	1,2	10,6	2,14
Забезпеченість житлом	29,4	37,6	23,5	8,2	0,0	1,3	2,11
Система екологічного захисту	27,1	37,6	27,1	2,4	1,2	4,6	2,09
Створення для людей з особливими потребами (насамперед, інвалідів) можливостей для повноцінної адаптації до життя в суспільстві	40,0	40,0	14,1	2,4	0,0	3,5	1,78
Створення умов для пересування інвалідів на візках у громадському транспорті, торговельних, освітніх, культурних розважальних закладах	54,1	31,8	9,4	2,4	0,0	2,3	1,59

¹ Експертне опитування проводилося соціологічною службою Центру Разумкова з 2 по 15 грудня 2005р. в Києві. Опитано 85 експертів: депутатів міської та районних рад, працівників органів державного управління та місцевого самоврядування, а також журналістів, науковців, представників громадських організацій.

Потрібно зазначити, що оцінка ситуації в окремих сферах істотно залежала від категорії (соціального статусу) експертів. Зокрема, працівники органів державного управління та місцевого самоврядування значно краще оцінюють стиль діяльності органів влади, ніж журналісти. Так, представники органів влади оцінюють ефективність використання міського бюджету оцінкою 2,55 бала, а журналісти – 1,91; доступність для громадян представників влади – відповідно 3,1 і 1,92; доступність для громадян послуг влади – відповідно 2,93 і 1,91 бала.

ЕКСПЕРТНА ОЦІНКА НАЙАКТУАЛЬНІШИХ ПРОБЛЕМ КИЄВА

В експертних оцінках ситуації в різних сферах життя міста та оцінках експертами проблем, які вони відносять до “найактуальніших”, спостерігаються істотні суперечності². Можна було б припустити, що “найактуальнішими” слід вважати проблеми в тих сферах, ситуація в яких є найгіршою, наприклад, становище людей з обмеженими можливостями. Однак, лише 2,4% експертів відносять цю проблему до найактуальніших. Логіка міркувань експертів, очевидно, така: якщо проблема не торкається більшості громадян, то відносити її найактуальніших не варто.

Очевидно, критеріями актуальності проблеми для експертів, було, *по-перше*, несприятливе становище у певній сфері, *по-друге*, те, що така ситуація завдає шкоди або створює незручності для значної частини громадян або для міської громади в цілому. На нашу думку, саме виходячи з цього експерти найчастіше відносили до найактуальніших проблеми транспортного сполучення, забезпеченість житлом, проблеми забудови міста, поганий матеріально-технічний стан комунального господарства, медичне забезпечення, екологічні проблеми (таблиця “Найактуальніші проблеми Києва та шляхи їх розв’язання”³).

ЕКСПЕРТНА ОЦІНКА БЮДЖЕТНИХ ПРОБЛЕМ МІСТА

До найголовніших проблем бюджету міста експерти відносять насамперед непрозорість використання бюджетних коштів (недостатність інформації, відсутність контролю громадськості, недостатня звітність) (38,9%), неефективність використання бюджетних коштів (23,6%), недостатню наповнюваність бюджету (12,9%), його нездатність фінансувати соціальні програми (15,3%), житлово-комунальне господарство (5,9%), розвиток транспортної мережі (4,7%), а також забезпечувати достатній рівень заробітної плати працівників бюджетних установ (4,8%). ■

Найактуальніші проблеми Києва та шляхи їх розв’язання,
% опитаних експертів

Проблема		Шляхи розв’язання	
Проблеми транспортного сполучення (у т.ч. перевантаженість вулиць транспортом, пробки на дорогах, погана якість транспортних перевезень міським транспортом, нестача комунального автотранспорту)	45,9	створення міської програми транспортного сполучення	9,4
		збільшення кількості транспортних розв’язок	8,2
		зменшення кількості автомобілів у центрі міста, створення паркінгів	8,2
Проблеми забезпечення житлом (у т.ч. непрозорість черги на житло, високі ціни)	30,6	надання безвідсоткових банківських кредитів на житло	9,4
		контроль громадських організацій над єдиною чергою на житло	3,5
		розробка програми приміських житлових комплексів	2,4
		реконструкція “хрущівки”	2,4
		будівництва соціального житла	1,2
		залучення коштів інвесторів на оновлення житлово-комунального фонду	1,2
Проблеми забудови міста (у т.ч. незаконна забудова, виділення земельних ділянок під забудову в центральних районах міста без погодження з жителями)	24,7	створення детального плану територій з визначенням можливих місць забудови, розробка плану розвитку Києва	8,3
		проведення громадських обговорень питань забудови міста	7,1
		припинення будівництва в центрі міста	4,7
Поганий матеріально-технічний стан комунального господарства (теплових мереж, водопостачання, каналізації)	17,6	реформування житлово-комунального господарства на загальнодержавному рівні	5,9
		реформування системи надання комунальних послуг через ЖЕКів, переведення ЖЕКів на госпрозрахунок	2,4
Медичне забезпечення	14,1	збільшення фінансування медицини і покращення матеріального становища медичного персоналу	5,9
		впровадження страхової медицини	2,4
Екологічні проблеми (незадовільна система екологічного захисту, зменшення зеленої зони міста)	12,9	розробка міської програми з покращення екологічної ситуації	3,5
		запровадження програм енергозбереження	2,4
		застосування екологічно чистого пального	2,4
Високий рівень корупції в органах влади	9,4	прихід нових людей до влади, контроль над діяльністю посадовців	3,5
		конкурсний відбір урядовців, щорічний їх звіт про діяльність, ротація посадовців	2,4
Високі ціни	5,9	надання адресної допомоги малозабезпеченим родинам	3,6
		підвищення прожиткового мінімуму	2,4

² Питання стосовно найактуальніших проблем ставилося як відкрите і було сформульоване наступним чином: “Сформулюйте три найактуальніших, з Вашої точки зору, проблеми Києва”.

³ Наведені проблеми, які були відзначені більш ніж 5% експертів.

ДОДАТОК 2

СОЦІАЛЬНІ, ЕКОНОМІЧНІ ТА УПРАВЛІНСЬКІ ПРОБЛЕМИ МІСТ-СУПУТНИКІВ КИЄВА:
РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАННЯ ЖИТЕЛІВ МІСТ-СУПУТНИКІВ ТА ЕКСПЕРТІВ

Під час опитування жителі міст-супутників Києва та експерти оцінювали ситуацію, що склалася в соціальній, економічній та управлінській сферах життя міських громад цих міст, та проблем, що існують у цих сферах¹. Оскільки формулювання деяких запитань експертного опитування та опитування жителів міст збігаються, то це дає змогу порівнювати відповіді жителів міст та експертів, а також порівнювати ці результати з результатами експертного опитування в Києві.

ОЦІНКА ЖИТЕЛЯМИ ТА ЕКСПЕРТАМИ СИТУАЦІЙ В РІЗНИХ
СФЕРАХ ЖИТТЯ МІСТ-СУПУТНИКІВ КИЄВА

Як задовільна оцінюється жителями міст-супутників та експертами ситуація в наступних сферах: якість і доступність зв'язку, мережа закладів торгівлі, забезпечення жителів електроенергією, газом, теплом, система транспортного забезпечення, якість товарів, рівень побутового обслуговування, система закладів освіти, оптимальність розміщення мережі установ освіти, охорони здоров'я, соціального захисту в місті, забезпечення рівних прав для жінок і чоловіків у всіх сферах суспільного життя, рівні можливості для жінок і чоловіків отримувати високооплачувану роботу, ситуація із захистом архітектурних та історичних пам'яток у місті (таблиця "Оцінка ситуації у місті в різних сферах"). Середні оцінки ситуації в цих сферах за п'ятибальною шкалою, де "1" означає оцінку "вкрай погана", а "5" — "дуже добра", коливаються в межах від 3 до 4 балів. У цьому ж діапазоні перебувають оцінки жителями міст ставлення місцевого населення до приїжджих, ставлення до людей іншої національності, що характеризує соціально-психологічну атмосферу у цих містах (експерти ситуацію за двома останніми показниками не оцінювали).

Експерти також оцінюють як задовільну (тобто більш ніж 3 балами) ситуацію у сферах, що характеризують стиль діяльності органів влади: ставлення чиновників до громадян, рівень відкритості, прозорості дій міської влади, орієнтованість міської влади на покращення умов проживання жителів міста, доступність для громадян представників органів місцевої влади, доступність для громадян послуг місцевої влади, відкритість і прозорість формування міського бюджету, ефективність витрачання коштів з міського бюджету.

Однак, за тими з цих показників, які оцінювалися також і жителями міст, зафіксована значно нижча оцінка. Так, жителями оцінюється ставлення чиновників до громадян в середньому 2,26 балами, рівень відкритості, прозорості дій міської влади — 2,24 балами, орієнтованість міської влади на покращення умов проживання жителів міста — 2,21 балами).

Така істотна різниця в оцінках експертів і жителів пояснюється тим, що 82,5% експертів — це працівники органів державного управління або місцевого самоврядування, які схильні оцінювати власний стиль і результати роботи краще, ніж пересічні громадяни.

До "помірно-проблемних" (середні оцінки ситуації коливаються в межах від 2,55 до 2,95 балів) жителі міст та експерти віднесли такі сфери: об'єктивність місцевих засобів масової інформації, рівень забезпечення зонами відпочинку (парки, сквери), рівень добробуту жителів.

Жителі міст відносять до "помірно-проблемних" також ситуацію у сферах: система культурно-розважальних закладів, зовнішній вигляд вулиць, система медичного обслуговування, рівень культури в громадських місцях. Тоді як експерти оцінюють ситуацію у перших трьох із цих сфер як "високо-проблемну" (діапазон оцінок від 2,1 до 2,5 балів), а ситуація щодо рівня культури в громадських місцях ними не оцінювалася.

До "високо-проблемних" (середні оцінки ситуації коливаються в межах від 2,1 до 2,5 балів) жителі міст-супутників та експерти віднесли такі сфери: забезпеченість житлом, система екологічного захисту, рівень вуличної злочинності, рівень цін, стан комунального господарства.

Як вже зазначалося вище, ситуацію у сферах "ставлення чиновників до громадян", "рівень відкритості, прозорості дій міської влади", "орієнтованість міської влади на покращення умов проживання" відносять до "високо-проблемних" лише жителі міста, тоді як експерти вважають, що

ситуація в цих сферах задовільна. Також жителі міст оцінюють як високо-проблемну ситуацію із "розумілістю дій міської влади для жителів міста" (експерти за цим показником ситуацію не оцінювали).

"Вкрай проблемною" (середні оцінки ситуації нижчі від 2 балів) жителі міст-супутників вважають ситуацію із створення для людей з особливими потребами можливостей для повноцінної адаптації до життя в суспільстві (у т.ч. створення умов для пересування інвалідів на візках у громадському транспорті, торговельних, освітніх, культурних розважальних закладах). Експерти дещо вище оцінюють ситуацію із створення для людей з особливими потребами можливостей для повноцінної адаптації до життя в суспільстві, хоча також оцінюють як "вкрай проблемну" ситуацію із створенням умов для пересування інвалідів на візках (середній бал 2,17).

Якщо порівнювати експертні оцінки ситуації у містах-супутниках із експертними оцінками ситуації в Києві, то в містах супутниках гірші, ніж у Києві, оцінки ситуації в таких сферах: рівень забезпечення зонами відпочинку (парки, сквери) (відповідно 2,54 і 3,12 бала), система культурно-розважальних закладів (2,48 і 3,4), зовнішній вигляд вулиць (2,4 і 3,05), спроможність міського бюджету достатньою мірою фінансувати соціальні програми — 2,02 і 2,86 бала.

За експертними оцінками, у містах-супутниках, порівняно з Києвом, краща ситуація в таких сферах: система транспортного забезпечення (відповідно 3,65 і 2,92 бала), ситуація із захистом архітектурних та історичних пам'яток у місті (3,19 і 2,5), а також у всіх сферах, що стосуються характеру діяльності органів влади: ставлення чиновників до громадян (3,42 і 2,28), рівень відкритості, прозорості дій міської влади (3,19 і 2,36), орієнтованість міської влади на покращення умов проживання жителів міста (18 і 2,67), доступність для громадян представників органів місцевої влади (3,8 і 2,66), доступність для громадян послуг місцевої влади (3,63 і 2,53), відкритість і прозорість формування міського бюджету (3,6 і 2,14), ефективність витрачання коштів з міського бюджету (відповідно 3,23 і 2,37 бала).

Оскільки експертами як у містах-супутниках, так і в Києві найчастіше виступають представники місцевої влади, то та обставина, що експерти в містах-супутниках вище, ніж експерти в Києві, оцінюють стиль діяльності влади (на фоні низьких його оцінок жителями міст-супутників), свідчить про нижчу, порівняно з Києвом, адекватність самооцінок власної діяльності у представників місцевої влади. Можливо, такому не критичному сприйняттю власних дій, сприяє, зокрема, нижча, порівняно з Києвом, розвиненість системи незалежних мас-медіа, і як наслідок, брак об'єктивної інформації про діяльність влади.

Оцінка ситуації у містах-супутниках жителями цих міст може бути доповнена їх відповідями щодо рівня задоволеності ситуацією в різних сферах. Понад половина респондентів задоволені роботою торгівлі, територіальною доступністю продовольчих магазинів, житловими умовами, оптимальністю розміщення мережі установ освіти, охорони здоров'я, соціального захисту в місті. Відносна більшість (40,3%) — якістю шкільної освіти (не задоволені — 30,6%).

Більшість респондентів висловлюють невдоволення ставленням службовців державних органів та органів самоврядування до громадян, якістю послуг, які державні органи та органи самоврядування надають громадянам, рівнем власної поінформованості про діяльність місцевих органів державної влади і місцевого самоврядування, рівнем підконтрольності місцевих органів державної влади і місцевого самоврядування громадянам, ціною доступності освіти, якістю житла, екологічної ситуацією в місті, якістю медичного обслуговування, якістю доріг, ціною та якістю житлово-комунальних послуг, ціною доступності медичного обслуговування, ціною житла (таблиця "Якою мірою Ви задоволені..."). 45,7% опитаних жителів міст-супутників оцінили дії керівництва їх міста стосовно його благоустрою негативно, лише 33,7% — позитивно.

¹ **Опитування жителів:** наведено результати опитування, що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова з 2 по 11 грудня 2005р. в шести містах-супутниках Києва: Борисполі, Броварах, Боярці, Вишневому, Вишгороді, Обухові. Опитано 605 респондентів за вибіркою, що репрезентує населення цих міст за віком та статтю. Теоретична похибка вибірки не перевищує 4,1%.

Опитування експертів: наведено результати експертного опитування, що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова з 2 по 14 грудня 2005р. Опитано 63 експерти у містах-супутниках Києва та у Києві: депутатів міських рад, працівників органів державного управління та місцевого самоврядування, а також журналістів, науковців, представників громадських організацій. 56 експертів оцінювали ситуацію в місті-супутнику, в якому вони проживають, а сім експертів (працівники Київської обласної державної адміністрації) — в містах-супутниках Києва загалом.

Результати опитувань у містах-супутниках порівнюються з результатами опитувань у Києві, репрезентативних стосовно дорослого населення столиці: 1) що проводилося з 23 червня по 4 липня 2005р., опитано 892 респонденти; 2) з 10 по 18 вересня 2005р., опитано 1 028 респондентів; 3) з 2 по 14 листопада 2005р., опитано 1005 респондентів; 4) з 19 по 30 листопада 2005р., опитано 819 респондентів (теоретична похибка наведених опитувань не перевищує 3,5%), а також з результатами експертного опитування стосовно ситуації у Києві (з 2 по 15 грудня 2005р.; опитано 85 експертів).

Оцінка ситуації у місті в різних сферах (середній бал)

	Оцінка жителів міст-супутників	Експертна оцінка (міста-супутники)	Експертна оцінка (Київ)
Якість і доступність зв'язку	3,95	3,7	3,93
Ставлення місцевого населення до приїжджих	3,8	—	—
Мережа закладів торгівлі	3,75	3,92	3,98
Ставлення до людей іншої національності	3,71	—	—
Забезпечення жителів електроенергією, газом, теплом	3,64	3,55	3,52
Система транспортного забезпечення	3,45	3,65	2,92
Якість товарів	3,37	3,22	3,32
Забезпечення рівних прав для жінок і чоловіків у всіх сферах суспільного життя	3,33	3,55	3,32
Рівні можливості для жінок і чоловіків отримувати високооплачувану роботу	3,25	3,08	3,14
Рівень побутового обслуговування	3,2	3,02	2,87
Система закладів освіти	3,12	3,69	3,59
Оптимальність розміщення мережі установ освіти, охорони здоров'я, соціального захисту в місті	3,08	3,25	3,13
Ситуація із захистом архітектурних та історичних пам'яток у місті	2,97	3,19	2,5
Об'єктивність місцевих засобів масової інформації	2,83	2,95	2,75
Рівень забезпечення зонами відпочинку (парки, сквери)	2,77	2,54	3,12
Система культурно-розважальних закладів	2,76	2,48	3,4
Рівень добробуту жителів	2,67	2,75	2,95
Рівень культури в громадських місцях	2,58	—	—
Зовнішній вигляд вулиць	2,57	2,4	3,05
Система медичного обслуговування	2,55	2,38	2,44
Забезпеченість житлом	2,49	2,07	2,11
Система екологічного захисту	2,37	2,25	2,09
Рівень вуличної злочинності	2,34	2,37	2,67
Рівень цін	2,31	2,31	2,26
Зрозумілість дій міської влади для жителів міста	2,3	—	—
Ставлення чиновників до громадян	2,26	3,42	2,28
Рівень відкритості, прозорості дій міської влади	2,24	3,19	2,36
Орієнтованість міської влади на покращення умов проживання жителів міста	2,21	3,18	2,67
Стан комунального господарства	2,15	2,24	2,28
Створення для людей з особливими потребами (насамперед, інвалідів) можливостей для повноцінної адаптації до життя в суспільстві	1,67	2,17	1,78
Створення умов для пересування інвалідів на візках у громадському транспорті, торговельних, освітніх, культурних розважальних закладах	1,64	1,85	1,59
Доступність для громадян представників органів місцевої влади	—	3,8	2,66
Доступність для громадян послуг місцевої влади	—	3,63	2,53
Відкритість і прозорість формування міського бюджету	—	3,6	2,14
Ефективність витрачання коштів з міського бюджету	—	3,23	2,37
Доступність для громадян якісних освітніх і медичних послуг	—	2,77	2,5
Загальний рівень безпеки жителів (ризики для здоров'я і життя)	—	2,74	2,7
Рівень корупції в органах влади	—	2,59	2,28
Рівень використання органами місцевої влади у наданні громадянам послуг електронного обігу документів	—	2,37	2,35
Ситуація з вивезенням та утилізацією сміття	—	2,3	2,48
Спроможність міського бюджету достатньою мірою фінансувати соціальні програми	—	2,02	2,86

ОЦІНКА ЕКСПЕРТАМИ ТА ЖИТЕЛЯМИ НАЙАКТУАЛЬНІШИХ ПРОБЛЕМ МІСТ-СУПУТНИКІВ

Спостерігаються істотні суперечності в експертних оцінках ситуації в різних сферах життя міста та їх оцінками проблем, які вони відносять до "найактуальніших". Можна було б припустити, що "найактуальнішими" слід вважати проблеми в тих сферах, ситуація в яких є найгіршою, напри-

Якою мірою Ви задоволені...?

	Повною мірою задоволений	Скоріше, задоволений	Скоріше, не задоволений	Зовсім не задоволений	Важко відповісти/Не відповіли
Територіальною доступністю продовольчих магазинів	22,5	57,7	12,9	5,4	1,4
Роботою торгівлі в цілому	23,4	55,2	12,9	6,0	2,5
Якістю шкільної освіти	4,1	36,2	23,2	7,4	29,2
Оптимальністю розміщення мережі установ освіти, охорони здоров'я, соціального захисту в місті	5,2	51,8	23,8	9,6	9,6
Житловими умовами	15,0	39,5	30,4	14,1	1,0
Ставленням службовців державних органів та органів самоврядування до громадян	1,0	17,5	44,4	18,5	18,6
Якістю послуг, які державні органи та органи самоврядування надають громадянам	0,3	14	42,2	18,7	24,8
Ціною доступності освіти	2,6	21,3	29,2	23,7	23,2
Рівнем Вашої поінформованості про діяльність місцевих органів державної влади і місцевого самоврядування	0,7	14,6	44,7	24	16,0
Якістю житла	5,1	31,6	36,3	24,8	2,3
Рівнем підконтрольності місцевих органів державної влади і місцевого самоврядування громадянам	0,7	6,2	42,7	26,9	23,6
Екологічною ситуацією в місті	0,7	17,6	41,6	28,5	11,6
Якістю медичного обслуговування	1,5	21,8	38,8	33,1	4,8
Якістю доріг	1,1	21,0	35,0	40,4	2,6
Ціною житлово-комунальних послуг	0,6	8,6	41,5	45,8	3,5
Якістю житлово-комунальних послуг	0,4	12,1	37,9	47,9	1,9
Ціною доступності медичного обслуговування	0,7	10,7	33,5	50,4	4,6
Ціною житла	0,7	2,8	29,8	60,3	6,4

Якою мірою Ви задоволені Вашими житловими умовами?

	Опитування в містах супутниках	Опитування в Києві
Повністю задоволений	15,0	12,3
Скоріше, задоволений	39,5	37,0
Скоріше, не задоволений	30,4	29,1
Зовсім не задоволений	14,1	17,8
Важко відповісти/не відповіли	1,0	3,8

клад, становище людей з обмеженими можливостями. Однак, практично ніхто з експертів не відносить цю проблему до найактуальніших. Логіка міркувань експертів, тут, очевидна, така: якщо ця проблема не торкається більшості громадян, то відносити її до найактуальніших не можна. Очевидно, в цьому випадку критеріями актуальності проблеми для експертів, було, *по-перше*, несприятливе становище у певній сфері, *по-друге*, те, що така ситуація завдає шкоди або створює незручності для значної частини громадян чи для міської громади в цілому. Виходячи з цього, експерти найчастіше відносили до найактуальніших проблеми матеріально-технічного стану комунального господарства, стан доріг та вуличного освітлення, недостатність коштів у міському бюджеті, санітарний стан міста, проблеми організації довілля городян, медичне забезпечення, забезпеченість житлом, високий рівень вуличної злочинності, екологічні проблеми (таблиця "Три найактуальніші проблеми міста"²).

Жителям міст-супутників також ставилося запитання про те, які з проблем їх міст вони вважають найактуальнішими. Однак, якщо запитання експертам ставилося як "відкрите", то жителям, які виступали як респонденти, надавався список проблем, з якого вони повинні були обрати ті, які вважають найважливішими (таблиця "Найбільш актуальні проблеми міста"³).

Найчастіше жителі міст-супутників вважають найважливішими такі проблеми: низька заробітна плата та пенсії, високі ціни на основні товари

Три найактуальніші проблеми міста,
% опитаних експертів (наведено лише проблеми,
що були названі більш ніж 5% експертів)

Поганий матеріально-технічний стан комунального господарства (теплових мереж, водопостачання, каналізації)	39,7
Стан доріг та вуличного освітлення	30,2
Недостатність коштів у міському бюджеті для фінансування соціальних бюджетних програм, проблеми формування місцевого бюджету	25,4
Санітарний стан міста, проблеми вивезення сміття	20,6
Організація дозвілля городян, нерозвиненість системи культурно-розважальних закладів, нестача зон відпочинку, спортивних комплексів	19,0
Медичне забезпечення	17,5
Забезпечення житлом, фінансування житлового будівництва (у тому числі молодіжного)	12,7
Високий рівень вуличної злочинності	11,1
Екологічні проблеми	7,9

масового споживання, байдужість представників влади до проблем простих громадян, високі ціни на ліки та платні медичні послуги, житлова проблема, погана робота житлово-комунальних служб, поганий санітарний стан міста, низький рівень медичного обслуговування. Як можна помітити, **респонденти найчастіше називали ті проблеми, які більше стосуються їх особисто, а не проблем міської громади в цілому. Значною мірою саме в цьому полягають відмінності у формулюванні проблем опитаними жителями міст і експертам, які переважно представляють місцеву владу.**

Ми також маємо змогу порівняти сприйняття важливості різних проблем жителями міст-супутників і жителів Києва. Набір варіантів відповіді, який пропонувався жителям міст-супутників, був дещо більшим, ніж той, що пропонувався жителям Києва, однак, опитані в містах супутниках могли вибрати більше варіантів відповіді, ніж опитані в Києві.

Як можна бачити з таблиці, **жителі міст-супутників частіше, ніж жителі Києва, називають серед найважливіших проблему низьких заробітних плат і пенсій. Це ж стосується проблеми байдужості представників влади до проблем простих громадян, безпорадності перед свавіллям влади, роботи житлово-комунальних служб, незадовільної подачі тепла, гарячої води до квартир.**

Жителі Києва частіше, ніж жителі міст-супутників, називають проблеми низького рівня медичного обслуговування, великої кількості бездомних, переважаності центральних районів міста автомобільним рухом.

Про сприйняття жителями-міст супутників актуальності проблем в різних сферах свідчать також їх відповіді на питання: *“Які сфери у Вашому місті в першу чергу потребують реформування?”* (таблиця). Найчастіше

Які сфери у Вашому місті в першу чергу потребують реформування? % опитаних

Житлово-комунальне господарство	68,6
Система закладів охорони здоров'я	50,9
Транспортні комунікації	41,8
Будівництво житла і житлова політика	32,4
Система культурно-розважальних закладів	16,5
Система закладів освіти	9,5
Система закладів торгівлі	1,1
Готельне господарство	0,3
Інше	4,5
Важко відповісти	8,7

* Опитані могли вибрати не більше трьох варіантів відповіді

вони називають житлово-комунальне господарство, систему закладів охорони здоров'я, транспортні комунікації, будівництво житла і житлову політику, що значною мірою збігається із списком найактуальніших проблем міста, складеним за результатами експертних оцінок.

Більшість жителів міст-супутників вважають актуальним для їхнього міста стимулювання розвитку малого і середнього підприємництва, однак лише трохи менше третини вважають актуальним розвиток у ньому туристичної інфраструктури (діаграми *“Наскільки актуальним для Вашого міста є...?”*).

ЖИТЛОВА ПРОБЛЕМА

Окрема увага у цьому дослідженні надавалася житловій проблемі. Хоча, як було показано вище, понад половина опитаних жителів міст-супутників задоволені своїми житловими умовами, 63,9% хотіли б придбати житло за гроші, тобто покращити свої житлові умови. При цьому лише

Які проблеми Ви вважаєте найбільш важливими, актуальними для Вашого міста? % опитаних

	Опитування в містах супутниках*	Опитування в Києві
Низька заробітна плата та пенсії	60,8***	46,1
Високі ціни на основні товари масового споживання	47,4	48,9
Байдужість представників влади до проблем простих громадян	46,3	29,1
Високі ціни на ліки та платні медичні послуги	42,0	46,4
Житлова проблема	37,6	—****
Погана робота житлово-комунальних служб	33,9	20,8
Поганий санітарний стан міста	30,6	—
Низький рівень медичного обслуговування	29,9	37,7
Якість питної води	28,5	—
Безробіття	27,6	24,9
Погана екологічна ситуація	22,7	25,7
Корупція	22,6	20,5
Безпорадність перед свавіллям влади	21,7	15,0
Поганий стан доріг, відсутність транспортних розв'язок	19,5	—
Захист міських парків від знищення, збільшення паркових зон	17,3	—
Незадовільна подача тепла, гарячої води до квартир	16,7	6,5
Високий рівень злочинності	15,3	11,8
Погане транспортне забезпечення, погана робота громадського транспорту	13,3	10,1
Велика кількість бездомних	9,9	32,7
Неврегульованість проблеми виділення (продажу) земельних ділянок під забудову	8,0	—
Проблеми, що виникають у зв'язку з новою забудовою міста	6,4	—
Перевантаженість центральних районів міста автомобільним рухом	5,6	20,3
Погана організація роботи в сфері надання послуг населенню	5,2	6,3
Висока плата за дитячий садок, ясла	4,5	4,5
Велика заборгованість по зарплаті й пенсіях	3,4	4,6
Неможливість навчатися або отримувати інформацію рідною мовою	3,0	1,7
Відсутність або нестача місць для паркування автомобілів	2,2	—
Погане транспортне забезпечення	—	10,1
Проблеми, що виникають у зв'язку з новою забудовою міста	—	8,5
Погані умови праці	—	2,6
Інші проблеми	2,6	6,6
Жодні проблеми	0,3	0,2
Важко відповісти	0,1	0,0

* Опитані могли вибрати не більше семи варіантів відповіді

** Напівжирним шрифтом виділені відсотки, значущість різниці яких між містами-супутниками і Києвом становить 0,01, курсивом — 0,05.

*** Варіант відповіді не був представлений в опитувальнику

Наскільки актуальним для Вашого міста є...

Стимулювання розвитку малого і середнього підприємництва? % опитаних	
Вкрай актуально	26,5
Певною мірою актуально	34,9
Мало актуально	12,2
Зовсім не актуально	3,3
Важко відповісти	23,1
Розвиток туристичної інфраструктури? % опитаних	
Вкрай актуально	9,5
Певною мірою актуально	21,4
Мало актуально	31,6
Зовсім не актуально	12,7
Важко відповісти	24,6
Не відповіли	0,1

3,0% відповіли, що мають для цього можливості, кошти, а 60,9% — що таких коштів не мають. Програми житлового кредитування практично не розширюють можливості громадян придбавати житло — лише 4,1% опитаних відповіли, що хотіли б таким чином придбати житло і мають для цього можливості, а 54,8% — що хотіли б, але не мають можливостей, коштів. На думку опитаних, головною причиною проблеми недоступності житла є занадто висока його вартість і низькі доходи громадян, які не дають можливості розраховувати на купівлю будь-якого житла.

² Питання формулювалося наступним чином: *“Сформулюйте три найактуальніших, з Вашої точки зору, проблеми Вашого міста”*.

³ Питання формулювалося наступним чином: *“Які проблеми Ви вважаєте найбільш важливими, актуальними для Вашого міста?”*

Чи хотіли б Ви придбати житло...?**За гроші?**
% опитаних

Не хотів(ла) би, не маю в цьому потреби	28,4
Так, хочу придбати і маю для цього можливості, кошти	3,0
Хотів(ла) би, але не маю можливостей, коштів	60,9
Важко відповісти	7,6
Не відповіли	0,1

У рамках програми житлового кредитування?,
% опитаних

Не хотів(ла) би, не маю в цьому потреби	30,1
Так, хочу придбати і маю для цього можливості, кошти	4,1
Хотів(ла) би, але не маю можливостей, коштів	54,8
Важко відповісти	10,5
Не відповіли	0,5

У чому полягає головна проблема недоступності житла для жителів Вашого міста? % опитаних

Мало будується житла	6,6
Будується переважно для багатих (елітне, багатометражне тощо)	15,4
Житло надто дороге, низькі доходи не дають можливості розраховувати на купівлю будь-якого житла	68,7
Низька доступність програм житлового кредитування	3,7
Інші причини	1,4
Важко відповісти	4,1
Не відповіли	0,1

ГРОМАДЯНИ І ВЛАДА

Однією з проблем організації місцевої влади в Україні є надзвичайно низький рівень громадського контролю над нею. Так, на думку більшості опитаних жителів міст-супутників, органи влади та самоврядування у їхньому місті є абсолютно невідконтрольними громадянам (таблиця "Чи є органи влади та самоврядування у Вашому місті підконтрольними громадянам?"). Як можна було бачити з наведених вище результатів опитувань, у містах-супутниках Києва наявний значний дисонанс між оцінками простих громадян та оцінками представників місцевої влади стило і результатів діяльності влади, що свідчить про нерозвиненість комунікаційних каналів між владою і громадянами. Більшість опитаних жителів оцінили рівень власної поінформованості про діяльність влади як низький або відповіли, що не володіють жодною інформацією про її діяльність (таблиця "Як би Ви оцінили рівень своєї поінформованості про діяльність міської влади?"). Судячи з результатів опитування, зворотній канал інформування (від громадян до представників влади) також практично не діє або діє дуже неефективно.

Чи є органи влади та самоврядування у Вашому місті підконтрольними громадянам? % опитаних

Є повною мірою підконтрольними громадянам	0,0
Певною мірою є підконтрольними громадянам	2,8
Дуже незначною мірою є підконтрольними громадянам	20,7
Є абсолютно невідконтрольними громадянам	55,4
Важко відповісти	20,8
Не відповіли	0,2

Як би Ви оцінили рівень своєї поінформованості про діяльність міської влади? % опитаних

Високий	0,6
Середній	19,3
Низький	43,3
Жодною інформацією не володію	27,7
Важко відповісти	8,8
Не відповіли	0,4

Одним із можливих каналів інформаційного обміну між владою і громадянами, донесення громадської думки до представників влади може стати Інтернет. Хоча користувачі Інтернету становлять лише трохи менше чверті дорослого населення (таблиця "Чи маєте ви доступ до мережі Інтернет?"), потрібно враховувати, що користувачами Інтернету є насамперед соціально та економічно активні громадяни, значна частина яких небайдужа до проблем міста і може бути виразниками, трансляторами інтересів і запитів всієї міської громади.

Чи маєте Ви доступ до мережі Інтернет?* % опитаних

Маю доступ до Інтернету вдома	10,6
Маю доступ до Інтернету на роботі, у навчальному закладі	11,2
Користуюся Інтернетом в Інтернет-кафе	3,2
Користуюся Інтернетом у поштовому відділенні	0,3
Не користуюся Інтернетом	76,2
Важко відповісти	2,7

* Респонденти могли вибрати будь-яку кількість варіантів відповіді

69,3% опитаних жителів вважають, що потрібно сприяти підвищенню громадянської активності жителів міста через їх залучення до управління міським господарством, до прийняття рішень у всіх сферах, вважають, що не потрібно – лише 4,7% (діаграма "Чи потрібно сприяти підвищенню...").

Чи потрібно сприяти підвищенню громадянської активності жителів міста через їх залучення до управління міським господарством, до прийняття рішень у всіх сферах? % опитаних

Потрібно	69,3
Не потрібно	4,7
Важко відповісти	26,0

БАЧЕННЯ ЕКСПЕРТАМИ ШЛЯХІВ РОЗВ'ЯЗАННЯ НАЙАКТУАЛЬНІШИХ ПРОБЛЕМ МІСТА

Проблема поганого матеріально-технічного стану комунального господарства. Найчастіше експерти вважають, що цю проблему можна розв'язати, застосувавши такі заходи: реформування системи житлово-комунального господарства на загальнодержавному рівні, в т.ч. системи соціальних доплат у цій сфері (цю пропозицію висловили 20,6% усіх опитаних експертів), будівництво зливової каналізації (11,1%), терміновий капітальний ремонт мереж: теплових, водопостачання, каналізації (7,9%), виділення коштів на оновлення матеріально-технічного забезпечення комунального господарства (7,9%), сприяння створенню об'єднань співвласників житла (4,8%).

Стан доріг та вуличного освітлення. Найчастіше експерти пропонують виділяти більші кошти із бюджету на капітальний ремонт доріг (20,6%).

Санітарний стан міста. Пропозиції експертів: будівництво заводів з утилізації сміття (15,9%), поглиблення співпраці із транспортними організаціями щодо розробки програми вивезення сміття (11,1%), розробка органами міської влади програми покращення санітарного стану міста (3,2%).

Недостатність коштів у міському бюджеті для фінансування соціальних бюджетних програм, проблеми формування місцевого бюджету. Пропозиції експертів: внесення змін до бюджетного кодексу, які передбачали б залишення 50% надходжень від податків у місті (14,3%), здійснення розрахунків бюджетних показників на основі нормативів соціальної забезпеченості (14,3%).

Організація дозвілля городян. Пропозиції експертів: створення підліткових клубів та центрів (12,7%), виділення коштів з міського бюджету на створення зон відпочинку (6,3%).

Медичне забезпечення. Пропозиція експертів: побудова лікарні (6,3%).

Забезпечення житлом. Пропозиція експертів: заохочення городян до власного будівництва або дольової участі в будівництві житла (11,1%), надання безвідсоткових банківських кредитів на житло (4,8%), збільшення обсягів будівництва соціального житла (3,2%). Хоча більшість пропозицій експертів зводяться до заохочення будівництва самими громадянами та розвиток житлового кредитування, як показують наведені вище дані, більшість громадян не мають коштів для власного будівництва і виплати кредитів.

Високий рівень вуличної злочинності. Пропозиція експертів: "профілактика молодіжної злочинності" (17,5%), без уточнення, у чому саме повинна полягати така профілактика.

Екологічні проблеми. Пропозиція експертів: розробка і втілення в життя програми покращення екологічної ситуації в місті (6,9%).

Як можна бачити, реалізація більшості пропозицій вимагає додаткових бюджетних витрат. Тому найважливішою проблемою міст-супутників (як і інших міст) є проблеми фінансування місцевих бюджетів та ефективності витрачання бюджетних коштів. Розв'язання проблеми наповнення місцевих бюджетів, на нашу думку, неможливо без бюджетної реформи. Проблема ефективності витрачання бюджетних коштів неможлива без підвищення прозорості бюджетного процесу, участі громадськості в контролі над процесами формування бюджету і витрачання його коштів. Поки ж, лише 9,8% опитаних жителів міст-супутників відповіли, що знають, які з податків, що вони сплачують, йдуть до місцевого бюджету, і як вони використовуються (діаграма "Чи знаєте Ви, які з податків...?").

Наведені висновки підтверджуються позицією експертів.

Чи знаєте Ви, які з податків, що Ви сплачуєте, йдуть до місцевого бюджету, і як вони використовуються? % опитаних

Так, знаю	9,8
Ні, не знаю	85,6
Не відповіли	4,6

ЕКСПЕРТНА ОЦІНКА БЮДЖЕТНИХ ПРОБЛЕМ МІСТ-СУПУТНИКІВ

До найголовніших проблем бюджетів міст-супутників експерти відносять, насамперед, проблеми наповнення міських бюджетів (27,0%), що створює проблеми з фінансуванням соціальних програм, житлово-комунального господарства; те, що надходження від податків переважно не залишаються у місцевому бюджеті, внаслідок чого виникає залежність від бюджетів вищих рівнів (27,0%); **невирішеність проблеми надходження до бюджету міст-супутників податків від доходів тих жителів цих міст, які працюють у Києві** (15,9%); те, що при розрахунках місцевого бюджету не враховуються нормативи соціальної забезпеченості (12,7%). 11,1% вказують на неефективність використання бюджетних коштів, 9,5% – на непрозорість їх використання.

Для міст-супутників частина бюджетних проблем була б розв'язана у випадку їх адміністративного приєднання до Києва – це, зокрема, зняло б проблему надходження в бюджет міст-супутників податків від доходів тих мешканців цих міст, які працюють в Києві.

СТАВЛЕННЯ ЖИТЕЛІВ МІСТ-СУПУТНИКІВ ДО ПЕРСПЕКТИВИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИЄДНАННЯ ЇХ МІСТА ДО КИЄВА

Дві третини опитаних жителів міст-супутників виступають за те, щоб їх місто було включене до складу Києва (діаграма “Чи хотіли б Ви, щоб Ваше місто було включене до складу Києва?”). Мотивуючи необхідність приєднання їх міста до Києва, респонденти найчастіше називали такі причини: “це сприятиме більш швидкому економічному розвитку нашого міста”, “це сприятиме створенню нових робочих місць”, “це сприятиме зростанню стандартів оплати праці, зростанню заробітної плати” (таблиця “Чому Ви хотіли б, щоб Ваше місто було включене до складу Києва?”).

Бажання приєднання до Києва пов'язане з переконанням у тому, що умови життя в Києві кращі порівняно з їхнім містом. Найчастіше респонденти вважають, що їх місто програє Києву в рівні заробітної плати, доходів жителів та рівні зайнятості населення. Думку респондентів, що в Києві створені кращі, порівняно з містами-супутниками, умови життя, підтверджує, зокрема, також те, що більшість жителів міст-супутників (59,8%) вважають, що в Києві створені кращі умови для забезпечення рівних можливостей жінок і чоловіків в отриманні високооплачуваної роботи (лише 2,7% вважають, що кращі умов створені у їх місті). Стосовно можливостей пристосування людей з особливими потребами (насамперед, інвалідів), їх адаптації до життя в суспільстві, створення для них можливості пересування, доступу до торговельних, освітніх, культурних закладів, усюди, куди вони мають потребу дістатися, то 40,2% опитаних вважають, що кращі умови створені в Києві, і лише 6,3% – що в їх місті.

Разом з тим, 69,4% респондентів пов'язують своє майбутнє лише зі своїм містом, і лише 10,5% планують переїхати до Києва, 4,4% – до іншого міста чи іншої країни (інші не визначилися). 41,9% хотіли б, щоб їх діти жили лише в їх місті, 32,5% – в іншому місті чи в іншій країні (інші не визначилися).

У чому насамперед Ваше місто “програє” Києву за умовами життя?* % опитаних	
У рівні заробітної плати, доходів жителів	56,1
У рівні зайнятості населення	44,6
У соціальному розвитку, соціальних послугах	27,9
У життєвих перспективах для дітей	21,6
У розвитку комунального господарства	20,5
У культурному житті, кількості закладів культури	17,7
У транспортному забезпеченні	11,0
У можливості проведення дозвілля	8,3
У розвитку системи побутового обслуговування	7,5
У рівні соціального самопочуття жителів	7,1
У забезпеченні житлом	4,4
У розвитку торговельної мережі	2,3
У рівні безпеки на вулицях від злочинних дій	1,4
Інше	2,1
Ні в чому не «програє»	7,7
Важко відповісти	4,9

* Респонденти могли вибрати не більше трьох варіантів відповіді

Чи хотіли б Ви, щоб Ваше місто було включене до складу Києва? % опитаних	
Так, хотів(ла) би	67,5
Ні, не хотів(ла) би	15,4
Важко відповісти	16,9
Ні відповіді	0,2

Де кращі умови життя – у Вашому місті чи в Києві? % опитаних	
У нашому місті	14,2
У Києві	65,5
Приблизно однакові	14,5
Важко відповісти	4,3
Не відповіли	1,5

Чому Ви хотіли б, щоб Ваше місто було включене до складу Києва?* % опитаних		
	Серед усіх опитаних	Серед тих, хто хотів би, щоб місто було включене до складу Києва
Це сприятиме більш швидкому економічному розвитку нашого міста	39,9	59,1
Це сприятиме створенню нових робочих місць	39,5	58,5
Це сприятиме зростанню стандартів оплати праці, зростанню заробітної плати	27,3	40,4
Це сприятиме покращенню транспортного зв'язку з Києвом	15,6	23,1
Це сприятиме покращенню медичної допомоги	11,9	17,7
Це сприятиме покращенню можливостей навчання дітей	9,5	14,1
Це сприятиме зростанню бюджетних надходжень на соціальний розвиток міста	9,2	13,7
Це сприятиме зростанню розмірів соціальної допомоги, надбавок, отриманню пільг, тощо	8,7	12,9
Мені приємно буде вважати себе киянином, жителем столиці	8,1	11,9
Збільшиться кількість закладів культури	5,4	8,0
Це сприятиме покращенню системи побутового обслуговування населення	4,0	5,9
Це сприятиме можливості отримати безкоштовне житло	2,7	4,0
Інші причини	0,5	0,7
Важко відповісти	1,7	2,5

* Респонденти могли назвати не більше трьох причин

Якою мовою ви розмовляєте вдома? % опитаних		
	Опитування в містах супутниках	Опитування в Києві
Українською	41,3	18,1
Переважно українською	18,1	5,3
Іноді українською, іноді російською	17,6	23,6
Переважно російською	8,4	12,3
Російською	13,9	39,9
Іншою мовою	0,0	0,6
Важко відповісти	0,0	0,1
Не відповіли	0,6	

Ви мешкаєте: % опитаних		
	Опитування в містах супутниках	Опитування в Києві
У власному будинку	7,9	84,5
В окремій квартирі	84,9	
В комунальній квартирі	1,2	2,6
У квартирі готельного типу	2,7	5,8
У гуртожитку	1,0	0,9
Винаймає квартиру	1,7	4,2
Винаймає кімнату, частину кімнати	0,2	1,2
Інше	0,3	0,7

Ви мешкаєте в будинку, що побудований: % опитаних		
	Опитування в містах супутниках	Опитування в Києві
До 1920р.	0,0	0,0
У двадцятих-сорокових роках минулого століття	0,2	0,5
У п'ятидесятих роках	4,1	65,3
У “хрущовці”, побудований у шістдесятих-сімдесятих роках	11,0	
У будинку іншого типу, побудованому у шістдесятих-сімдесятих роках	40,7	
У вісімдесятих-дев'яностих роках	35,7	27,0
Після 2000р.	4,8	5,2
Важко відповісти	3,5	2,1