

# УКРАЇНА

## Огляд урбанізації

Київ

Харьків

Донецьк



© 2015 Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Світовий банк  
1818 H Street NW  
Washington DC 20433  
Telephone: 202-473-1000  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Ця публікація є результатом роботи працівників Міжнародного банку реконструкції та розвитку/Світового банку. Спостереження, тлумачення та висновки, викладені в цьому огляді, можуть не віддзеркалювати погляди Ради виконавчих директорів Світового банку або урядів, які вони представляють. Світовий банк не гарантує достовірності даних, представлених у цій роботі. Кордони, кольори, назви та інші відомості, наведені на будь-якій мапі в цій роботі, не вказують на наявність у Світового банку будь-яких суджень щодо правового статусу будь-якої території або на схвалення чи підтримку ним таких кордонів.

Представлений у цій публікації матеріал захищено авторським правом. Копіювання та/або передавання цієї роботи частково або в повному обсязі без дозволу може бути порушенням чинного законодавства. Міжнародний банк реконструкції та розвитку/Світовий банк заохочує поширення цієї роботи та, зазвичай, надасть дозвіл на відтворення частин цієї публікації в якнайкоротший строк.

Для отримання дозволу на фотокопіювання або передрук будь-якої частини цієї роботи надішліть запит, що містить повну інформацію, на адресу: Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 1923, USA, тел.: 978-750-8400, факс: 978-750-4470, <http://www.copyright.com/>.

Усі інші запити щодо прав і ліцензій, у тому числі щодо похідних прав, слід надсилати в редакцію за адресою: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; факс: 202-522-2422, електронна пошта: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).



# УКРАЇНА

## Огляд процесів урбанізації

# Зміст

ДОДАТКИ	v
ТАБЛИЦІ	v
ВИНОСКИ	v
РИСУНКИ	vi
СКОРОЧЕННЯ	ix
ПОДЯКА	x
ВСТУПНЕ СЛОВО	xi
СТИСЛИЙ ОГЛЯД	xiv
ГЛАВА 1 СИСТЕМА МІСЬКОГО РОЗСЕЛЕННЯ: ДЕМОГРАФІЧНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ТЕНДЕНЦІЇ	1
I. Демографічні показники	3
II. Урбанізація та система міського розселення	15
III. Регіональні економічні тенденції	34
IV. Міста України: двигуни економічного зростання	51
ГЛАВА 2 МІСТА ТА ПОДАТКОВО-БЮДЖЕТНА СИСТЕМА	79
I. Система органів влади	81
II. Джерела доходів	88
III. Аналіз видатків	100
IV. Міста та податково-бюджетна система	108
ГЛАВА 3 МІСЬКЕ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОСТОРОВИЙ РОЗВИТОК	113
I. Нормативна та інституційна база	115
II. Просторове планування	118
III. Ринок житла	125
IV. Планування як інструмент роботи в умовах зростання та занепаду міст	130
ГЛАВА 4 ВПЛИВ ПОТОЧНОГО КОНФЛІКТУ НА СИСТЕМУ МІСЬКОГО РОЗСЕЛЕННЯ	135
ДОДАТКИ	141

# Додатки

<b>ANNEX I.</b>	Спеціальні економічні зони
<b>ДОДАТОК II.</b>	Коефіцієнт розташування
<b>ДОДАТОК III.</b>	Методика використання даних про інтенсивність нічного освітлення для оцінки економічної активності
<b>ДОДАТОК IV.</b>	Стійкість типології міст
<b>ДОДАТОК V.</b>	Список міст України
<b>ДОДАТОК VI.</b>	Екстенсивне зростання
<b>ДОДАТОК VII.</b>	Закріплення відповідальності за видатки в Бюджетному кодексі України
<b>ДОДАТОК VIII</b>	Стислий огляд законодавства з питань містобудування та просторового планування
<b>ДОДАТОК IX</b>	Стислий огляд заінтересованих осіб у сфері планування міст

# Таблиці

<b>ТАБЛИЦЯ 1</b>	Розселення української діаспори по країнах проживання (близько 2012 року)
<b>ТАБЛИЦЯ 2</b>	У період із 2010 по 2012 рік мігранти прибували, головним чином, із Західного регіону України
<b>ТАБЛИЦЯ 3</b>	П'ять найбільших за кількістю населення міських поселень у кожному з регіонів у 2013 році
<b>ТАБЛИЦЯ 4</b>	Градація 15 найбільших міст України за кількістю населення
<b>ТАБЛИЦЯ 5</b>	Градація 15 найбільших міст України за кількістю населення
<b>ТАБЛИЦЯ 6</b>	Градація міст України, що зростають найшвидше
<b>ТАБЛИЦЯ 7</b>	Зростання рівня зайнятості по галузях у регіонах і порівняння зазначеного рівня зайнятості з національним рівнем зайнятості з використанням коефіцієнтів розташування
<b>ТАБЛИЦЯ 8</b>	Міста з найбільшою кількістю підприємств у 2000 та 2008 роках
<b>ТАБЛИЦЯ 9</b>	Типологія міст за даними спостережень за нічним освітленням за період із 1996 по 2010 рік: окремі статистичні дані
<b>ТАБЛИЦЯ 10</b>	Міські агломерації України: об'єднані відбитки міст за інтенсивністю нічного освітлення
<b>ТАБЛИЦЯ 11</b>	Міські території світу з найбільшим приростом забудованої території за останні 40 років
<b>ТАБЛИЦЯ 12</b>	Функціональні обов'язки
<b>ТАБЛИЦЯ 13</b>	Власні джерела доходів місцевих бюджетів
<b>ТАБЛИЦЯ 14</b>	Частка статей доходів місцевих бюджетів у % доходу на душу населення, 2013 р.
<b>ТАБЛИЦЯ 15</b>	Розподіл житлового фонду за віком

# Виноски

<b>ВИНОСКА 1</b>	Система монофункціональних міст
<b>ВИНОСКА 2</b>	Еволюція системи прописки
<b>ВИНОСКА 3</b>	Визначення агломерації за супутниковими світлинами нічного освітлення
<b>ВИНОСКА 4</b>	Бідність в Україні
<b>ВИНОСКА 5</b>	Злет і падіння вугільної промисловості України

<b>ВИНОСКА 6</b>	Оцінки зайнятості по галузях у регіонах за коефіцієнтом розташування
<b>ВИНОСКА 7</b>	Перша типологія міст України
<b>ВИНОСКА 8</b>	Друга типологія міст України
<b>ВИНОСКА 9</b>	Види містобудівних планів і планів просторового розвитку в Україні
<b>ВИНОСКА 10</b>	Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року
<b>ВИНОСКА 11</b>	Генеральний план м. Детройта (США)
<b>ВИНОСКА 12</b>	Брак зв'язку між реальністю та планом
<b>ВИНОСКА 13</b>	Політика просторового планування на загальнодержавному рівні: перебудова міст на Сході та Заході (Німеччина)

## Рисунки

<b>РИСУНОК 1</b>	Темп скорочення населення України перевищує середній показник по регіону ЄЦА
<b>РИСУНОК 2</b>	Старіння дедалі більшою мірою є в Україні міською проблемою
<b>РИСУНОК 3</b>	Графік зміни чисельності населення став плоскішим через зменшення частки молоді в населенні
<b>РИСУНОК 4</b>	Структура населення міст за віком віддзеркалює сплюснення загальних демографічних пірамід
<b>РИСУНОК 5</b>	Зменшення частки молоді меншою мірою зачіпає сільську місцевість. У сільській місцевості спостерігається скорочення й старіших за віком когорт населення
<b>РИСУНОК 6</b>	Стрімке падіння показників фертильності веде до значного зменшення молоді когорти
<b>РИСУНОК 7</b>	Україна старіє швидше, ніж сусідні країни
<b>РИСУНОК 8</b>	У порівнянні з 2001 роком рівень народжуваності зріс, але залишається дуже низьким. Аналогічну динаміку мають і показники фертильності, які є нижчими за рівні відтворення, як мінімум, із 1990 року
<b>РИСУНОК 9</b>	У східному регіоні України спостерігається найбільш стрімке скорочення населення в цілому
<b>РИСУНОК 10</b>	У східному регіоні відзначено найбільше скорочення населення міст
<b>РИСУНОК 11</b>	Середній вік зростає в усіх містах
<b>РИСУНОК 12</b>	Дедалі важливішим чинником скорочення населення України стає міграція
<b>РИСУНОК 13</b>	Коефіцієнт трудової міграції в розрізі регіонів
<b>РИСУНОК 14</b>	За період із 1989 по 2011 рік скоротилося як міське, так і сільське населення, але урбанізація країни триває
<b>РИСУНОК 15</b>	Спостерігаються значні міжрегіональні розбіжності в рівнях урбанізації
<b>РИСУНОК 16</b>	Динаміка змін чисельності населення в різних регіонах України є різною, але в усіх випадках скорочення населення приводило до посилення урбанізації
<b>РИСУНОК 17</b>	Розподіл міст по території України
<b>РИСУНОК 18</b>	Частка малих і середніх міст є в Україні високою – 2013 рік
<b>РИСУНОК 19</b>	Більшість міського населення зосереджена у восьми найбільших містах – 2013 рік
<b>РИСУНОК 20</b>	Західний регіон має найбільшу кількість малих міст, а міське населення цього регіону мешкає, головним чином, у середніх за чисельністю населення містах (100-500 тис.)
<b>РИСУНОК 21</b>	Населення міст усіх категорій в Україні скорочується
<b>РИСУНОК 22</b>	Міста України, населення яких у 2002-2013 роках зростало або скорочувалось
<b>РИСУНОК 23</b>	Реальний ВВП стрімко зменшився після виходу України зі складу Радянського Союзу (1991-1998 рр.) та поступово відновлювався аж до початку недавнього конфлікту (1999-2012 рр.)
<b>РИСУНОК 24</b>	ВВП на душу населення невпинно зростав із 1998 року до глобальної фінансової кризи
<b>РИСУНОК 25</b>	Індекс країн із перехідною економікою ЄБРР (2012 рік)

- РИСУНОК 26** Частки валової доданої вартості (ВДВ): провідну роль в економіці України тепер відіграють сфера послуг і фінансовий сектор, але промисловість досі посідає важливе місце
- РИСУНОК 27** Зміни в частці робочої сили в розрізі секторів за 2001 – 2008 роки в процентних пунктах і дані про продуктивність секторів у 2001 році в порівнянні з середньою продуктивністю в економіці)
- РИСУНОК 28** ВВП на працівника в країнах колишнього СРСР у 2001 році
- РИСУНОК 29** Динаміка змін ВВП на працівника в Україні
- РИСУНОК 30** Грошові перекази в Україну з-за кордону, 2001-2013 роки
- РИСУНОК 31** Частки ВДВ: Схід і Південь залишаються більш промисловими за характеристиками, тоді як Центр відіграє провідну роль у торгівлі, послугах та фінансовому секторі
- РИСУНОК 32** Зайнятість у галузях у Західному регіоні за коефіцієнтом розташування
- РИСУНОК 33** Зайнятість у галузях у Центральному регіоні за коефіцієнтом розташування
- РИСУНОК 34** Зайнятість у галузях у Східному регіоні за коефіцієнтом розташування
- РИСУНОК 35** Зайнятість у галузях у Південному регіоні за коефіцієнтом розташування
- РИСУНОК 36** Валова додана вартість міст України (верхній графік) значно перевищує ВДВ сіл (нижній графік)
- РИСУНОК 37** Співвідношення ВДВ міст і сіл значно перевищує співвідношення міського та сільського населення, що вказує на набагато вищу продуктивність у містах
- РИСУНОК 38** Показники діяльності підприємств на основі характеристик підприємств, міст і галузей
- РИСУНОК 39** Має місце значна позитивна кореляція між ВВП міста та інтенсивністю нічного освітлення
- РИСУНОК 40** Нічне освітлення та «відбитки міст» в Україні у 1996 та 2010 роках
- РИСУНОК 41** Сукупне посилення/ослаблення нічного освітлення в Україні в період із 1996 по 2010 рік
- РИСУНОК 42** Валова додана вартість міст на обласному рівні
- РИСУНОК 43** Частка міського населення невинно зростає, головним чином, у Центральному та Західному регіонах
- РИСУНОК 44** Темп зростання реальної ВДВ на працівника є найвищим у Західному регіоні
- РИСУНОК 45** Розподіл знайдених, виниклих, зниклих і відсутніх міст за чисельністю населення у 2013 році
- РИСУНОК 46** Розподіл відсутніх міст за чисельністю населення у 2013 році
- РИСУНОК 47** Розподіл знайдених, виниклих, зниклих і відсутніх міст за географічним місцезнаходженням
- РИСУНОК 48** Розподіл знайдених, виниклих, зниклих і відсутніх міст
- РИСУНОК 49** Зміни територіальних відбитків нічного освітлення та зміни в інтенсивності нічного освітлення в ядрі міста
- РИСУНОК 50** Розподіл міст за розміром є різним для різних типів другої типології; міста 1-го типу є зазвичай більшими
- РИСУНОК 51** Розподіл міст за економічним зростанням є різним для різних типів другої типології; серед міст 1-го типу спостерігається більше міст із позитивним приростом
- РИСУНОК 52** Розподіл міст за економічним зростанням є різним для різних типів другої типології; серед міст 1-го типу спостерігається більше міст із позитивним приростом
- РИСУНОК 53** Інтенсивність нічного освітлення тісно пов'язана з динамікою чисельності населення
- РИСУНОК 54** Розподіл міст за типом варіюється залежно від регіону; у Західному регіоні в більшості міст справи йдуть добре (тип 1)
- РИСУНОК 55** Київська агломерація, 1996-2010 роки
- РИСУНОК 56** Розподіл агломерацій та окремих міст за типом міста; частка агломерацій, у яких справи йдуть добре (тип 1) є непропорційно великою
- РИСУНОК 57** Україна посіла 4-те місце за абсолютною кількістю територій нової забудови за останні 15 років
- РИСУНОК 58** Добробут не є визначальним чинником масштабного приросту забудованих територій в Україні
- РИСУНОК 59** Територіальна та місцева влада здійснює майже половину державних видатків
- РИСУНОК 60** У видатках на територіальному та місцевому рівнях переважають три соціальні сектори
- РИСУНОК 61** Склад доходів регіональних і місцевих бюджетів, 2005-2012 роки

- РИСУНОК 62** Децентралізація соціальних послуг асоціюється з залежністю від трансфертів
- РИСУНОК 63** Тип доходів міста та їх процентна частка, що надійшла від органів влади різних рівнів, 2013 рік
- РИСУНОК 64** Частка доходів міст за типом нічного освітлення у загальному обсязі, 2013 рік
- РИСУНОК 65** Частка доходів міст за чисельністю населення в загальному обсязі, 2013 рік
- РИСУНОК 66** Частка доходів міст за доходами в загальному обсязі, 2013 рік
- РИСУНОК 67** Використання місцевих інструментів доходу містами, грн. на душу населення, 2013 рік
- РИСУНОК 68** Використання місцевих інструментів доходу містами в розрізі типів за інтенсивністю нічного освітлення, грн. на душу населення, 2013 рік
- РИСУНОК 69** Використання місцевих інструментів доходу містами за чисельністю населення, грн. на душу населення, 2013 рік
- РИСУНОК 70** Дохід на душу населення від місцевих податків у містах, що не є обласними центрами, та їх належність до типу за інтенсивністю нічного освітлення, у грн., 2013 рік
- РИСУНОК 71** Дохід на душу населення від місцевих податків у містах, що не є обласними центрами, та скорочення чисельності населення, у грн., 2013 рік
- РИСУНОК 72** Структура міжбюджетних трансфертів у міста в розрізі типів, 2013 рік
- РИСУНОК 73** Структура міжбюджетних трансфертів у міста в розрізі типів за динамікою змін чисельності населення, 2013 рік
- РИСУНОК 74** Структура міжбюджетних трансфертів у міста в розрізі чисельності населення, 2013 рік
- РИСУНОК 75** Видатки міст за функціональною класифікацією у розрізі підтипів, 2013 рік
- РИСУНОК 76** Дохід на душу населення в соціальних секторах у містах, що не є обласними центрами з урахуванням належності до типу за інтенсивністю нічного освітлення, у грн., 2013 рік
- РИСУНОК 77** Середні видатки на душу населення за функціональною класифікацією та чисельністю населення, 2013 рік
- РИСУНОК 78** Середні видатки на душу населення за функціональною класифікацією та динамікою змін чисельності населення, 2013 рік
- РИСУНОК 79** Дохід на душу населення в соціальних секторах у містах, що не є обласними центрами, з урахуванням належності до типу за скороченням чисельності населення, у грн., 2013 рік
- РИСУНОК 80** Видатки міст за економічною класифікацією в розрізі типів міст, 2013 рік
- РИСУНОК 81** Видатки міст за економічною класифікацією в розрізі чисельності населення міст, 2013 рік
- РИСУНОК 82** Економія на ефекті масштабу в розрізі статей економічної класифікації, 2013 рік
- РИСУНОК 83** Видатки міст за економічною класифікацією в розрізі типів міст за динамікою змін чисельності населення, 2013 рік
- РИСУНОК 84** Склад капітальних видатків за функціональною класифікацією та типом міста, 2013 рік
- РИСУНОК 85** Капітальні видатки на душу населення за функціональною класифікацією та чисельністю населення, 2013 рік
- РИСУНОК 86** Капітальні видатки на душу населення за функціональною класифікацією та динамікою змін чисельності населення, 2013 рік
- РИСУНОК 87** Ієрархія просторових планів, розробником яких є «Діпромісто»
- РИСУНОК 88** Розподіл житлового фонду за формою власності, 2000–2009 роки
- РИСУНОК 89** Житловий фонд у розрізі країн
- РИСУНОК 90** Рівень проникнення іпотечного кредитування
- РИСУНОК 91** Відношення вартості житла до доходу
- РИСУНОК 92** Конфлікт і переміщені особи у Східній Україні (станом на лютий 2015 року)



# Скорочення

<b>СРМ</b>	– Стратегія розвитку міста
<b>CIS</b>	– Співдружність Незалежних Держав
<b>ППП</b>	– Податок на прибуток підприємств
<b>DN</b>	– Чисельний параметр
<b>ЄБРР</b>	– Європейський банк реконструкції та розвитку
<b>ЄЦА</b>	– Європа та Центральна Азія
<b>ЄС</b>	– Європейський Союз
<b>ФАОСТАТ</b>	– Управління статистики Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН
<b>ПІІ</b>	– прямі іноземні інвестиції
<b>кол. СРСР</b>	– колишній Союз Радянських Соціалістичних Республік
<b>GAWC</b>	– мережа дослідників глобалізації та міст світу
<b>ВВП</b>	– валовий внутрішній продукт
<b>GHSL</b>	– глобальний картографічний шар людських поселень (Global Human Settlement Layer)
<b>GIS</b>	– географічна інформаційна система
<b>ВДВ</b>	– валова додана вартість
<b>ІКТ</b>	– інформаційні та комунікаційні технології
<b>МОП</b>	– Міжнародна організація праці
<b>МВФ</b>	– Міжнародний валютний фонд
<b>км</b>	– кілометр
<b>MGI</b>	– Глобальний інститут Маккінсі (McKinsey Global Institute)
<b>НО</b>	– нічне освітлення
<b>ОЕСР</b>	– Організація економічного співробітництва та розвитку
<b>ПДФО</b>	– податок на доходи фізичних осіб
<b>ПКС</b>	– паритет купівельної спроможності
<b>ОВР</b>	– Оцінка шляхів відновлення та розбудови миру
<b>ОАР</b>	– Особливий адміністративний район
<b>МСП</b>	– малі та середні підприємства
<b>СДВ</b>	– субнаціональні державні видатки (видатки регіональних і місцевих бюджетів)
<b>грн.</b>	– українська гривня
<b>ООН</b>	– Організація Об'єднаних Націй
<b>ОПУ</b>	– «Огляд процесів урбанізації в Україні»
<b>USD</b>	– долар Сполучених Штатів Америки
<b>СССР</b>	– Союз Радянських Соціалістичних Республік
<b>ДСР</b>	– Доповідь про світовий розвиток (Світовий банк)
<b>ДСВ</b>	– Друга світова війна

# Подяка

Огляд процесів урбанізації в Україні було проведено під егідою Мультидонорського трастового фонду сталого міського розвитку, який фінансує виконання Світовим банком оглядів процесів урбанізації для всіх країн світу.

Роботу над цим оглядом було розпочато ще до початку поточного конфлікту на Сході України та до проведення референдумів у Автономній Республіці Крим та місті Севастополі 16 березня 2014 року. У цій доповіді використовуються історичні набори даних за період із 1989 по 2013 рік, а також історичні мапи; крім того, ця доповідь не має на меті висловлювати будь-які судження з приводу правового або іншого статусу будь-яких спірних територій або визначати наперед остаточний результат розгляду претензій сторін.

Дослідна робота велась під керівництвом Цімьо Фаня (Qimiao Fan) та Суміли Гульяні (Sumila Gulyani). Цінні настанови та вказівки надавали Пітер Елліс (Peter Ellis), Крістін Кессідес (Christine Kessides) і Джуді Бейкер (Judy Baker).

Групу фахівців, що працювала над главою 1, очолювала Паула Рестрепо Кадавид (Paula Restrepo Cadavid). У її складі працювали Луїс Едуардо Кінтеро (Luis Eduardo Quintero), Бенджамін Стюарт (Benjamin Stewart) (аналіз ГС), Кейті Маквільямс (Katie McWilliams) (аналіз ГС і мапи) та Софія Жукова. Главу 2 підготували Андрій Тимофеев та Ірина Щербина з урахуванням внеску Себастьяна Екардта (Sebastian Eckardt). Главу 3 опрацювали Brent Раян (Brent Ryan), Ярісса Лінгдо Зоммер (Yarissa Lyngdoh Sommer), Ольга Мрінська, Кейт Оуенс (Kate Owens) і Маріана Кухлевська (Mariana Kuchlevska). Технічне редагування здійснив Вілл Ферроджаро (Will Ferroggiaro), а графічний дизайн додав Джордж Маєр (George Maier). У цілому роботою над Оглядом процесів урбанізації в Україні керували Кремена Іонкова (Kremena Ionkova) та Тамара Сулухія (Tamara Sulukhia).

Величезну користь у роботі принесли настанови та зауваження Марка Робертса (Mark Roberts), Деніса Нізалова, Ольги Мрінської та Клавдії Максименко

# Вступне слово

## Завдання, аудиторія та обмеження

Ця доповідь являє собою економічну та галузеву роботу (ЕГР) з діагностики міського ландшафту в Україні. Її мета полягає в тому, щоб ув'язати динаміку змін чисельності населення з динамікою економічного розвитку та розглянути новітні просторові характеристики та тенденції. Протягом двох останніх десятиріч чисельність населення України суттєво скоротилась, що позначається на системі міського розселення. У цій ЕГР зроблено спробу розпочати діалог з питань державної політики для обговорення можливостей підвищення ефективності шляхом цілеспрямованого міського планування та застосування податково-бюджетних інструментів. Основною цільовою аудиторією цієї роботи є Уряд України, включаючи міських голів і керівників міст; міжнародні партнери, а також інші заінтересовані особи, що діють у сфері містобудування.

Роботу над ОПУ було розпочато ще до початку поточного конфлікту на Сході України та до проведення референдумів у Автономній Республіці Крим та місті Севастополі 16 березня 2014 року. У цій доповіді використовуються історичні набори даних за період із 1989 по 2013 рік. Таким чином, події пов'язані з поточним конфліктом у рамках представленого тут аналізу не розглядались, але їм присвячено підсумкову главу цієї доповіді. Причиною цього є брак актуальних та достовірних даних із зон конфлікту, а також невпинна еволюція та зміна характеристик конфлікту. Попри це обмеження ОПУ залишається доречним і вчасним із точки зору зроблених у ньому спостережень щодо тенденцій розвитку, викликів та можливостей, які мають місце в системі міського розселення в Україні.

## Структура доповіді

ОПУ складається з трьох основних глав та окремої підсумкової глави.

### Глава 1

окреслює актуальні демографічні зміни, представляє систему міського розселення та її економічні характеристики, а також визначає типологію міст на основі економічних, просторових і демографічних закономірностей їхнього розвитку.

### Глава 2

подає аналіз фінансових механізмів на територіальному та місцевому рівнях, розглядає рівні державного управління та типології міст, опрацьовані в главі 1, на предмет розбіжностей, які можуть бути досліджені з метою підвищення ефективності видатків.

### Глава 3

обговорює чинну практику містобудування та просторового планування, й окреслює вади, пов'язані зі зміною демографічних показників.

**Підсумкова глава** піднімає питання наслідків поточного конфлікту на систему міського розселення та міський простір.

Для внесення ясності нижче подано окремий розділ, у якому описано систему адміністративно-територіального устрою України, що використовується в цій доповіді.

## Адміністративно-територіальний устрій України

Україна успадкувала свій адміністративно-територіальний устрій в Українською Радянської Соціалістичної Республіки. Він не зазнав суттєвих змін із часів свого формування – 1950-1960-х років. Кожна з 15 союзних республік – залежно від своєї площі та чисельності населення – мала кілька субрегіональних рівнів управління<sup>1</sup>. Великі республіки – зокрема, Російська Федерація та Україна – мали три рівні адміністративного поділу.

Згідно з Конституцією Україна має такий адміністративно-територіальний устрій:

<sup>1</sup> Eurasian Cities: New Realities along the Silk Road, World Bank (2012).

## Уряд України

24 області

Автономна Республіка **Крим**

Міста з особливим статусом:  
**Київ та Севастополь**

490 районів

**182 міста обласного значення**  
(у тому числі, 111 районів у містах)

**276 міст районного значення**

та 28 388 сіл і селищ, об'єднаних у 10 279 сільських та селищних рад

### РІВЕНЬ 1

**24 області, 1 Автономна Республіка Крим та 2 міста загальнодержавного значення: Київ та Севастополь**

24 області мають виборні ради, які, однак, не мають виконавчих комітетів, а всі виконавчі функції делегуються обласним державним адміністраціям, що представляють центральний уряд. Назви більшості областей України походять від назв відповідних адміністративних центрів. Міста Київ та Севастополь мають особливий статус, який регулюється окремими законами. Міста мають ради з виконавчими комітетами, які одночасно виконують функції регіонального представництва центрального уряду (міські державні адміністрації). Київ є не лише окремою адміністративно-територіальною одиницею, але й адміністративним центром Київської області.

### РІВЕНЬ 2

**490 районів і 182 міста обласного значення, котрі мають рівний статус у межах області.**

Як райони, так і міста мають власні ради, що обираються. При цьому лише міста обласного значення мають власні виконкоми, які відповідають за реалізацію муніципальної політики в межах їхніх повноважень. Районні ради виконкомів не мають і тому делегують усі свої виконавчі функції районним державним адміністраціям, подібно до обласних рад. Окрім 490 районів у великих містах загальнодержавного значення утворено 111 районів у містах. Наразі лише 55 районів у містах мають власні ради, але в усіх таких районах утворено районні державні адміністрації. Наприклад, у Києві у 2010 році рішенням міської ради, затвердженим Верховною Радою України, було ліквідовано десять районних рад, а управління розвитком районів було покладене на районні державні адміністрації. Деякі міста мають у своєму складі окремі селища та села, які також мають окремі адміністративні структури (ради). Статус міста обласного значення, як правило, надається містам, що є економічними, адміністративними та культурними центрами. У кожній області є принаймні одне місто обласного значення, яке є адміністративним центром області.

### РІВЕНЬ 3

**міста районного значення, селища міського та сільського типу, села (об'єднані в територіальні громади).**

Населеними пунктами міського типу є міста та селища міського типу, а сільського типу – села та селища. На рівні, нижчому від районного, державних адміністрацій немає, тому територіальне управління на низовому рівні здійснюється виборними радами та їхніми виконавчими комітетами.

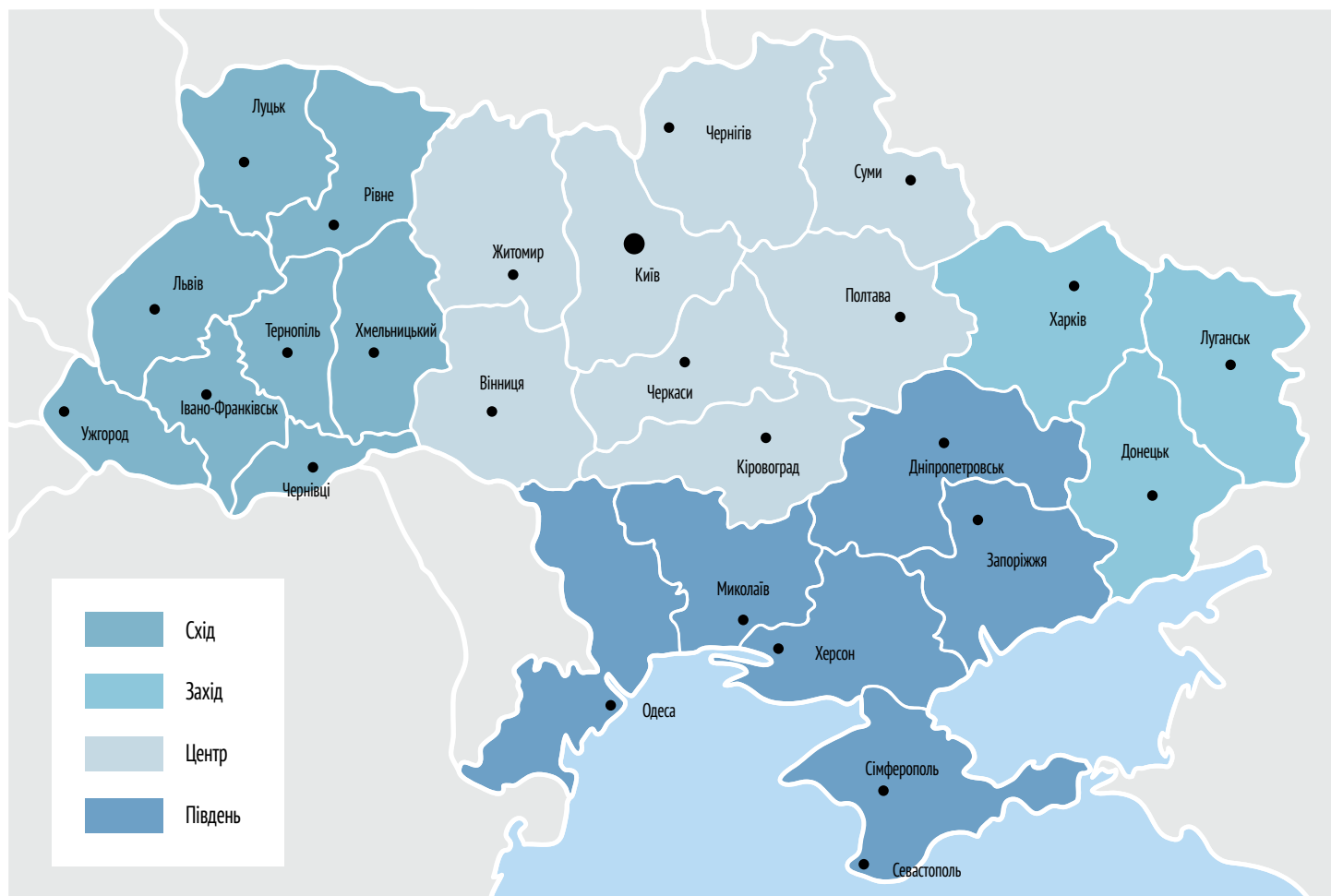
## Загалом у рамках аналізу, представленого в цьому «Огляді процесів урбанізації» розглядаються 458 міст загальнодержавного, обласного та районного значення.

У країні є 2 міста загальнодержавного значення, 182 міста обласного значення (обом категоріями міст керують власні ради та виконавчі комітети) та 276 міст районного значення, що мають власні ради та виконавчі комітети, але є більшою мірою залежними від обласних державних адміністрацій. Крім того, два міста – Чорнобиль і Прип'ять – було покинуто після аварії на Чорнобильській атомній електростанції в 1986 через небезпечні рівні радіації. Попри формальну наявність у них адміністративного статусу міста в рамках проведеного аналізу вони не розглядалися, оскільки вони не мають ні населення, ні економічної діяльності, а їх адміністрування здійснюється напряму центральним урядом.

З огляду на величину території та кількість населення Україну іноді поділяють на макрорегіони та мезорегіони – групи областей, що використовуються в планових, економічних, соціальних і політичних цілях тощо. Наприклад, за часів СРСР в Україні офіційно визнавалися три економічних райони, на рівні яких здійснювалося просторове планування промислового розвитку, інфраструктури, сільського господарства та системи поселень. Така система була ефективною для великомасштабного планування, але стала непридатною для України після проголошення незалежності, оскільки масштаби мобілізації ресурсів та населення зменшилися. Українські дослідники ще від початку ХХ століття пропонують різні системи визначення соціально-економічних макрорегіонів і мезорегіонів, що відповідали б просторовій структурі України та краще віддзеркалювали б потенціал кожної території.

Для об'єднання різних областей країни та спрощення аналізу економічних і демографічних тенденцій на території України було виділено кілька макрорегіонів. Регіональна модель для проведення цього Огляду була розроблена Київським інститутом соціології. У цій моделі Україну поділено на чотири макрорегіони: Захід, Схід, Південь і Центр, які показано нижче на мапі. Ці макрорегіони не мають жодного правового чи адміністративного значення з точки зору адміністративно-територіального устрою України.

### Макрорегіони України



Джерело: Київський інститут соціології (2013 рік)

## Стислий огляд

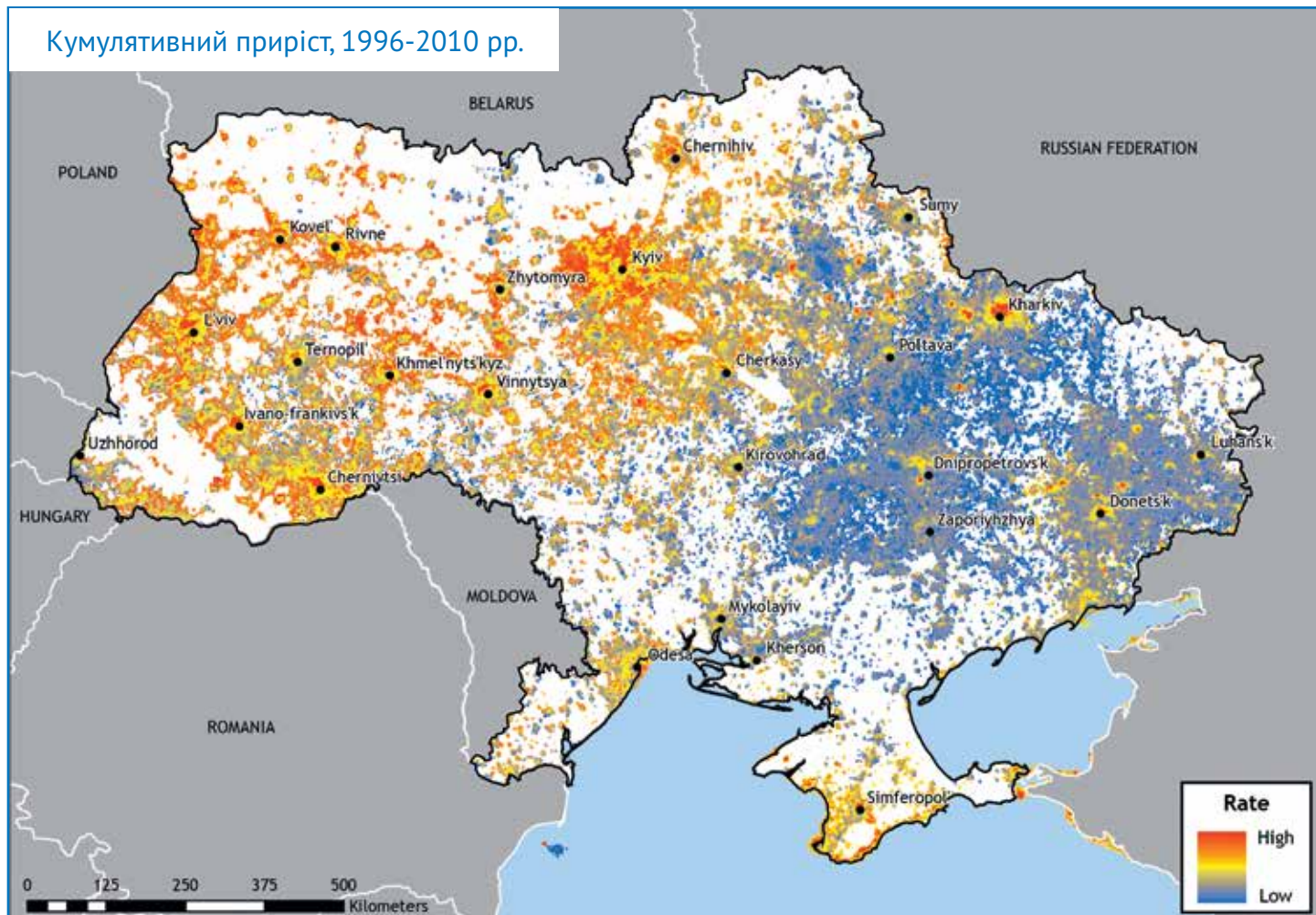
«**УКРАЇНА: ОГЛЯД ПРОЦЕСІВ УРБАНІЗАЦІЇ**» – це ДІАГНОСТИЧНА ДОПОВІДЬ, присвячена міському ландшафту, що ув'язує динаміку змін чисельності населення з динамікою економічного розвитку та представляє новітні просторові характеристики та тенденції. Роботу над цим оглядом було розпочато ще до початку поточного конфлікту на Сході України. В ній використовуються історичні сукупності даних за 1989-2013 роки. Таким чином, події пов'язані з поточним конфліктом у рамках представлено тут аналізу не розглядались, але їм присвячено підсумкову главу цієї доповіді. Доповідь «Україна: огляд процесів урбанізації» присвячена аналізу даних, а не обговоренню варіантів державної політики та відповідних рекомендацій. Тим не менш, вона окреслює напрямки та зміст подальшої роботи у сфері державної політики, а також напрями, що потребують подальшого аналізу.

**ГОЛОВНИМ СПОСТЕРЕЖЕННЯМ**, зробленим у цій доповіді є те, що за два останні десятиріччя (до початку конфлікту) демографічні профілі та економічна діяльність в Україні змінювалися по-різному в різних регіонах країни. Тим часом, у галузі державної політики у сфері міського планування спостерігався застій. Міжбюджетні стосунки, а також міське та просторове планування, що є двома основними інструментами державної політики, спираються на спадок минулого й досі не використовуються повною мірою для сприяння економічному розвитку або управлінні процесами занепаду в усьому просторі міської системи.

Основні спостереження, зроблені під час роботи над доповіддю, додатково підсумовано нижче.



## Кумулятивний приріст, 1996-2010 рр.



## Зміни в економічній географії: зі Сходу на Захід<sup>2</sup>

Упродовж останніх двох десятиріч населення України скорочувалося та старіло, але ці процеси відбувалися в різних регіонах нерівномірно. Стрімке скорочення чисельності населення (на 13% по всій країні за два останні десятиріччя) пов'язане з загальною тенденцією до старіння населення, суттєвим зниженням фертильності (з 1990 року до рівнів, що не забезпечують відтворення населення), а також, частково, еміграцією. І хоча чисельність населення зменшується на всій території, демографічний перехід у різних регіонах відбувається нерівномірно. У країні спостерігаються суттєві розбіжності: скорочення населення на Сході протягом останніх двох десятиріч відбувалося швидше, тоді як на Заході – повільніше, а кілька міст, включаючи Київ, і надалі зростають. Водночас, попри дедалі стрімкіше старіння міського населення в усіх регіонах, Схід втрачає молодь швидше за решту регіонів.

Подібні зміни спостерігаються й у сфері економічної активності як у межах регіонів, так і між різними регіонами. Це підтверджується результатами аналізу динаміки регіональної валової доданої вартості (ВДВ), даних на рівні підприємств та територіальних даних про зайнятість, а також даних про нічне освітлення (НО), які використовуються для аналізу динаміки економічного зростання. І хоча Східний регіон і надалі відіграє важливу роль в економіці, Західний і Центральний регіони були набагато динамічнішими. Поясненням цього є поєднання нижчого вихідного рівня економічної активності на Заході в порівнянні зі Сходом з більш швидким переходом Заходу від сільського господарства до більш продуктивних секторів. Продуктивність Східного регіону також є нижчою від тієї, на яку слід було б очікувати з огляду на рівень його урбанізації. Ці зміни можна простежити на поданому нижче рисунку, де проводиться зіставлення даних про нічне освітлення за період із 1996 по 2010 рік. На територіях, виділених червоною та помаранчевою барвами, інтенсивність нічного освітлення зростала найбільш швидко (вона використовується як аналог економічної активності), а синьою барвою виділено території з найнижчими рівнями зростання.

<sup>2</sup> Під час проведення регіонального огляду країни в цьому документі використовуються описи чотирьох географічних регіонів, розроблені Київським міжнародним інститутом соціології: Схід, Центр, Південь та Захід.

З точки зору структурних перетворень економіка України повільно рухалася в напрямку від економіки, побудованої навколо промислових підприємств, до економіки на основі послуг, причому на передньому краї цих змін перебував фінансовий сектор. Значно розвинулася велика кількість підгалузей сфери послуг: роздрібна торгівля, торгівля нерухомістю, інформаційні та комунікаційні технології. Але й у цій сфері розвиток був нерівномірним у різних регіонах. Промисловість залишається дуже важливою на Півдні та Сході, тоді як у Західному регіоні повільно зростає важливість сфери послуг, а панування сільського господарства слабшає. Частка фінансового сектору в загальнодержавній ВДВ зросла майже вдвічі, але його частка на ринку праці залишається невеликою та не зможе замінити робочі місця в традиційних галузях.

У вузькому сенсі терміну урбанізація в Україні триває, незважаючи на зниження чисельності її міського населення (адже сільське населення скорочувалося ще швидше). Східний і Південний регіони, які на час розпаду Радянського Союзу вже мали високий рівень урбанізації, демонстрували протягом двох останніх десятиріч повільніші темпи урбанізації, тоді як на Заході, де історично превалювало сільське населення, та, меншою мірою, в Центральному регіоні темпи урбанізації виявились вищими. На Заході та в Центрі сільське населення мігрувало в міста швидше, завдяки чому відносна частка міського населення на Заході зросла.

Населення більш ніж 80% міст скоротилось, але частка міст, населення яких скорочується, є непропорційно вищою на Сході, а міст, населення яких зростає, – на Заході. Аналіз еволюції міст показує, що саме у Східному регіоні кількість міст, які у 1996 році могли бути віднесеними до міст за інтенсивністю нічного освітлення, а до 2010 року «зникли» (тобто не могли бути класифіковані як міста), є найбільшою. І навпаки, в Західному регіоні найбільше міст, що «з'явилися»: у 1996 році за рівнем нічного освітлення вони не могли бути віднесені до міст, але у 2010 році вже перейшли поріг. Аналогічну кореляцію між «зникли» та «з'явилися» у цих регіонах видно при порівнянні динаміки змін чисельності населення на рівні міст у період із 1989 по 2013 рік.

На Сході зосереджена велика кількість міських агломерацій, але агломерації на Заході та Київська агломерація розвиваються динамічніше. Лише одне місто в Західному регіоні належить до п'ятнадцяти найбільших міст. При цьому, однак, саме в цьому регіоні розташовані п'ять найбільших агломерацій із п'ятнадцяти та чотири міста з-поміж тих, що зростають найшвидше. Це є ознакою того, що міста в цьому регіоні, незважаючи на нижчі рівні урбанізації, користаються з економічних ефектів від їх об'єднання у великі міські регіони. На Сході ж, навпаки, п'ять міст належать до п'ятнадцяти найбільших окремих міст країни, але в цьому регіоні немає жодного з міст, що зростають найшвидше. І, нарешті, в Центральному регіоні зосереджено набагато більше агломерацій, чільне місце серед яких посідає київська. На представленому нижче рисунку показане розміщення міст і агломерацій України (агломерації найменовано за назвою свого головного міста), а забарвлення відповідає темпові зростання чисельності їх населення. Цей графік знов указує на занепад Східного регіону попри наявність у ньому великої кількості агломерацій. А от Захід, навпаки, демонструє підвищену концентрацію міст, що зростають, і міст, населення яких зменшується повільніше, ніж загальна чисельність населення країни та чисельність міського населення. Київська агломерація має велике значення і її зростання є дуже помітним.

## Переїзд до можливостей: ЧИННИКИ ВИШТОВХУВАННЯ та притягання

Виявлені зміни у сфері економічної географії могли б виявитися ще повільнішими, якби внутрішня міграція стримувалася меншою мірою. Дослідження з питань міграції вказують на те, що не надто багато людей в Україні переїжджають туди, де відкриваються можливості. Міграція в міста або з міста до міста зазвичай указує на те, що люди шукають кращої роботи, а також є ознакою дієвої реорганізації людських ресурсів у межах країни (наявності чинників притягання). Водночас, в Україні дослідження показують, що мало хто переїжджає в інше місто, шукаючи нових економічних можливостей. Каталізатором їх руху натомість здається низький рівень соціальних видатків у рідних регіонах (чинники виштовхування). До основних перешкод на шляху внутрішньої міграції можна віднести дуже високу частку житла у власності населення та недорозвинутість ринку оренди, брак доступу до кредитних ресурсів, недостатній рівень розвитку ринків житла та іпотечного кредитування, витрати, пов'язані з переїздом у більш економічно активні регіони країни, а також високі транзакційні витрати. Тим не менш, поволі виникають міські агломерації.







Джерело: Державна служба статистики України

## Агломерації: двигуни економічного зростання

Міста та агломерації України є двигунами зростання економіки країни. Обсяги виробництва в містах не просто є вищими, ніж на селі в абсолютному вираженні. Міста є також продуктивнішими в розрахунку на душу населення. Агломерації в Україні, схоже, зосереджують у собі той незначний приріст міського населення, що спостерігається в Україні, та одночасно є двигунами економічного зростання. В усіх регіонах спостерігається міграція населення з малих міст до великих – як правило, до тих міст, які стали центрами міського розселення або агломераціями. За даними вимірювання інтенсивності нічного освітлення агломерації є продуктивнішими як у розрахунку на душу населення, так і в розрахунку на квадратний кілометр. Дані, одержані на рівні підприємств, також показують, що в більших містах спостерігається підвищена концентрація як економічної діяльності, так і продуктивності. Зростання агломерацій указує на рух у напрямку формування ефективнішої системи міського розселення. В цих кластерах, чільне місце серед яких посідає агломерація навколо Києва, сконцентрувалися міста, населення яких дійсно зростає (одинадцять із п'ятнадцяти міст країни, що зростають найшвидше, входять до складу якоїсь із агломерацій). Це зростання може пояснюватися тим, що ці більші групи міст завдяки формуванню агломерацій можуть підвищувати продуктивність за рахунок поділу витрат, розширення доступу до своїх ринків та їхнього обсягу, а також сприяння взаємодії між громадянами та підприємствами. З огляду на це агломерації в Україні є важливим джерелом економічного зростання.

Загалом в Україні протягом останнього десятиріччя спостерігалось невинне поліпшення основних економічних показників (ВВП та ВВП на душу населення) та показників бідності. Водночас, перспективи подальшого поступу в цій сфері є дуже непевними через (1) тенденції до зниження чисельності населення; (2) поточний конфлікт і (3) повільний поступ України у сфері інституційної адаптації та реформування. Трапляється, що скорочення населення спочатку справляє позитивний вплив

на економічні показники, але його вплив на економічні показники в довгостроковій перспективі залишається невизначеним. Зростання ВВП на душу населення, яке відзначається при зменшенні чисельності населення, зазвичай пов'язане з тим, що капітал має довговічний характер. У країнах із такою економікою може спостерігатися зростання розміру капіталу на одного працівника, що робить кожного мешканця трохи продуктивнішим. Крім того, при зменшенні чисельності населення спочатку виникає дефіцит робочої сили, що підвищує відносний попит на неї, а також потенційно призводить до зниження рівня безробіття та зростання заробітної плати. Негативні наслідки зменшення чисельності населення стають помітними пізніше та проявляються, як правило, у зниженні споживчого попиту. Розподілений у часі вплив наслідків зниження попиту та очікування подальшого зменшення чисельності населення зменшують стимули для інвестування та негативно впливають на зростання ВВП<sup>3</sup>. Крім того, фіксовані витрати, пов'язані з наданням послуг, стають дедалі обтяжливішими, оскільки вони розподіляються на меншу кількість людей. Загалом, якщо взяти до уваги демографічні тенденції, зростання ВВП на душу населення, відзначене в країні, слід розглядати зі стриманим оптимізмом; якщо не буде вжито належних заходів цей приріст може виявитися нестійким у середньостроковій або довгостроковій перспективі.

**Фірми та інституції в Україні повільно адаптуються до системи ринкової економіки.** У порівнянні з іншими країнами регіону Україна повільніше здійснює перехід від централізованої планової економіки до ринкової економіки; країна також відстає у реформуванні своїх інституцій та ділового середовища (зокрема, в опитуваннях щодо простоти ведення бізнесу Україна посіла 96-те місце у світі та 22-ге в регіоні ЄЦА<sup>4</sup>. Згідно з індексом перехідної економіки ЄБРР у кількох сферах справи в Україні йдуть погано: мала приватизація, реструктуризація підприємств, лібералізація цін, торговельна та валютна політика. Якщо в цих сферах не відбудуться зміни, це може позначитися на перспективах подальшого поступу.

## Типологія міст, що постає: міста, що зростають, і міста, що зменшуються

**Аналіз системи міського розселення вказує на виникнення та консолідацію трьох типів міст із різними економічними, просторовими та демографічними закономірностями розвитку.** Відповідні типології розроблялись залежно від того, чи відбувається в місті зростання або занепад економічної активності, чи зростає або зменшується чисельність населення, чи розширюються або звужуються територіальний відбиток міста<sup>5</sup>.

**Інші показники тих міст, де зростає економічна активність і в яких збільшується територіальний відбиток міста, також є кращими.** У середньому в цих містах темп зниження чисельності населення виявився нижчим; тут спостерігаються підвищена концентрація економічної активності, вищі темпи зростання та більш висока продуктивність. До цієї категорії (тип 1) належать 22% міст України та більшість найбільших міст країни. Ці міста зосереджені переважно в Західному та Центральному регіонах. При цьому слід звернути увагу на те, що чимало міст типу 1 продовжують зростати з точки зору економіки, незважаючи на зниження чисельності населення. Це означає, що тут зменшення чисельності населення не призводить до зниження темпів зростання. І хоча це явище може бути віддзеркаленням тимчасового підвищення продуктивності через збільшення суми капіталу на одного працівника, яке спостерігається на національному рівні, його причиною може бути також із зниження витрат, пов'язаних із перенаселеністю, завдяки відновленню балансу вже з новою чисельністю населення.

**І, навпаки, в тих містах, де економічна активність падає, спостерігається більш стрімке зменшення чисельності населення.** До цієї категорії належать більшість міст України (68%). Якщо порівняти їх із містами, де справи йдуть добре, то вони виявляються меншими за чисельністю населення (яке становить у середньому 50 000 осіб); вони зосереджені, головним чином, у Східному та Південному і, меншою мірою, в Центральному регіонах та мають набагато нижчі рівні продуктивності. Серед цих міст можна виділити два різних типи: ті міста, в яких падає економічна активність і зменшується міський відбиток (тип 2), та ті, де відбиток міста збільшується попри падіння економічної активності (тип 3). Міста типів 2 та 3 стикаються та стикатимуться надалі зі значними викликами у сфері міського розвитку, включаючи проблеми, пов'язані з фінансуванням та експлуатацією своєї інфраструктури, оскільки економія за рахунок ефекту масштабу зменшується разом із падінням густоти населення. Ці виклики є ще більшими у випадку міст, де економічна активність падає, а територіальний відбиток збільшується (тип 3).



# Інструменти урбаністичної державної політики: міжбюджетна фіскальна політика

Міжбюджетні фіскальні відносини відіграють не надто значну роль як інструмент урбаністичної державної політики. До 2014 джерелом надходжень більшості бюджетів були не кошти, залучені міською владою, а залишені в місті частки загальнодержавних податків та трансферти. Розподіл цих трансфертів здійснювався значною мірою через існуючу мережу сервісних служб і їх персоналу, а не на основі попиту на послуги. Система міжбюджетних трансфертів призвела до виникнення значних дисбалансів між містами різних типів за рівнем видатків на виконання різних функцій у розрахунку на душу населення. Найбільші за розміром видатки на душу населення спостерігалися в містах, де зменшуються як ядро, так і периферія, тоді як найнижчі — в містах, де зростає як чисельність населення, так і їх площа. Ці негативні фінансові стимули, поєднані з юридичними обмеженнями свободи органів місцевого самоврядування в тому, що стосується скорочення мережі установ та персоналу, заважають здійсненню фіскального коригування, необхідність якого зумовлена демографічними та економічними змінами, що відбуваються в Україні.

У грудні 2014 року до Бюджетного кодексу було внесено значні зміни, котрі, як очікується, допоможуть удосконалити розподіл ресурсів з урахуванням фактичної чисельності населення в рамках децентралізації, що триває в Україні. У результаті цього в новій системі вирівнювання враховуватимуться рівні доходів на душу населення, що дасть змогу суттєво зменшити негативні стимули, в основі яких лежать інфраструктурні потреби. Такий перегляд механізму трансфертів, імовірно, забезпечить перерозподіл ресурсів між органами місцевого самоврядування, спрямувавши більше ресурсів і великі міста та міста, що зростають. Розподіл доходів на основі їх джерел, який частково обмежується завдяки новій базовій субсидії, ймовірно, посилить наслідки для міст, що приходять у занепад. Цей підхід, однак, підвищить ефективність видатків. Описані зміни, як очікується, зміцнять фіскальну самостійність і забезпечать краще узгодження державних послуг із потребами місцевих територіальних громад.

## Інструменти державної урбаністичної політики: міське планування

Відставання спостерігалось й у сфері планування, що є ключовим інструментом державної урбаністичної політики. Міське планування в Україні обтяжене спадком централізованої планової економіки. Воно є недостатньо гнучким для реагування на зміну умов на ринку та для того, щоб стати дієвим інструментом формування міського простору. Централізована розробка генеральних планів і планів зонування є неефективним, дорогим процесом, відірваним від реалій на місцях. Він також є недостатньо прозорим та несприйнятливим до пропозицій громадськості й громадського обговорення. Крім того, система планування неспроможна адекватно підтримувати реалізацію стратегій, що віддзеркалювали б реалії зменшення чисельності населення та економічного спаду. Існуючі плани міст узгоджені з загальнодержавною політикою щодо зростання, а отже передбачають нарощування житлового фонду та розширення економічної активності в усіх містах, незважаючи на різні умови на місцях.

Кроки, окреслені в розробленому урядом нещодавно *Плані дій з децентралізації*, спрямовані на реформування системи планування потенційно можуть перенести планування на місцевий рівень у випадку їх реалізації в повному обсязі, а це дозволить містам приводити власні пріоритети зі своїми економічними та соціальними потребами. Це сприятиме створенню прозорішої системи, даючи змогу розробляти плани, які краще враховують фактичну ситуацію в містах, населення яких зростає або зменшується. Такі зміни потребуватимуть значних обсягів фінансування та інтенсивної розбудови потенціалу на місцевому рівні. Крім того, назріла необхідність розширення обізнаності про масштаби та масштаби занепаду міст, щоб місцева влада почала враховувати демографічні реалії у своїх містобудівних планах.

3 Markus Brückner and Hannes Schwandt, Income and Population Growth: Discussion Paper No. 7422 (Маркус Брюкнер і Ганнес Швандт, «Дохід і зростання чисельності населення: документ для обговорення №7422»), Bonn: Institute for the Study of Labor, May 2013; на сайті <http://ftp.iza.org/dp7422.pdf>.

4 World Bank Group, Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency (Група Світового банку «Ведення бізнесу у 2015 році: вихід за межі ефективності»); на сайті <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine/>. Розглядається лише Київ.

5 Було виявлено й четвертий тип міст (тип 4), де в центрі зростає інтенсивність нічного освітлення, тоді як площа міста зменшується. Водночас, до зазначеного типу було віднесено лише два міста: Донецьк і Запоріжжя.

# Яке значення це має для майбутнього? Наслідки для подальшої аналітичної роботи та розробки політики, і роль конфлікту

Загальне скорочення та старіння населення України тягне за собою значні виклики у сфері економічного розвитку та містобудування з відповідними наслідками для фіскальної політики та змінами попиту на державні послуги. Може знизитись також загальний рівень участі в трудовій діяльності через припинення працівниками старшого віку трудової діяльності та їх прилучення до непрацюючого населення. Зазначене старіння може вести до зниження податкових надходжень через скорочення чисельності робочої сили та зменшення обсягу власних заощаджень працівників і, як очікується, може збільшувати попит на державні видатки у сфері охорони здоров'я, догляду та пенсійного забезпечення. Водночас, як стверджується в недавньому дослідженні Світового банку «Золотий вік старіння»<sup>6</sup>, старіння та скорочення населення зовсім не обов'язково веде до економічної катастрофи. Зокрема, зменшення чисельності робочої сили може збільшити розмір капіталу, доступного наявним працівникам, а отже й сприяти підвищенню продуктивності. Для ослаблення потенційних негативних наслідків старіння населення у зазначеній доповіді рекомендується підвищити пенсійний вік для кращого віддзеркалення приросту очікуваної тривалості життя; зосередитись на реалізації державної політики, спрямованої на підвищенні показників фертильності до прийнятних рівнів; вести реформування систем охорони здоров'я та тривалого догляду, щоб уможливити більш здорове старіння; а також спиратися на міграцію як один із елементів рішення. Ключову роль у цьому процесі мають відігравати органи місцевого самоврядування.

З огляду на зменшення чисельності населення міст Україна має впроваджувати належну державну політику, спрямовану на краще керування процесом зменшення чисельності населення більшості міст з одночасним керуванням процесом зростання чисельності населення у великих агломераціях. Центральний уряд має створювати належні механізми та стимули (наприклад, фінансові трансфери), щоб забезпечити ефективний процес зменшення міст та перенести центр уваги з підтримання існуючої інфраструктури на задоволення перспективного попиту, наприклад, шляхом об'єднання шкіл у разі такої потреби. Зважаючи на масштаб зменшення міст країна має дослідити необхідність формування загальнодержавних програм технічної допомоги та фінансування для забезпечення кращої керованості процесів зменшення чисельності населення. Крім того, існує потреба в розширенні обізнаності про масштаб і характер занепаду міст, оскільки чимало міст досі намагаються розвиватися на основі нереалістичних прогнозів зростання чисельності їх населення.

Водночас, місцева влада має змінити свої підходи до планування та експлуатації інфраструктури, а також до фінансування та надання послуг. З огляду на зниження густоти населення в містах може виникнути потреба в консолідації мікрорайонів. Плани надання державних послуг, розроблені для більшої кількості населення, можуть бути змінені, щоб врахувати зниження попиту. Крім того, старіння населення міст впливає також на попит на житло і його тип (зокрема, викликає необхідність будівництва закладів тривалого догляду), на громадський транспорт (адже літні люди, як правило, їздять менше та мають інакші потреби з точки зору конструкції транспортних засобів), а також на інші базові послуги. Поєднання тенденції загального старіння міського населення та падіння показників фертильності, ймовірно, також сприятиме зміщенню попиту з освітніх послуг на послуги охорони здоров'я. У зв'язку з цим містам доведеться пристосовувати свою соціальну та матеріальну інфраструктуру до потреб і вимог свого населення, які змінюються.

Україна має також визнати роль, яку відіграють міста в економічному зростанні та забезпечити використання ними належного інструментарію реалізації свого потенціалу. Для підвищення продуктивності праці в міських центрах потрібен оптимальний комплекс якісного врядування, сприятливого ділового клімату, ефективного надання державних послуг, як правило, у формі державних послуг та інфраструктури, що сприятиме розвитку економіки міських агломерацій та зменшенню витрат, обумовлених перенаселенням. Там, де триває зростання чисельності населення, міста має зосередитись на адаптації своєї інфраструктури та послуг для забезпечення належної адаптації та інтеграції новоприбулих, а також управлінням зростанням передмість для запобігання розповзанню міста тощо. Крім того, для ефективної координації робіт в агломераціях, що охоплюють кілька адміністративних одиниць, необхідно змінити межі міст або запровадити механізми управління на територіальному рівні. Це може вимагати залучення Центрального уряду та є особливо важливим для роботи громадського транспорту. Країна також має забезпечити впровадження належної політики в тих містах, у яких триває економічне зростання, але чисельність населення зменшується. У цих випадках керівництво міст має орієнтуватися на забезпечення ефективного та гармонійного керування процесом зменшення чисельності населення так, щоб використати всю користь від цього процесу: наприклад, перетворювати ділянки старої забудови на громадський простір та оптимізувати громадський транспорт.



Україна має знизити бар'єри, що перешкоджають рухові населення всередині країни. Низька мобільність населення України заважає країні використовувати свій урбаністичний потенціал повною мірою. Підвищення мобільності може сприяти подальшому зростанню міських центрів, у яких створюються нові робочі місця. Проте підвищення мобільності, вельми ймовірно, поглибить занепад більшості міст України, і їм доведеться запроваджувати заходи, спрямовані на захист менш мобільних і більш вразливих груп населення, що залишатимуться в них. Для підвищення мобільності населення доведеться усунути або зменшити деякі з перешкод, що заважають переїздам, шляхом підвищення гнучкості та проникності ринку житла (наприклад, через збільшення кількості варіантів оренди житла та поліпшення доступу до фінансування купівлі житла), а також шляхом зниження транзакційних витрат, пов'язаних із переїздами. Крім того, як було показано у «Доповіді про світовий розвиток» *World Development Report 2009*<sup>7</sup>, уряди повинні виявляти нейтральність по відношенню до міграції некваліфікованої робочої сили: заохочувати міграцію з економічних причин, стримувати міграцію в гонитві за державними послугами та підтримувати внутрішню міграцію кваліфікованих працівників. Останнє можна робити шляхом інвестування коштів у надання послуг на відсталіх територіях для формування рухомого людського капіталу та, зокрема, збільшення потоку інформації про ринок праці, щоб мігранти прибували на нове місце проживання, будучи краще поінформованими про потенційні робочі місця.

У сфері фіскальної політики розробникам державної політики в Україні, можливо, слід переглянути у зв'язку зі зміною демографічних показників структуру витрат на рівні регіональних і місцевих бюджетів за функціональною класифікацією. Видатки на освіту донині невинно зростали попри стрімке старіння населення, яке робить дедалі потрібнішою систему охорони здоров'я. Нова система, виділяючи нові субвенції окремо на освіту та на охорону здоров'я, може забезпечити використання недостатньо завантаженої соціальної інфраструктури та зосередитись на нарощуванні спроможностей там, де зростає попит. У більш загальному сенсі в короткостроковій перспективі реформи можуть бути спрямовані на підвищення ефективності справляння плати за користування та податків на нерухоме майно, що є способом забезпечити взяття містами на себе відповідальності за залучення власних доходів. У середньостроковій перспективі можна передати деякі з податків із національного рівня на територіальний, щоб зміцнити горизонтальну підзвітність посадових осіб місцевої влади перед мешканцями, а також фіскальну відповідальність. Пріоритетним завданням для уряду має залишатися розв'язання проблеми фрагментованості бюджетів та укрупнення низового рівня, що має сприяти підвищенню фіскальної ефективності надання послуг.

І, нарешті, у сфері міського планування та просторового розвитку необхідно враховувати невинні демографічні зміни та трансформації, що відбуваються в країні. На даний час мобільність залишається низькою, а висока частка житла у власності стала перешкодою на шляху залишенню житла мешканцями, що є проблемою, характерною для тих міст Європи та Сполучених Штатів, населення яких скорочується. Коли ж мобільність зростає, а люди почнуть мігрувати в напрямку наявних можливостей, чисельність населення тих міст, де вона зменшувалась, буде, скоріше за все, падати ще швидше, тоді як у центрах і агломераціях, що розвиваються, може спостерігатися розростання передмість і розповзання міст. В обох цих ситуаціях владі доведеться переглянути свої підходи до планування розвитку та утримання інфраструктури, щоб уможливити подальше надання послуг на прийнятному рівні за прийнятною вартістю в містах, населення яких зменшується, та надати сприяння в подальшому зростанні тим міським центрам, населення яких зростає.

<sup>6</sup> World Bank Group, *The Golden Age of Aging* (Група Світового банку «Золотий вік старіння») (2014).

<sup>7</sup> World Bank (2009), *Reshaping Economic Geography – World Development Report* (Світовий банк (2009 р.) «Трансформація економічної географії: доповідь про світовий розвиток»).



# **ГЛАВА 1**

Система міського  
розселення:  
демографічні та  
економічні тенденції

# Основні моменти та висновки для подальшої розробки державної політики та аналітичної роботи

Протягом останніх двох десятиріч в Україні спостерігалися тенденції до зниження чисельності та старіння населення, які потягли за собою важливі наслідки на рівні міст. За цей час населення країни в цілому скоротилося на 13%, а міське населення – приблизно на 9%. У вузькому сенсі терміну урбанізація в Україні триває, оскільки населення сільської місцевості зменшується швидше, ніж міське населення. Проте більш ніж 80% міст втрачають населення. Цей перехідний демографічний процес характеризується значними територіальними розбіжностями: зменшення чисельності населення у Східному регіоні відбувається стрімкіше, ніж у Західному та Центральному регіонах. Подібним чином і частка міст, населення яких скорочується, є непропорційно вищою на Сході, а міст, населення яких зростає, – на Заході. Зазначені демографічні зміни на території України могли б бути ще більше вираженими, якби мобільність населення стримувалася менше, адже внутрішня міграція залишалася на низькому рівні. Фактично, останні дослідження з питань міграції вказують на те, що не надто багато людей в Україні переїжджають туди, де відкриваються соціально-економічні можливості.

Рівні економічної активності в межах регіонів та між різними регіонами також змінюються, але фірми та інституції в Україні вельми повільно адаптуються до ринкової економіки. Це підтверджується результатами аналізу динаміки регіональної валової доданої вартості (ВДВ), даних на рівні підприємств та територіальних даних про зайнятість, а також даних про нічне освітлення (НО), які використовуються як мірило економічної активності. І хоча Східний регіон і надалі відіграє важливу роль в економіці, Західний і Центральний регіони були набагато динамічнішими. Поясненням цього є поєднання нижчого вихідного рівня економічної активності на Заході в порівнянні зі Сходом з більш швидким переходом Заходу від сільського господарства до більш продуктивних секторів. Продуктивність Східного регіону також є нижчою від тієї, на яку слід було б очікувати з огляду на рівень його урбанізації. Трансформації спостерігаються також у структурі економіки України: в Західному та Центральному регіонах його важливість значно зростає. Структурні зміни супроводжувались невинним поліпшенням основних економічних показників країни (ВВП, ВВП на душу населення, рівня бідності). Водночас, перспективи подальшого поступу в цій сфері є дуже непевними через (1) тенденції до зниження чисельності населення; (2) поточний конфлікт і (3) повільний поступ України у сфері інституційної адаптації та реформування в напрямку створення системи, орієнтованої на ринок.

Міста та агломерації України є двигунами зростання економіки країни. Продуктивність міського сектору є вищою, ніж сільського сектору як в абсолютному вираженні, так і на душу населення. Саме на агломерації – міста, чії зони нічного освітлення зливаються разом – припадає той незначний приріст міського населення, що зараз спостерігається в країні. Вони є більш продуктивними у розрахунку як на душу населення, так і на квадратний кілометр, ніж менші міста. Дані, одержані на рівні підприємств, також показують, що в більших містах спостерігається підвищена концентрація як економічної діяльності, так і продуктивності. Це зростання може пояснюватися тим, що ці більші групи міст завдяки формуванню агломерацій можуть підвищувати продуктивність за рахунок поділу витрат, розширення доступу до своїх ринків та їхнього обсягу, а також сприяння взаємодії між громадянами та підприємствами.

Протягом останнього десятиріччя в Україні сформувалися та усталилися три типи міст із різними економічними, просторовими та демографічними закономірностями розвитку. До першого типу належать ті міста, в яких спостерігається зростання економічної активності та розширення території (тип 1). Показники цих міст, на які припадає 22% системи міського розселення, є вищими й за іншими напрямками: середній темп зниження чисельності населення в них виявився суттєво нижчим; тут спостерігаються підвищена концентрація економічної активності, вищі темпи зростання та більш висока продуктивність. Проте при цьому слід зауважити, що економічне зростання значної кількості міст типу 1 триває, хоча чисельність їх населення знижується. Це означає, що тут зменшення чисельності населення не призводить до зниження темпів зростання – принаймні, в короткостроковій перспективі. До другого та третього типів віднесено міста, економічна активність яких знижується, а територія або зменшується (тип 2), або розширюється (тип 3). Вони мають набагато нижчі рівні продуктивності, зіткнулися з більш стрімким зменшенням чисельності населення, є меншими за розміром (у середньому – близько 50 000 мешканців), і зосереджені, головним чином, у Східному та Південному регіонах. Ці міста вже стикаються та стикатимуться надалі зі значними викликами у сфері міського розвитку, включаючи проблеми, пов'язані з фінансуванням та експлуатацією своєї інфраструктури, оскільки економія за рахунок ефекту масштабу зменшується разом із падінням густоти населення.

<sup>1</sup> Наведені в цій главі рисунки, для яких не зазначено джерело, були створені працівниками Світового банку, що працювали над цією доповіддю.



У майбутньому Україна має впроваджувати належну державну політику, спрямовану на краще керування процесом зменшення чисельності міського населення з одночасним керуванням процесом зростання чисельності населення в кількох великих агломераціях. З одного боку, загальне скорочення та старіння населення України тягне за собою значні виклики у сфері економічного розвитку та містобудування з відповідними наслідками для фіскальної політики й фінансування інфраструктури, та змінами попиту на державні послуги. У містах, населення яких зменшується, може постати потреба в консолідації послуг та перегляді планів надання державних послуг, розроблених для більшої кількості населення, для врахування попиту, що знизився. Поєднання тенденції загального старіння міського населення та падіння показників фертильності, ймовірно, також сприятиме зміщенню попиту з освітніх послуг на послуги охорони здоров'я. Центральний уряд, у свою чергу, повинен створити належні системи стимулів, які б націлили міста на те, щоб зробити процес занепаду ефективним. Зважаючи на масштаб зменшення міст країна має дослідити необхідність формування загальнодержавних програм технічної допомоги та фінансування процесів зменшення чисельності населення. З другого боку, країна має також визнати роль, яку відіграють міста в економічному зростанні та забезпечити використання міськими центрами, що зростають, належної інструментарію реалізації свого потенціалу. Для підвищення продуктивності праці в міських центрах потрібні оптимальний комплекс якісного врядування, сприятливий діловий клімат, ефективне надання державних послуг та створення інфраструктури, що сприятиме розвитку економіки міських агломерацій та зменшенню витрат, обумовлених перенаселенням. У випадку агломерацій, що охоплюють кілька адміністративних одиниць, може виникнути необхідність оцінити на національному рівні доцільність перегляду меж міст або запровадження механізмів управління всією агломерацією як єдиним цілим.

Крім того, для реалізації свого повного економічного потенціалу країна має знизити бар'єри, що не дають населенню змоги переселятися туди, де наявні нові можливості. Проте підвищення мобільності, ймовірно, поглибить занепад більшості міст України, і їм доведеться запроваджувати заходи, спрямовані на захист менш мобільних і більш вразливих груп населення, що залишатимуться в них. Для підвищення мобільності населення доведеться усунути або зменшити деякі з перешкод, що заважають переїздам, шляхом підвищення гнучкості та проникності ринку житла (наприклад, через збільшення кількості варіантів оренди житла та поліпшення доступу до фінансування купівлі житла), а також шляхом зниження транзакційних витрат, пов'язаних із переїздами.

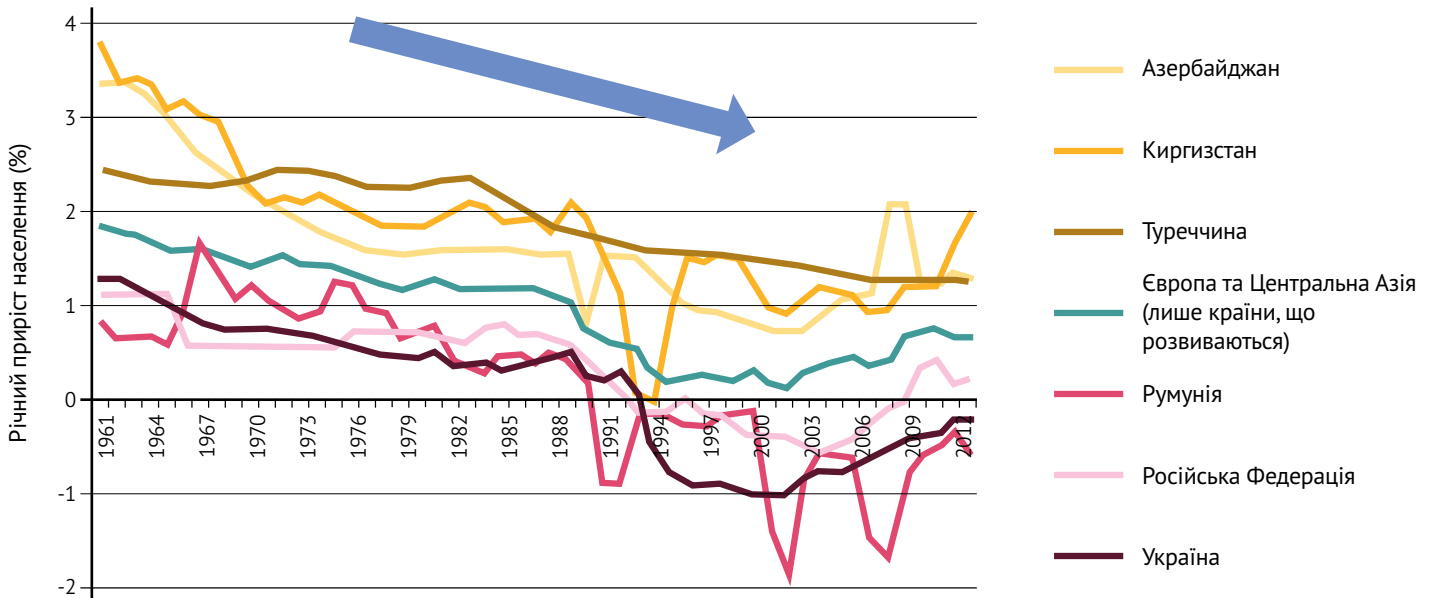
## I. Демографічні показники<sup>2</sup>

### Зменшення чисельності населення та його старіння є в перспективі значними викликами.

Протягом двох останніх десятиріч чисельність населення України суттєво скоротилась. У 1993 році Україна мала 52,2 млн мешканців, тоді як у 2013 році, за оцінками, їх було лише 45,5 млн. За цей період країна втратила 13% свого населення. І хоча аналогічні темпи зменшення чисельності населення спостерігаються й в інших країнах регіону: зокрема, в Болгарії (-14%) та Румунії (-13%), темп зменшення чисельності населення в Україні є нижчим від середнього значення по регіону Європи та Центральної Азії (ЄЦА) (рисунок 1). Стрімке зниження приросту населення, що спостерігалось протягом першого десятиріччя після розпаду Радянського Союзу (у 1990-2000 роках), було частково пов'язане з виїзною міграцією, а частково – з загальною тенденцією до старіння населення та суттєвого зниження фертильності. Водночас, напередодні нинішнього конфлікту здавалося, що темп зростання відновився до рівня, що забезпечив би стабілізацію чисельності населення.

<sup>2</sup> Під час проведення регіонального огляду країни в цьому документі використовуються визначення чотирьох географічних регіонів, розроблені Київським міжнародним інститутом соціології: Схід, Центр, Південь та Захід.

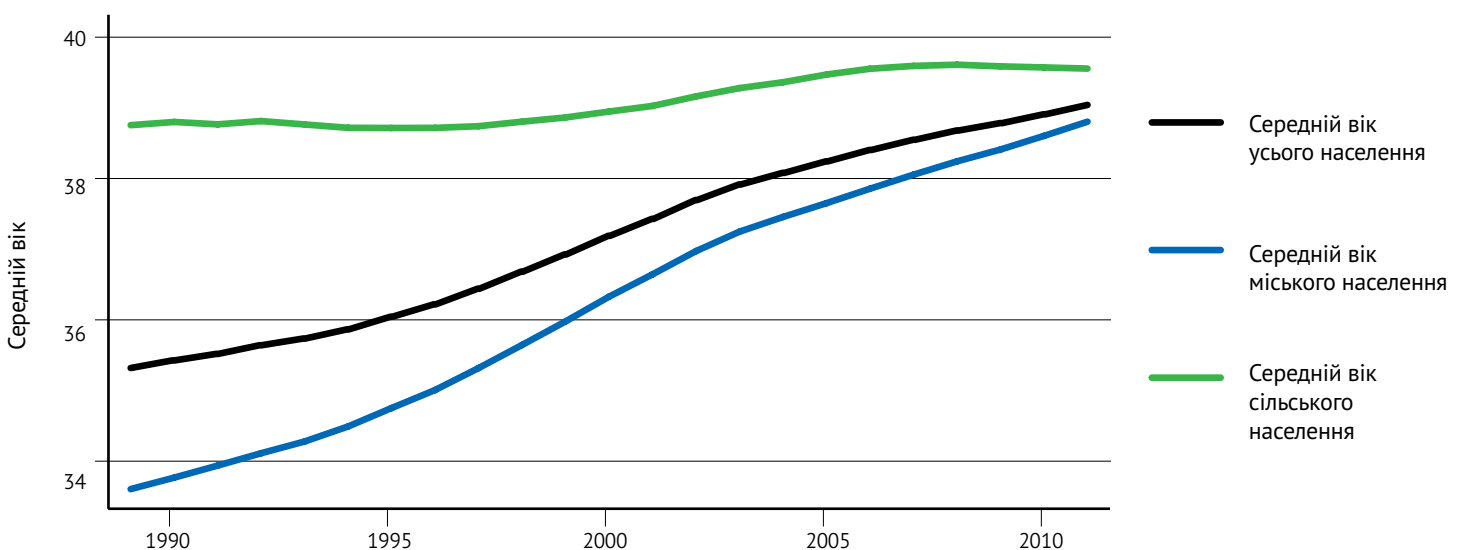
Рисунок 1. Темп скорочення населення України перевищує середній показник по регіону ЄЦА



Джерело: World Development Indicators (Показники світового розвитку)

Загальне зменшення чисельності населення, як і в усьому регіоні, зумовлене значним зниженням показників фертильності та стрімким старінням населення, але вплив цих чинників посилюється досі високими показниками смертності в похилому віці. Середній вік населення України за останні 20 років зріс із 33 до 39 років, причому середній вік у містах справив найбільш потужний вплив на цей показник. Якщо розглядати показник середнього залишку очікуваної тривалості життя, то Центральна і Східна Європа виявиться найстарішим регіоном світу – навіть суттєво старішим, ніж Західна Європа. Як і в Україні причиною цього є низькі показники фертильності та високі показники смертності в похилому віці. Для прикладу: у 2009 році у Франції 71-річний чоловік мав таку саму ймовірність смерті, що й 60-річний чоловік у 1959 році, тоді як в Україні у 2009 році таку саму ймовірність смерті, що й 60-річний чоловік у 1959 році, мав 54-річний чоловік.

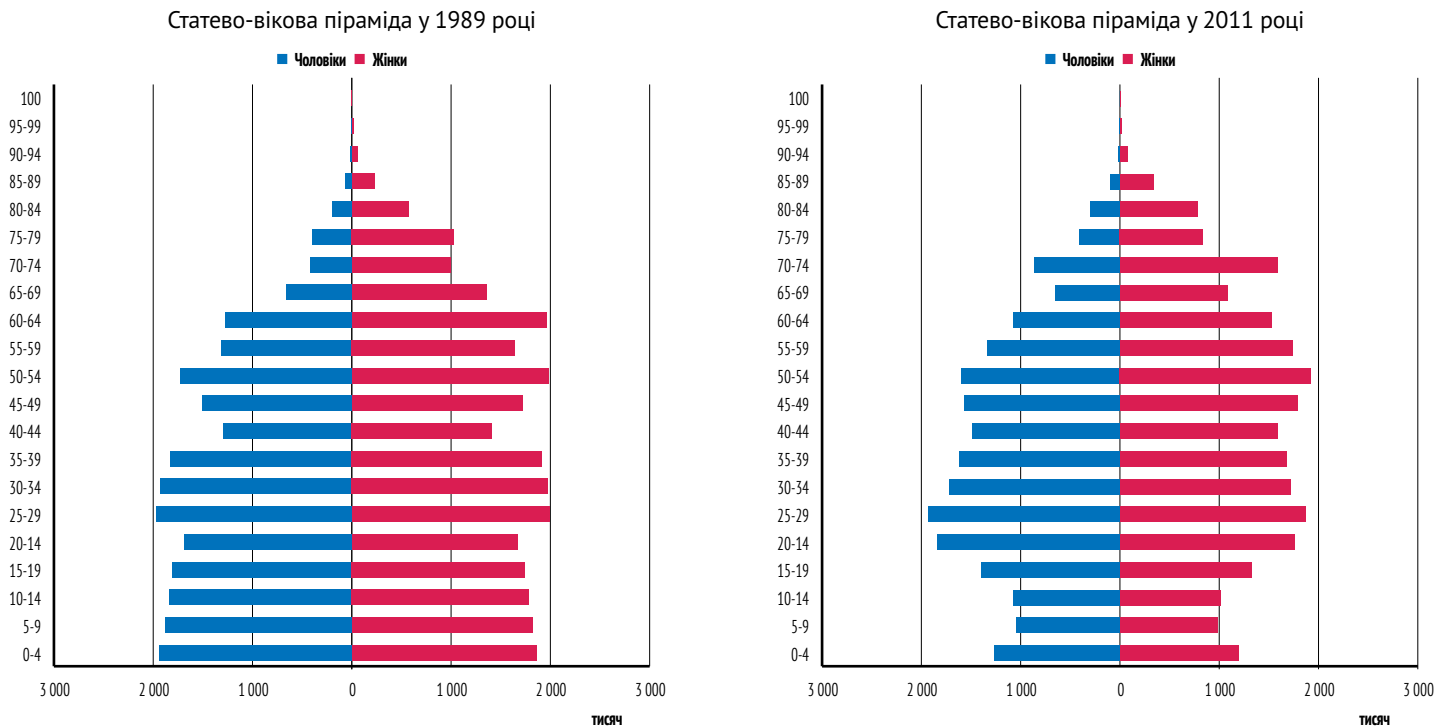
Рисунок 2. Старіння дедалі більшою мірою є в Україні міською проблемою



Джерело: Державна служба статистики України

В Україні динаміка змін чисельності населення значно відрізняється залежно від розподілу за віком, причому падіння показників фертильності робить статеву-вікову піраміду ромбовидною (рисунок 3). Рисунок 3 та 4, наведені нижче, показують, що демонструвати структуру негативного приросту населення доцільніше з використанням даних, дезагрегованих за віком. Зменшення чисельності когорт у віці від 0 до 10 років є значно стрімкішим (-41%), ніж зменшення чисельності когорт від 11 до 39 років (-6%) за період із 1989 по 2011 рік. Крім того, зменшення чисельності цих молодих когорт у процентному вираженні є ще більшим у містах (-42%), ніж у сільській місцевості (-38%), причиною чого є, ймовірно, нижчі показники фертильності містян. Це також підтверджує висунуту нами вище тезу про невпинне зростання середнього віку міського населення.

Рисунок 3. Графік зміни чисельності населення став плоскішим через зменшення частки молоді в населенні

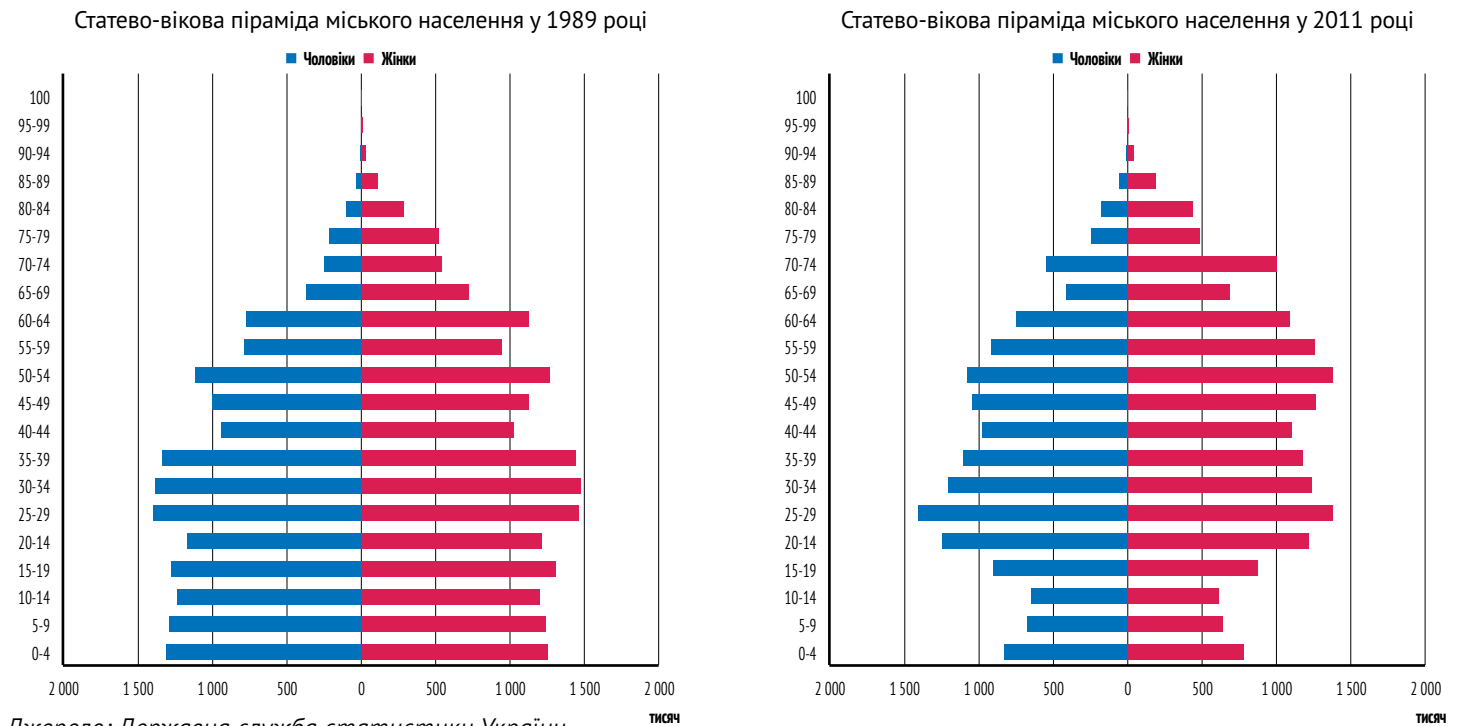


Джерело: Державна служба статистики України

Сегмент населення, що збільшується найшвидше (в розрізі вікових когорт), – це когорта містян у віці понад 60 років. У період із 1989 по 2011 рік чисельність цієї вікової когорти в містах зросла на 21%. Натомість зменшення чисельності цієї когорти в селах на 19% компенсує наслідки цього приросту в містах, завдяки чому в середньому по країні її чисельність збільшилась на 3%. Для цієї старшої вікової когорти характерною є розбіжність динаміки її чисельності залежно від статі: загальна чисельність чоловіків у віці 60 років і старше зросла в період із 1989 по 2011 рік на 11%, а жінок – менш ніж на 1%. Деякі аналітики вважають, що більша кількість чоловіків, загиблих під час Другої світової війни<sup>3</sup>, могла б пояснити низькі показники, що спостерігалися в цій когорті у 1989 році, та подальше значне її збільшення у 2011 році. Помітне також значне збільшення чисельності чоловіків у містах у когорті 60 років і старше, яка зросла на 26%, та жінок тієї самої вікової групи, яка зросла на 18%. На відміну від цього в сільській місцевості чисельність як чоловіків, так і жінок у цій віковій когорті знизилась, причому у випадку жінок вона знижувалась удвічі швидше, ніж у чоловіків (23% у випадку жінок та 10% у випадку чоловіків). Описані тенденції є наслідком поєднання динаміки внутрішньої та зовнішньої міграції: для чоловіків більш характерною є внутрішня міграція з села в місто, тоді як жінки відносно частіше вдаються до зовнішньої міграції.

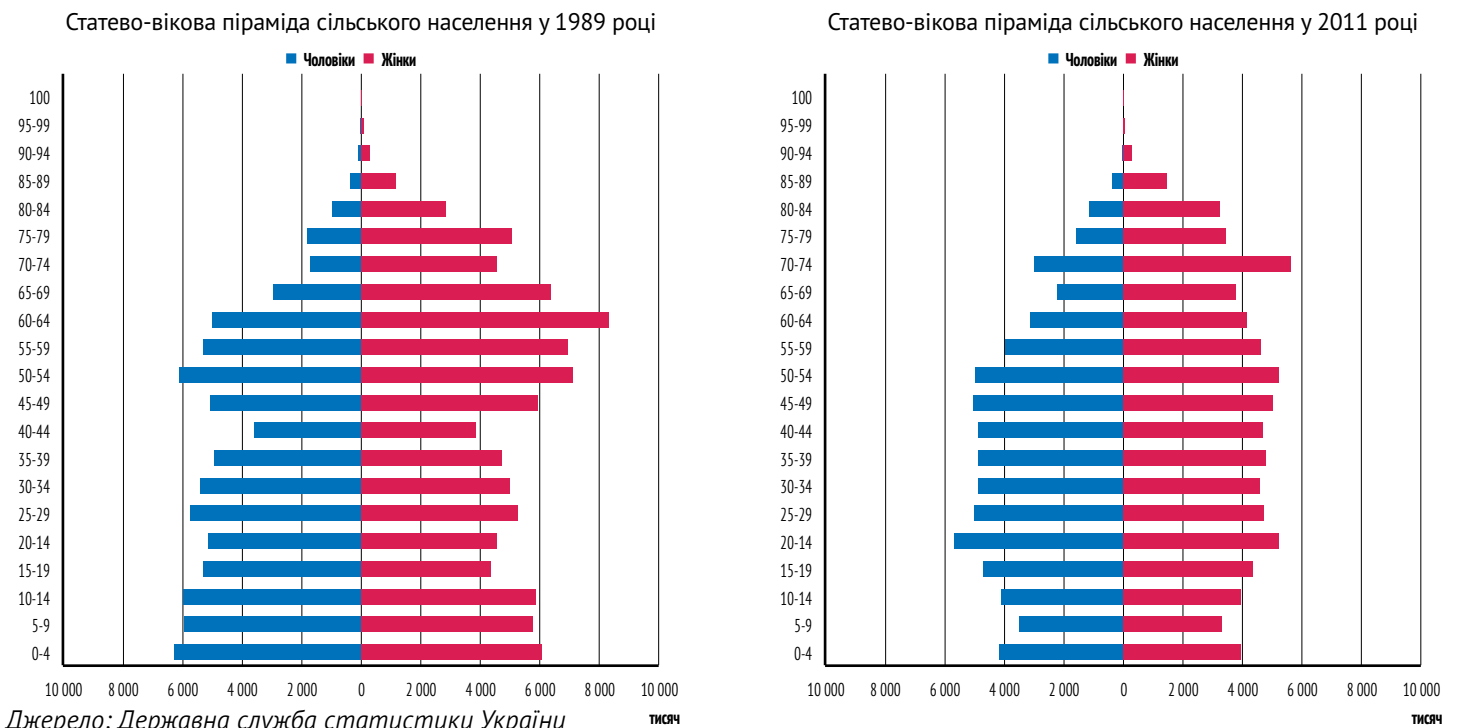
<sup>3</sup> Чисельність загиблих у цей період оцінюється приблизно в 7 мільйонів осіб (Andrew Gregorovich, World War II in Ukraine: Total Losses by Country (Ендрю Грегорович, «Друга світова війна в Україні: сукупні втрати країни»))

Рисунок 4. Структура населення міст за віком віддзеркалює сплюснення загальних демографічних пірамід



Джерело: Державна служба статистики України

Рисунок 5. Зменшення частки молоді меншою мірою зачіпає сільську місцевість. У сільській місцевості спостерігається також скорочення чисельності старіших за віком когорт населення.



Джерело: Державна служба статистики України

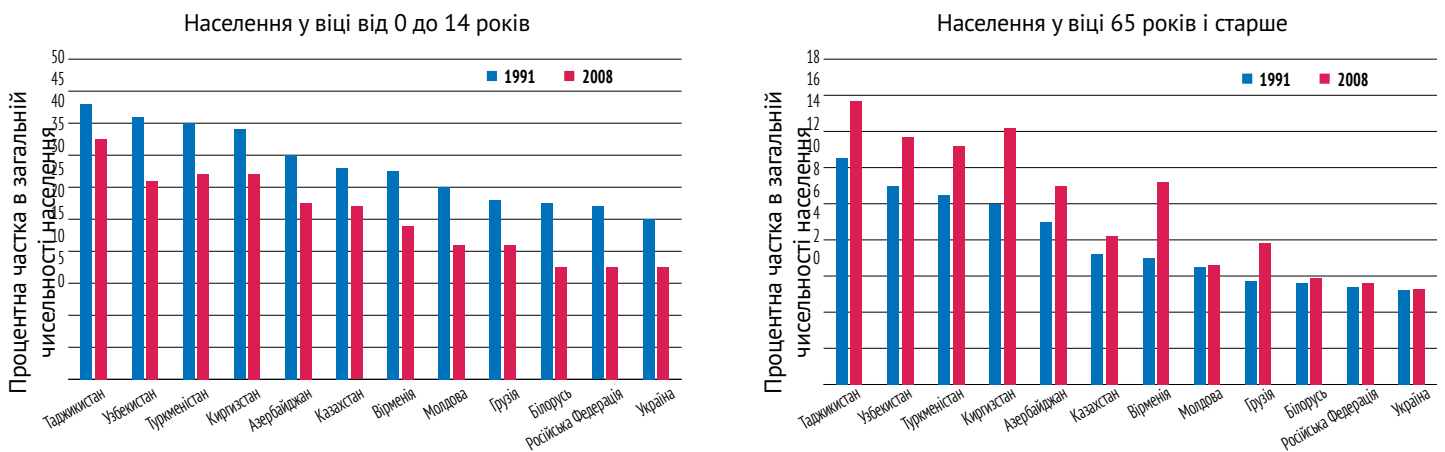
Незважаючи на всю подібність цих змін до демографічних тенденцій інших країн колишнього СРСР, старіння населення в Україні має більш драматичний характер. Як показано на рисунку 7 і в 1991, і у 2008 роках процентна частка населення у віці від 0 до 14 років була найнижчою серед усіх країн колишнього СРСР. Водночас, частка населення у віці 65 років і старше в Україні є найбільшою в регіоні та зростає. Ці тенденції супроводжуються певним зростанням коефіцієнта народжуваності в період після 2001 року, який усе одно залишається дуже низьким (рисунок 8). Ще важливішим є те, що показники фертильності залишаються дуже низькими та є нижчими за рівень відтворення, як мінімум, із 1990 року.

Рисунок 6. Стрімке падіння показників фертильності веде до значного зменшення молоді когорти



Джерело: Державна служба статистики України

Рисунок 7. Україна старіє швидше, ніж сусідні країни

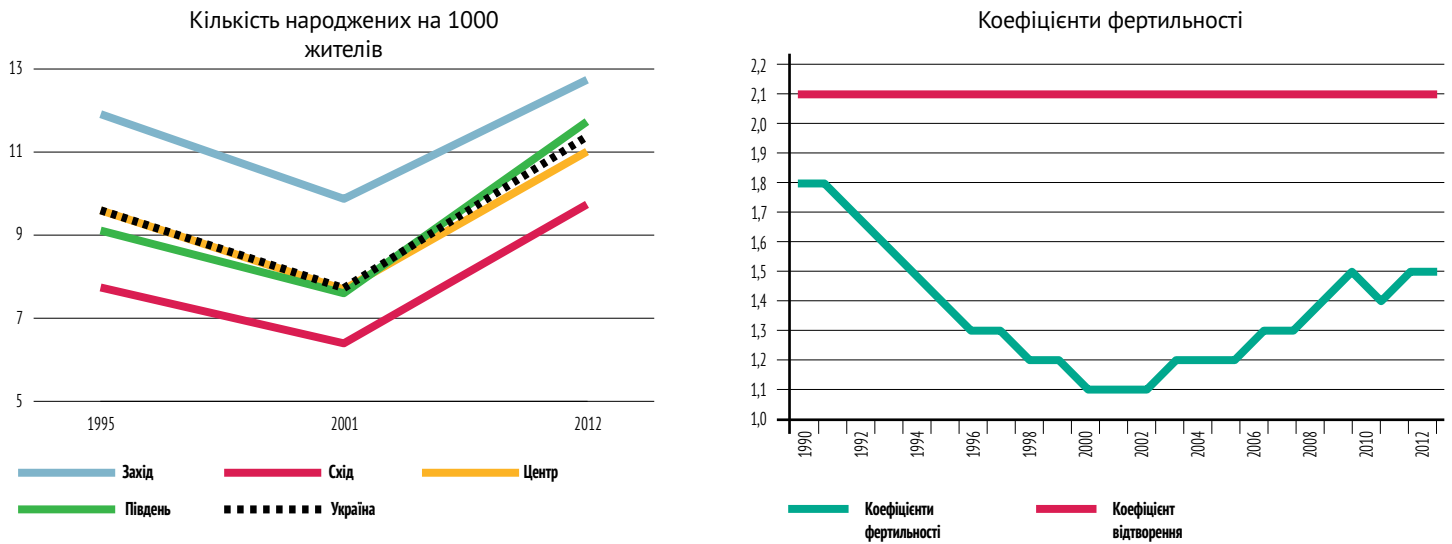


Джерело: Eurasian Cities 2012 («Євразійські міста-2012»)

Динаміка змін населення України є різною в різних регіонах, причому Східний регіон втрачає молодь швидше за решту. Негативний приріст спостерігається в цьому регіоні в усіх вікових когортах, окрім осіб віком 60 років і більше (див. рисунок 9 нижче). В усіх решті регіонах, навпаки, чисельність вікової когорти від 40 до 60 років зростає. Населення Західного регіону зменшується повільніше. Причиною цього є – в середньому – більш висока фертильність (12,76 народжених на 1000 жителів на Заході проти 9,7 народжених на 1000 жителів на Сході) й нижча смертність (13,62 на 1000 жителів на Заході проти 15,56 на 1000 жителів на Сході), ніж у Східному, Центральному та Південному регіонах. Крім того, підвищені показники смертності у Східному регіоні можуть пояснюватися значною часткою осіб у регіоні, що працюють у гірничодобувній галузі, в якій показники смертності та інвалідності працівників зазвичай є вищими<sup>4</sup>.

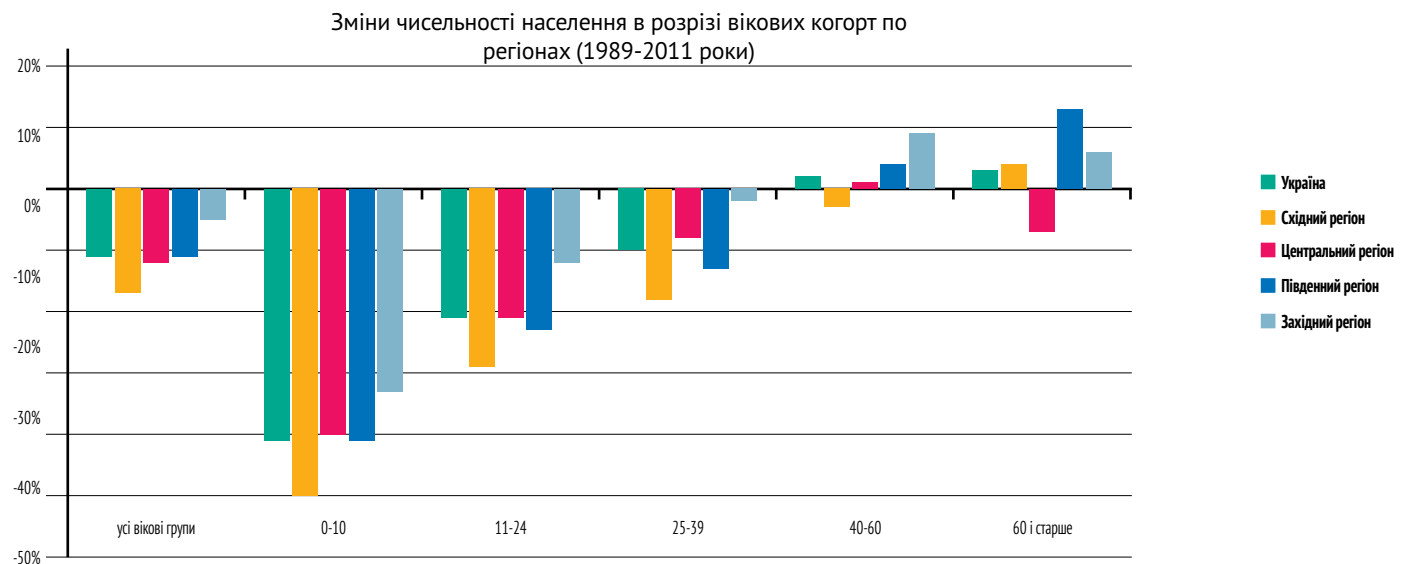
4 За даними фонду Jamestown Foundation («Джеймстаун Фаундейшн») Україна посідає друге місце у світі за смертністю від нещасних випадків у гірничодобувній галузі, поступаючись лише Китаю (Eurasia Daily Monitor Volume: 6 Issue: 167). Ця тенденція є поширеною в усьому світі. Зокрема, гірничодобувна галузь у США посідає друге місце за смертністю (Бюро трудової статистики США, національне обстеження щодо нещасних випадків на виробництві зі смертельними наслідками 2006 року).

Рисунок 8. У порівнянні з 2001 роком рівень народжуваності зріс, але залишається дуже низьким. Динаміка змін показників фертильності є аналогічною: вони залишаються нижчими за рівні відтворення, як мінімум, із 1990 року



Джерело: Державна служба статистики України (ліворуч) і Світовий банк (WDI) (праворуч)

Рисунок 9/ У східному регіоні України спостерігається найбільш стрімке скорочення населення в цілому

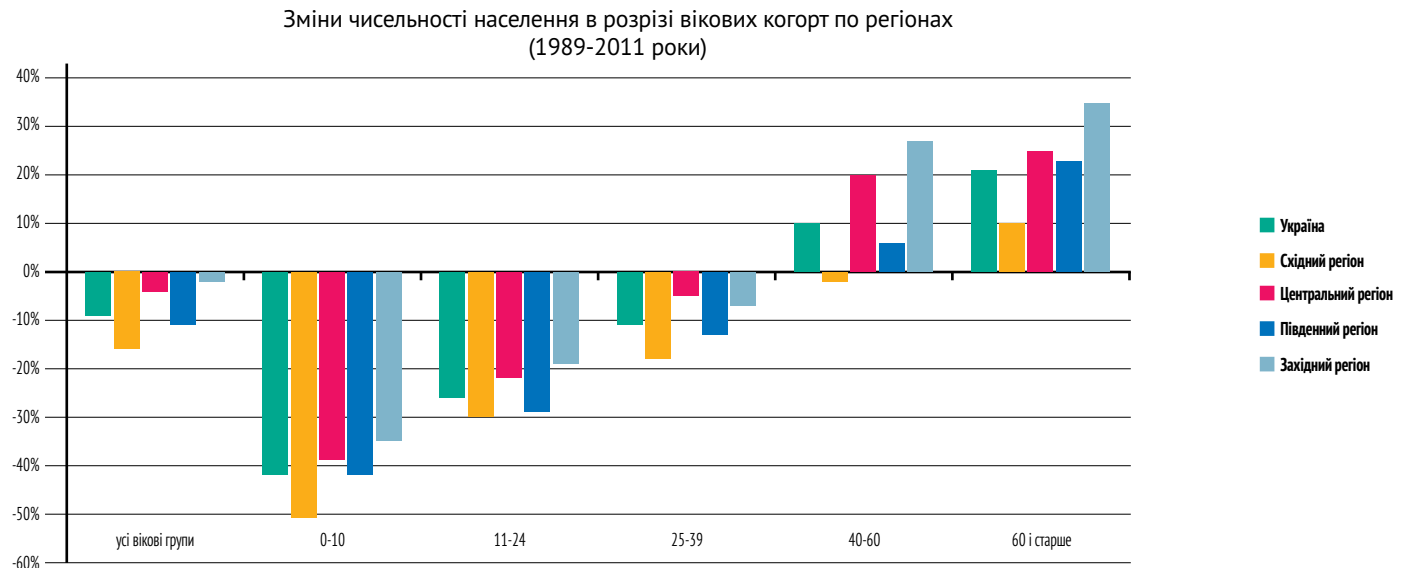


Джерело: Державна служба статистики України

Населення міст стрімко старіє в усіх регіонах України. І хоча пов'язані зі старінням зміни, що спостерігаються в усіх перших трьох вікових когортах міського населення: від 0 до 10 років, від 11 до 24 років та від 25 до 39 років, є близькими до змін, відзначених для всієї країни в цілому, когорта міського населення у віці 60 років і старше зростає набагато швидше, ніж решта когорт у містах (рисунок 10). Чисельність населення цієї когорти зростає найшвидше в Західному регіоні, де також спостерігається суттєве збільшення чисельності когорти віком від 40 до 60 років. Стрімке старіння міського населення в усіх регіонах знаходить своє віддзеркалення у зростанні середнього віку населення України, як видно з рисунку 11.

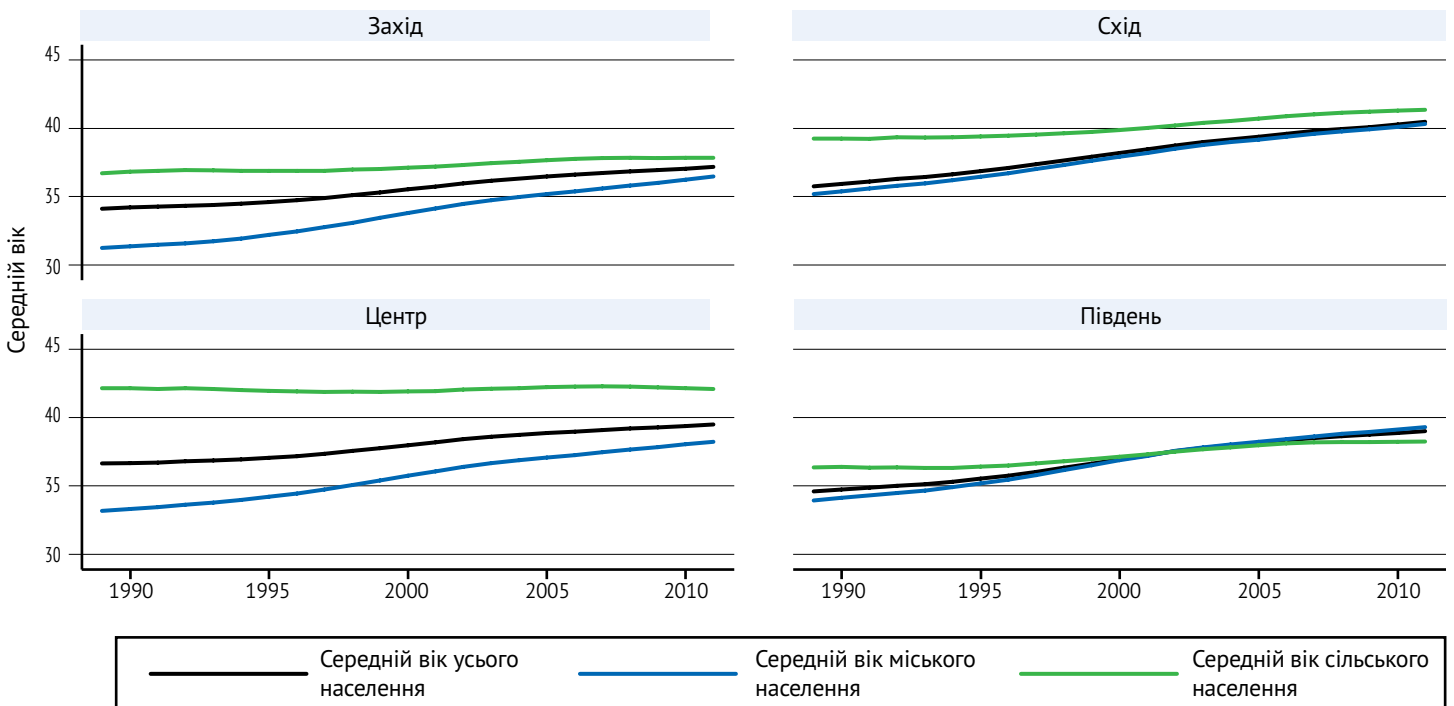


Рисунок 10. У східному регіоні відзначено найбільше скорочення населення міст



Джерело: Державна служба статистики України

Рисунок 11. Середній вік зростає в усіх містах



Джерело: Державна служба статистики України

І хоча головну роль у загальному зменшенні чисельності населення відіграють як зниження фертильності, так і старіння, виїзна міграція також має велике значення. Аналіз гаданої міграції<sup>5</sup> по всіх регіонах указує на те, що значна частина зменшення чисельності населення є наслідком чистої виїзної міграції. Це вказує на ту потенційну роль, що її виїзна міграція може відігравати у зменшенні чисельності населення в цілому<sup>6</sup>. Крім того, в Західному регіоні при порівнянні річних даних за періоди з 1995 по 2001 рік і з 2001 по 2010 рік помітна цікава зміна в поведінкових закономірностях. Оскільки аналіз гаданої міграції не є досконалим, то для подальшого вивчення закономірностей міграції використовуються додаткові джерела інформації.

Останніми дослідженнями підтверджується, що негативна чиста міграція зробила внесок у подальше зменшення чисельності населення, ставши для країни одним із найбільших викликів. За оцінками Міжнародної організації праці (МОП), у період із січня 2010 року по червень 2012 року за кордоном працювали або шукали роботу 1,2 млн осіб (або 3,4% населення<sup>7</sup>. Крім того, за даними Державної служби статистики України лише у 2013 році з країни виїхало 621 842 особи<sup>8</sup>.

Трудова міграція з України має, головним чином, циклічний та сезонний характер. За даними «Модульного вибіркового опитування з питань трудової міграції в Україні у 2013 році», середня тривалість перебування мігрантів за кордоном протягом останньої поїздки в цілях роботи становила 5 місяців. Ті, хто виїжджають у сусідні країни (в Росію, Білорусь, Польщу, Чехію та Угорщину) зазвичай періодично працюють на короткостроковій основі та повертаються в Україну назавжди. Водночас, ті, хто виїжджають до країн Південної Європи та Німеччини, як правило, залишаються працювати протягом довшого часу.

Наявні дані вказують на те, що основний обсяг недавньої міграції з України (до початку нинішнього конфлікту) спрямовувався в країни Співдружності Незалежних Держав (СНД) та Європейського Союзу (ЄС). У 2010-2012 роках найбільшими країнами-отримувачами мігрантів з України були Російська Федерація (43,2% мігрантів з України), Польща (14,3%), Італія (13,2%) та Чехія (12,9%). Чимало мігрантів з України прибуло також в Іспанію, Німеччину, Угорщину, Португалію та Білорусь. Історично мали місце три окремі хвилі міграції з України: у 1890-1914 роках, напередодні Другої світової війни та після неї, а також після здобуття Україною незалежності. Українську діаспору за кордоном можна визначати за різними критеріями: одним із них є країна народження, а другим – країна громадянства. У таблиці 1, поданій нижче, представлено розподіл української діаспори за обома критеріями, визначений Центром міграційної політики. За офіційними даними статистичної служби України найбільше українців живуть у таких країнах: Російській Федерації (1,93 млн), Канаді (1,2 млн), США (893 тис.), Бразилії (500 тис.), Казахстані (333 тис.), Молдові (477 тис.) та Аргентині (250 тис.).

Переважає більшість мігрантів тієї хвилі, що розпочалась після здобуття Україною незалежності й тривала до початку конфлікту, походили з областей Західного регіону (рисунки 12 та 13). За даними модульного вибіркового опитування МОП 2012 року з питань міграції в Україні з Заходу в період 2010-2012 років походило 72% мігрантів. При цьому слід відзначити, що офіційна статистика може недооцінювати реальний потік мігрантів, чимало з яких можуть мігрувати незаконно та без документів. Областю з найвищим коефіцієнтом міграції було Закарпаття з відносно молодим і різноманітним населенням, значну частку якого становлять угорці (12%), румуни (2,6%), росіяни (2,5%) та словаки (0,5%). Ця область також має найвищу процентну частку циган у населенні (1,1%), і їхня мобільність також може додаватися до міграційного балансу. Внесок інших регіонів у виїзну міграцію з України був меншим. Деякі закономірності щодо вибору місць призначення при міграції можна відстежити за вибіркою МОП; як і очікувалось, більшість мігрантів зі Східного регіону прямували в Росію, тоді як мігранти з Західного регіону прямували до великої кількості місць призначення. Крім Росії, популярним місцем призначення для мігрантів із Південного регіону була Німеччина, тоді як близькість Польщі привабляла в цю країну значну кількість мігрантів із Західного регіону.

5 Гадана міграція оцінюється як залишок після врахування кількостей народжень і смертей при порівнянні чисельності населення.

6 Міжнародна організація з міграції, Migration in Ukraine: Facts and Figures («Міграція в Україні: факти та цифри»), 2011.

7 МОП, Modular Sample Survey on labor Migration in Ukraine («Модульне вибіркоче дослідження трудової міграції в Україні») (2013).

8 Ukrstat.org – «публікація документів Державної Служби Статистики України»



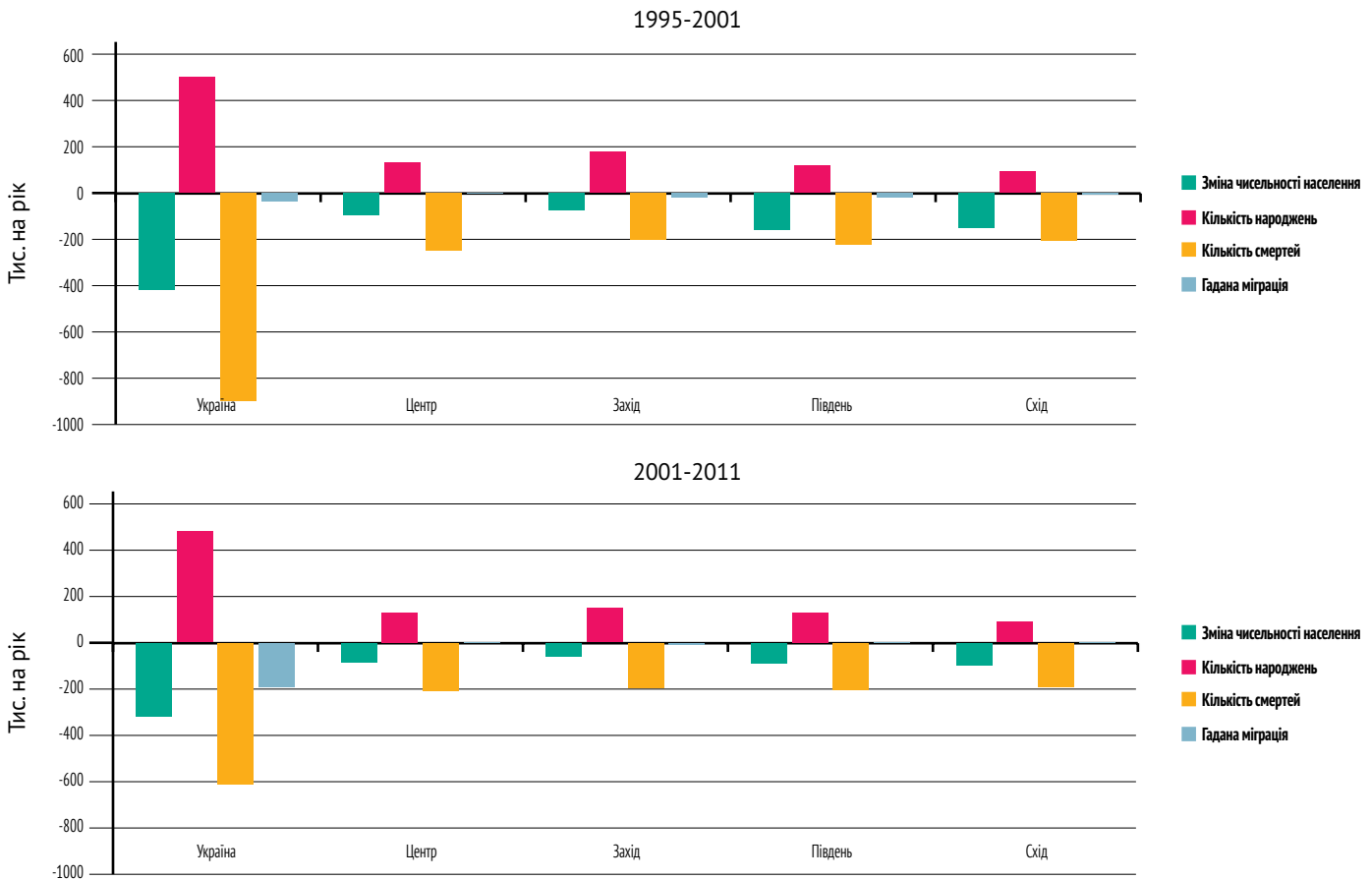
Таблиця 1. Розселення української діаспори по країнах проживання (близько 2012 року)

Країна проживання	Визначення	Базисна дата	Кількість (Росія – А)	Кількість (Росія – В)	% (Росія – А)	% (Росія – В)
ЄС, з яких			1 052 184		19,7	53,3
Польща	(А)	2012	227 446		4,3	12,2
Італія	(А)	2012	201 830		3,8	10,8
Німеччина	(В)	2012	153 393		2,9	8,2
Країни СНД та Грузія			3 581 104	114 519	67,1	6,1
з яких Росія	(А)	2002	3 581 104	х	66,7	х
Росія	(В)	2010	3 559 975	59 339	х	5,0
Білорусь	(В)	2009	16 874		0,3	0,9
Молдова	(В)	2010			0,1	0,2
Інші країни, з яких			702 551		13,2	37,6
США	(А)	2011	352 793		6,6	18,8
Ізраїль	(А)	2005	258 793		4,9	13,8
Канада	(А)	2006	59 460		1,1	3,2
<b>РАЗОМ</b>			<b>5 335 840</b>	<b>1 869 255</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Визначення: Залежно від країни призначення мігрантів з України класифіковано за країною народження (А) або за країною громадянства (В). Оскільки Росія повідомляє показники за обома визначеннями, то для Росії подано відповідні оцінки (А) та (В).

Джерело: Центр міграційної політики, Мрс - Migration Profile: Ukraine («Міграційний профіль: Україна») (2013)

Рисунок 12. Дедалі важливішим чинником скорочення населення України стає міграція



Джерело: Державна служба статистики України

Рисунок 13. Коефіцієнт трудової міграції в розрізі регіонів



Джерело: Аналіз, проведений авторами; МОП, Модульне вибіркове дослідження трудової міграції в Україні (2012)

Таблиця 2. У період із 2010 по 2012 рік мігранти прибували, головним чином, із Західного регіону України

	Усього (000)	Усього (%)	Усього (тис.)				Процентна частка за місцем призначення				Процентна частка за походженням			
			Центр	Південь	Схід	Захід	Центр	Південь	Схід	Захід	Центр	Південь	Схід	Захід
<b>Російська Федерація</b>	511	43,2	76,1	50,6	102,2	282,1	14,9	9,9	20,0	55,2	64,5	49,9	88,1	33,2
<b>Польща</b>	168,4	14,3	6,6	3,9	0,0	158,0	3,9	2,3	0,0	93,8	5,6	3,8	0,0	18,6
<b>Італія</b>	156	13,2	9,0	10,9	2,7	133,4	5,8	7,0	1,7	85,5	7,7	10,8	2,3	15,7
<b>Чехія</b>	153	12,9	10,3	0,0	0,0	142,7	6,7	0,0	0,0	93,3	8,7	0,0	0,0	16,8
<b>Іспанія</b>	52,6	4,5	1,3	10,0	0,0	41,3	2,5	19,0	0,0	78,5	1,1	9,9	0,0	4,9
<b>Німеччина</b>	27,8	2,4	2,0	11,8	4,5	9,5	7,2	42,4	16,2	34,2	1,7	11,6	3,9	1,1
<b>Угорщина</b>	23	1,9	0,0	0,0	0,0	23,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	2,7
<b>Португалія</b>	21,7	1,8	9,1	0,0	0,0	12,6	41,9	0,0	0,0	58,1	7,7	0,0	0,0	1,5
<b>Білорусь</b>	21,5	1,8	2,4	0,0	0,0	19,1	11,2	0,0	0,0	88,8	2,0	0,0	0,0	2,2
<b>Інші країни</b>	46,6	3,9	1,3	14,1	6,7	29,1	2,8	30,3	14,4	62,5	1,1	13,9	5,8	3,4
<b>УСЬОГО</b>	<b>1181,6</b>	<b>100</b>	<b>118,1</b>	<b>101,3</b>	<b>116,1</b>	<b>850,8</b>	<b>10,0</b>	<b>8,6</b>	<b>9,8</b>	<b>72,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Джерело: МОП, Modular Sample Survey on labor Migration in Ukraine («Модульне вибіркове дослідження трудової міграції в Україні») (2012).

Основними місцями призначення для мігрантів із Закарпаття є Чехія та Угорщина. Головною причиною цього є територіальна близькість. Ще одним чинником, що сприяє цьому, є специфіка етнічного складу Закарпаття: саме в цьому регіоні, який історично був частиною Австро-Угорської імперії, живуть більшість угорців України. З решти західних областей походить велика кількість мігрантів, що виїхали до країн Південної Європи – зокрема, до Португалії, де Українці стали другою за розміром спільнотою іммігрантів після бразильців: там офіційно зареєстровано близько 44 тисяч мігрантів.

Мігранти з України можуть мати різноманітний профіль, але вони є непропорційно молодшими, а близько двох третин емігрантів є чоловіками. Водночас, емігранти, що виїхали до різних країн призначення мають певні особливості. До деяких країн Південної Європи виїжджає більше жінок, причиною чого є попит у цих країнах на роботу у сфері сервісу, тоді як до Російської Федерації виїжджає більше чоловіків, тому що тут є більшим попит на ручну або механічну роботу. Крім того, 45% мігрантів – це особи віком від 15 до 35 років, тоді як у загальній чисельності населення України на цю вікову когорту припадає 29%, що вказує на надмірну представленість молоді серед мігрантів з України. Крім того, місця походження мігрантів майже порівну діляться між селом (55%) і містом (45%).

У тому, що стосується освітнього рівня мігрантів, у дослідженні МОП<sup>9</sup> було зроблено висновок про те, що українські мігранти до більшості європейських країн є більш освіченими, ніж місцева робоча сила. Тим не менш, більшість тимчасових мігрантів з України належать до сегментів населення України з нижчими освітніми досягненнями (наприклад, будівельними, що їдуть у Росію, та працівники сфери сервісу, що виїжджають у Південну Європу). І, навпаки, молодші та високоосвічені мігранти, як правило, виїжджають із країни назавжди в пошуку кращих професійних та фінансових можливостей.

На рисунку 3 показано, що вищі показники трудової міграції спостерігалися в Західному регіоні України в період із 2010 по 2012 рік. Аналіз закономірностей міграції після початку конфлікту подано в розділі «Висновки». Аналіз закономірностей внутрішньої трудової міграції до конфлікту представлено в розділі 2 після аналізу урбанізації.

## Основні моменти та висновки для подальшої розробки державної політики та аналітичної роботи

Упродовж останніх двох десятиріч населення України скорочувалося та старіло. За цей період країна втратила 13% свого населення. Стрімке зниження приросту населення було частково пов'язане з виїзною міграцією, а частково – з загальною тенденцією до старіння населення та суттєвого зниження фертильності. Показники фертильності залишаються дуже низькими та є нижчими за рівень відтворення, як мінімум, із 1990 року. Динаміка змін чисельності населення є різною для різних вікових когорт, міського та сільського населення, а також регіонів. Зниження чисельності наймолодшої когорти (від 0 до 10 років) є значно стрімкішим, становлячи 41%, ніж зниження чисельності когорти віком від 11 до 39 років. Чисельність наймолодшої когорти знижується в містах швидше, ніж у сільській місцевості. І навпаки, сегментом населення, що збільшується найшвидше є когорта містян у віці понад 60 років, яка за останні два десятиріччя зросла на 21%. Динаміка змін населення України є різною в різних регіонах, причому Східний регіон втрачає молодь швидше за решту. Що ж стосується виїзної міграції, то переважна більшість мігрантів – у період до початку конфлікту – є вихідцями з областей Західного регіону; серед них непропорційно великою є частка молоді і вони, головним чином, є чоловіками. Як буде показано в наступних розділах, загальне зменшення чисельності населення призводить до суттєвого скорочення населення більшості міських центрів в Україні та прискорилось після початку конфлікту у 2014 році.

Загальне скорочення та старіння населення України тягне за собою значні виклики у сфері економічного розвитку та містобудування з відповідними наслідками для фіскальної політики та змінами попиту на державні послуги. Може знизитись також загальний рівень участі в трудовій діяльності через припинення працівниками старшого віку трудової діяльності та їх прилучення до непрацюючого населення. Зазначене старіння може вести до зниження податкових надходжень через скорочення чисельності робочої сили та зменшення обсягу власних заощаджень працівників і, як очікується, може збільшувати попит на державні видатки у сфері охорони здоров'я, догляду та пенсійного забезпечення. Водночас, як стверджується в недавньому дослідженні Світового банку «Золотий вік старіння»<sup>10</sup>, старіння та скорочення населення зовсім не обов'язково веде до економічної катастрофи, оскільки демографічні явища, що спостерігаються в регіоні, можуть виявитись за своїм характером тимчасовими. Зокрема, зменшення чисельності робочої сили може збільшити розмір капіталу, доступного наявним працівникам, а отже й сприяти підвищенню продуктивності. Для ослаблення потенційних наслідків старіння населення у зазначеній доповіді рекомендується підвищити пенсійний вік для кращого віддзеркалення приросту очікуваної тривалості життя; зосередитись на реалізації державної політики, спрямованої на підвищенні показників фертильності до прийнятних рівнів; вести реформування систем охорони здоров'я та тривалого догляду, щоб уможливити більш здорове старіння; а також спиратися на міграцію як один із елементів рішення. Ключову роль у цьому процесі мають відігравати органи місцевого самоврядування.

<sup>9</sup> Ganna Vakhitova and Tom Coupe, The Relations between Education and Migration in Ukraine («Відносини між освітою та міграцією в Україні»), International Labor Organization, 2014.

<sup>10</sup> World Bank Group, The Golden Age of Aging (Група Світового банку «Золотий вік старіння») (2014).

Водночас, місцевій владі доведеться змінити свої підходи до планування та експлуатації інфраструктури, а також до фінансування та надання послуг. З огляду на зниження густоти населення в містах може виникнути потреба в консолідації мікрорайонів. Плани надання державних послуг, розроблені для більшої кількості населення, можуть бути змінені, щоб врахувати зниження попиту. Крім того, старіння населення міст впливає також на попит на житло і його тип (зокрема, викликає необхідність будівництва закладів тривалого догляду), на громадський транспорт (адже літні люди, як правило, їздять менше та мають інакші потреби з точки зору конструкції транспортних засобів), а також на інші базові послуги. Поєднання тенденції загального старіння міського населення та падіння показників фертильності, ймовірно, також сприятиме зміщенню попиту з освітніх послуг на послуги охорони здоров'я. У зв'язку з цим містам доведеться пристосовувати свою соціальну та матеріальну інфраструктуру до потреб і вимог свого населення, які змінюються.

## II. Урбанізація та система міського розселення <sup>11</sup>

### Міста України в радянський період

Масштабна урбанізація в Радянській Україні розпочалась лише після 1945 року у зв'язку зі зростанням попиту промислових підприємств на робочу силу та ініціативою з масового будівництва житла. У 1945 році в міських населених пунктах мешкало лише 34% населення України; в країні переважало сільське населення. Стрімка урбанізація розпочалась пізніше. Її спричинило зростання попиту промислових підприємств у містах Радянської України на робочу силу та масштабна кампанія з будівництва житла, в основі якої лежала житлова реформа, ініційована М. С. Хрущовим наприкінці 1950-х років. Зростання міського населення по всьому СРСР було пов'язане, насамперед, із масовим переселенням сільського населення в міста. В Україні урбанізація та індустріалізація відбувалися пліч-о-пліч; у міру відновлення в СРСР інфраструктури та заводів, зруйнованих під час війни, та будівництва нових підприємств сюди з центральних районів Росії та інших регіонів СРСР почали прибувати робітники.

У той час більшість населення України мешкало в комунальних квартирах, гуртожитках або бараках, а будівництво односімейного житла з усіма основними зручностями стало в 1950-1960 роки предметом загальнодержавної політики. Політика у сфері містобудування була тісно пов'язана з рішенням про розширення обсягів житлового будівництва. Індустріалізація та стандартизація житлового будівництва уможливили стрімке збільшення пропозиції житла та відіграли головну роль у зростанні міст України. Ідея будівництва простого та утилітарного багатоквартирного житла потрапила в СРСР із Німеччини та США, де вже в 1930-ті роки розпочалось, а одразу ж після Другої світової війни продовжилось будівництво житла з готових конструкцій (мова йде, зокрема, про концепцію панельного будівництва (Plattenbau), поширену в Німеччині). Нові будівлі збиралися на будівельних майданчиках із виготовлених на заводах конструкцій. За оцінками, в період із 1956 по 1964 рік в Україні було збудовано більше будівель, ніж за попередні 38 років радянського режиму<sup>12</sup>.

У ті часи містобудування розглядалось як один із засобів досягнення вищої соціально-економічної справедливості в містах України. На XXII з'їзді КПРС, що відбувся 1961 року, окреслив програму, націлену на усунення дисбалансів у соціальній інфраструктурі між містами та селами. Водночас, перед урядовцями було поставлене завдання уникати надмірної концентрації населення у великих містах, заохочувати розвиток малих міст і селищ, а також перетворювати села на більші за розміром селища міського типу. У ті часи оптимальною вважалася чисельність населення міста від 20 000 до 300 000 жителів<sup>13</sup>. Одним із чинників державної політики була мізерна площа житла на душу населення, котра в таких містах, як Москва або Київ, становила близько 4-5 м<sup>2</sup>.

<sup>11</sup> Під час проведення регіонального огляду країни в цьому документі використовуються описи чотирьох географічних регіонів, розроблені Київським міжнародним інститутом соціології: Схід, Центр, Південь та Захід.

<sup>12</sup> Yaroslav Hrych, "Urbanization According to Plan," (Ярослав Гирич, «Урбанізація за планом»), The Ukrainian Week, 26 September 2012; на сайті <http://ukrainianweek.com/History/60924>.

<sup>13</sup> Інститут містобудування Академії будівництва та архітектури Української РСР (1950).

Розвиткові та подальшому старінню міст України сприяла радянська командно-адміністративна система. У 1956-1965 роках кількість міст значно зросла почасти завдяки внесенню змін до законодавства, якими обласним радам було дозволено надавати селищам статус міста, тоді як раніше таке право в Україні мав лише уряд (або Верховна Рада). І якщо в 1946 році система міського розселення України складалась із 258 міст, то до 1959 року їх кількість зросла до 331 міста, а до 1970 року – до 385. Наприклад, місто Ужгород мало наприкінці війни лише 17 000 жителів, але після надання місту статусу обласного центру (в 1946 році) та відкриття університету його населення значно зросло. У 1989 році місто мало більш ніж 100 000 жителів. І навпаки, ті населені пункти, які втрачали свій статус «міста», потроху згасали.

У післявоєнну епоху міста розвивались навколо ключових промислових підприємств, а їх розвиток диктувався політикою індустріалізації. Більшість цих міст виникли в пріоритетних промислових районах, визначених та утворених урядом у центрі, – в Донецькій, Луганській і Дніпропетровській областях, а також у Причорномор'ї. Ця політика призвела до утворення монофункціональних міст<sup>14</sup>, більшість населення яких працювала на одному або кількох профільних підприємствах, від яких повністю залежало все міське господарство. Детальніший огляд монофункціональних міст представлено нижче у виносці 1.

### ВИНОСКА 1. СИСТЕМА МОНОФУНКЦІОНАЛЬНИХ МІСТ

Термін «монофункціональне місто» або «мономісто» описує місто, в якому економічні показники та рівень зайнятості населення величезною мірою залежать від одного або кількох промислових підприємств. В Україні мономіста визначено в законодавстві як міста, «спеціалізацію праці економічно активного населення в якому визначають підприємства здебільшого однієї-двох профільюючих галузей економіки, що формують дохідну частину бюджету міста, забезпечують функціонування соціальної інфраструктури та інших об'єктів життєзабезпечення населення».

На даний час в Україні є 111 монофункціональних міст: 32 центри вугледобування, 27 центрів обробної промисловості, 18 аграрно-індустріальних центрів, по 9 центрів транспорту та енергетики, 7 центрів видобування рудної та нерудної сировини, 6 центрів хімічної та нафтопереробної промисловості, 2 лікувально-оздоровчих центри та 1 центр художніх промислів.

Монофункціональних міст найбільше в Донецькій області – там їх 27. Це можна частково пояснити рішенням про спеціалізацію східної частини Радянської України на видобуванні вугілля, металургії, важкому машинобудуванні, хімічній промисловості тощо завдяки великому обсягові природних ресурсів Східного регіону. Монофункціональний підхід до містобудування широко застосовувався в епоху централізованої планової економіки як засіб індустріалізації та територіального управління, яке орієнтувалось, головним чином, на потреби великих промислових підприємств і відповідної інфраструктури. Протягом 1950-1970 років вузька промислова спеціалізація окремих міст у поєднанні з великомасштабною інфраструктурою та інтенсивними транспортними потоками були характерними рисами парадигми «територіально-промислових комплексів», що насаджувалася по всьому СРСР.

Саме через успадковану з тих часів економічну спеціалізацію монофункціональні міста виявились особливо вразливими по відношенню до економічних змін, що відбулись у країні в пострадянські часи. Зокрема, в Донецькій і Луганській областях економічні показники цих міст сильно залежать від стану запасів корисних копалин у регіоні, рівня промислового розвитку, а також конкурентоспроможності сировини, що видобувається місцевими підприємствами. Ці міста залежать від спроможності нових приватних власників керувати місцевими підприємствами у спосіб, що сприяє зростанню їх конкурентоспроможності. Багато з цих міст, що залежать від вугледобувних підприємств, так і не змогли знайти свій шлях до відновлення економічного зростання після масованої перебудови промисловості та закриття підприємств через їхню низьку конкурентоспроможність у пострадянські часи.

*Джерело: L.M. Kuzmenko, M.O. Soldak, Mono-functional cities: Problems, support provision and development («Монофункціональні міста: проблеми, надання підтримки та розвиток»), 2010.*

<sup>14</sup> Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» №1580-IV від 04.03.2004 року (українською мовою) – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1580-15>

Основні міські агломерації України постали в період із 1957 по 1979 рік. Чисельність населення Києва досягла мільйонного рівня в 1957 році, Харкова – у 1962 році, а Одеси – в 1974 році. У 1976 році в Києві мешкало вже 2 млн жителів, а в 1979 році мільйонної позначки сягнуло й населення Дніпропетровська та Донецька. Урбанізація була стрімкою: якщо в 1959 році в Радянській Україні було лише 25 міст із більш ніж 100 000 жителів, то в 1979 таких міст було вже 46<sup>15</sup>. Водночас, внутрішня міграція сильно стримувалась нормами системи «прописки» (так у радянські часи називали систему реєстрації населення, стислий огляд якої подано у виносці 2), яка значно ускладнювала населенню колишнього СРСР переїзди в межах країни. Політику у сфері внутрішньої міграції в країні було пом'якшено лише в пострадянські часи. У період із 1935 по 1974 рік було запроваджено фактичну заборону на переселення жителів села. Лише в 1974 році колгоспникам було надано можливість одержувати паспорти. До цього вони не мали документів державного зразку та не мали права покидати місце свого проживання під страхом притягнення до кримінальної відповідальності.

### ВИНОСКА 2. ЕВОЛЮЦІЯ СИСТЕМИ ПРОПИСКИ

Однією з найбільших перешкод на шляху внутрішньої мобільності в Україні була система прописки (реєстрації населення в країнах колишнього СРСР), запроваджена в 1930 році, що одночасно виконувала функції дозволів на проживання та засобу контролю міграції в межах Радянського Союзу. Слово «прописка» пов'язане з записом, який вносився у внутрішній паспорт громадянина й дозволяв йому проживати в певній місцевості. Оформлення документів для прописки здійснювалось органами внутрішніх справ (міліції) та підтверджувалось печаткою у внутрішньому паспорті громадянина. Для реєстрації місця проживання або зміни місця проживання особи був потрібен офіційний дозвіл місцевої влади; проживання в будь-якій місцевості без прописки було заборонене аж до самого розпаду СРСР.

З 1933 року в системі прописки було запроваджено окремі паспорти для населення так званих «режимних» населених пунктів, в яких стороння особа практично не мала змоги одержати паспорт і відповідну прописку. Державна влада здійснювала повний контроль над оформленням паспортів і прописки в таких місцевостях. Першими «режимними» містами стали Київ, Одеса, Дніпропетровськ і Донецьк (який тоді називався Сталіно). Пізніше до цього переліку ввійшли й інші міста. Вже в 1953 році в країні було 340 «режимних» міст, населених пунктів і залізничних вузлів.

Систему прописки в Україні було офіційно скасовано з прийняттям нового положення про документи, що посвідчують особу, від 2 вересня 1993 року. Водночас, на практиці різниці між старою радянською системою прописки та новою системою майже не було. У 2004 році після кількарічного обговорення набрав чинності Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», яким було внесено зміни в стару систему реєстрації. Групи з захисту прав людини підкреслювали, що основною відмінністю нової системи обов'язкової реєстрації від системи прописки є можливість вибору громадянином місця проживання, праці та одержання послуг будь-де на території країни. Прийняття закону не обґрунтовувалося тим, що людям відмовляли в наданні послуг через відсутність реєстрації в тому місці, в якому вони проживали. Тим не менш, нова система досі має певні властивості, які ускладнюють процес зняття з реєстрації під час продажу нерухомості та реєстрації при купівлі нової нерухомості (покупці зобов'язані надавати доказ наявності в них майбутнього місця проживання при знятті з реєстрації за старим місцем проживання, що не завжди можливо зробити).

*Джерела: Immigration and Refugee Board of Canada, Ukraine: Information on whether the residence permit (propiska) system still exists («Інформація про те, чи досі існує система дозволів на проживання («прописки»»), 1992; Court Abolishes Propiska Law («Суд скасовує закон про прописку»), Kyiv Post, 29 November 2001, на сайті <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/court-abolishes-propiska-law.html>; Evgenija Navrotskaja, Roma and propiska in Ukraine («Рома та прописка в Україні»), 3 квітня 1999, на сайті <http://www.errc.org/article/roma-and-propiska-in-ukraine/593>; Immigration and Refugee Board of Canada, Responses to Information Requests («Відповіді на інформаційні запити»): UKR42598.E, на сайті <http://www.irb-cisr.gc.ca/Eng/ResRec/RirRdi/Pages/index.aspx?doc=445385>; United Kingdom, Home Office, Country of Origin Information Service, Country of Origin Information Report: Ukraine («Доповідь про країну походження: Україна»), на сайті [http://www.justice.gov/eoir/vll/country/uk\\_cntry\\_assess/2006/ukraine0606.pdf](http://www.justice.gov/eoir/vll/country/uk_cntry_assess/2006/ukraine0606.pdf)*

Система міських поселень в Україні розвинулась у радянські часи; їх виникнення та розвиток регулювались централізовано, а не на основі ринкових принципів. Попит і пропозиція житла та інших ресурсів і послуг жорстко регулювались. У містобудуванні домінував підхід, заснований на економії на ефекті масштабу, вузькій спеціалізації окремих промислових міст, а також широкій кооперації між містами та приміськими територіями. Територію СРСР було розділено на економічні райони з обмеженою кількістю спеціалізованих промислових міст, в яких розміщувались самодостатні промислові підприємства та об'єкти інфраструктури (електропостачання, водопостачання, дороги тощо). Після розпаду СРСР і переходу на ринкові рейки стало очевидним, що з просторової точки зору чимало міст було збудовано там, де їх узагалі не повинно було бути. Наприклад, багато міст не мають навколишніх сіл, з яких можна було б організувати постачання харчової продукції, що поставило їх у залежність до постачання субсидованих товарів. Крім того, існування багатьох промислових міст Східного регіону сильно залежало від постачання сировини та субсидованої енергії з інших республік СРСР; після відкриття кордонів вони виявились неконкурентоспроможними на міжнародному рівні. Монофункціональні міста, які були в економічній залежності від одного або кількох підприємств, виявились найбільш вразливими до такої ситуації.

І хоча розпад Радянського Союзу дав можливість перейти до більш ефективної системи розселення, та політика, що проводилась у перехідний період, лише зміцнювала бар'єри, що перешкоджали внутрішній мобільності в межах України. Протягом цього періоду право власності на житло було передане мешканцям практично без оплати, наслідком чого стала дуже висока частка житла у власності: за оцінкою Світового банку<sup>16</sup> в 2012 році у власності своїх мешканців перебувало 95% житла. Процес внутрішньої міграції та урбанізації в країні, а також шляхи реорганізації системи міського розселення України буде розглянуто в наступних розділах.

## Жителі України не завжди переселяються до нових економічних можливостей

Міграція в міста або з міста до міста указує на те, що люди шукають кращої роботи, а також є ознакою дієвої реорганізації людських ресурсів у межах країни. Для забезпечення економічного зростання та підвищення рівня життя необхідно сполучати людей із тими місцями, де виникають економічні можливості, або переселяти туди людей з місцевостей, що відстають або приходять у занепад<sup>17</sup>, що є важливим елементом сприяння розвитку України.

Найпомітнішою характерною рисою внутрішньої міграції після розпаду Радянського Союзу стало зниження обсягів переселень. Водночас, при порівнянні внутрішньої міграції в СРСР та внутрішньої міграції в Україні в наступний період (особливо протягом кількох перших років після здобуття незалежності) слід зробити одне зауваження. Скасування практики примусового розподілу випускників вищих навчальних закладів по території СРСР, а також складна економічна ситуація 1990-х років (безробіття, висока вартість житла, обмеження доступу до вищої освіти через її високу вартість, підвищення тарифів на перевезення тощо) призвели до зменшення кількості внутрішніх мігрантів. Крім того, в ті часи спостерігався сплеск зовнішньої міграції, пов'язаної, головним чином, із переїздами громадян із однієї республіки колишнього СРСР в іншу, що трохи раніше розглядалась як внутрішня міграція. У другій половині 1990-х років стан економіки країни поліпшився, внаслідок чого дещо активізувалася внутрішня міграція<sup>18</sup>. Крім того, під час розгляду даних про міграцію слід ураховувати, що офіційна статистика може не повністю показувати всю картину внутрішньої міграції, оскільки чимало людей переселились на нове місце проживання в межах країни непомітно для системи реєстрації.

Недавні дослідження внутрішньої міграції в Україні показують, що мало хто переїжджає в інше місто, шукаючи нових економічних можливостей. У доповіді Світового банку на цю тему, складеній у 2012 році, показано, що в Україні мігранти не

16 World Bank, In Search of Opportunities. How a More Mobile Workforce Can Propel Ukraine's Prosperity. («У пошуку можливостей: яким чином мобільніша робоча сила може просунути Україну до процвітання»), 2012, на сайті <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12268/NonAsciiFileName0.pdf?sequence=1>

17 У доповіді Світового банку з питань світового розвитку 2009 року (World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography) представлено орієнтоване на потреби державної політики широке обговорення аспектів, які роблять умови в містах оптимальними для підвищення продуктивності.

18 European Commission and GVG, Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe, Final Country Report: Ukraine (Доповідь Європейської Комісії та GVG про соціальні наслідки еміграції та міграції з села в місто в Центральній і Східній Європі – Підсумковий звіт по країні: Україна), 2012, на сайті [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8820&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8820&langId=en)



покидають відсталі території з недостатніми можливостями для пошуку роботи так швидко, як мали б<sup>19</sup>, а ті, хто їх покидає, зовсім не обов'язково переїжджає в регіони зі сприятливішими умовами з точки зору працевлаштування. Каталізатором їх руху натомість здається низький рівень соціальних видатків у рідних регіонах<sup>20</sup>. У дослідженні показано, що коефіцієнт внутрішньої міграції є вдвічі нижчим від очікуваного рівня для такої країни, як Україна. Крім того, проведене МОП у 2013 році обстеження мігрантів показало, що на нове місце проживання переселяються, головним чином, молоді чоловіки: попри те, що їх частка в населенні становить лише 22%, на мігрантів у віці від 15 до 29 років у досліджуваному році припадало більш ніж 50% внутрішніх мігрантів<sup>21</sup>.

**В Україні мігрантами стають, головним чином, представники вікової когорти від 15 до 29 років.** В Україні досить багато осіб із вищою освітою, тому поширеним явищем є міграція в основні освітні центри – Київ, Харків, Львів, Одесу та Донецьк – та в кілька десятків центрів, що мають менше значення. Молоді випускники, як правило, залишаються в цих великих центрах, оскільки їх приваблюють більший ринок праці та кращі можливості. Крім того, з огляду на практичну відсутність інфраструктури підтримки підприємництва за межами великих міст, у великих за чисельністю населення центрів легше працювати навіть із мінімальним набором інструментів підтримки. У доповіді за результатами проведеного у 2010 році дослідження ринку житла та трудової мобільності середнього орендаря житла описано як особу 20-30 років із однією дитиною або без дітей та з середньою заробітною платою близько 1200 доларів США. Натомість люди, що мають сім'ї та обов'язки перед родичами інших поколінь, є більш статичними, особливо коли тим, хто заробляє гроші, доводиться піклуватись не лише про дітей, але й про літніх родичів.

**До основних перешкод на шляху внутрішньої міграції в Україні можна віднести (1) брак доступу до кредитних ресурсів, недостатній рівень розвитку ринків житла та іпотечного кредитування; (2) витрати, пов'язані з переїздом у більш економічно активні регіони країни; а також (3) високі транзакційні витрати, пов'язані з переселенням.** Насамперед, у країні не існує задовільних фінансових можливостей і не забезпечено доступ до кредитних ресурсів, як могли б заохочувати внутрішню трудову міграцію. Належне функціонування кредитних ринків може сприяти фінансуванню мобільності та пошуку житла, але в Україні ці ринки розвинуті недостатньо, внаслідок чого населенню доводиться покривати витрати на переселення з одного місця до іншого за рахунок великих готівкових платежів із власних заощаджень або коштів, узятих у борг у родичів, друзів або неофіційних посередників<sup>22</sup>. По-друге, ринок оренди в країні є дуже обмеженим, причому між регіонами України спостерігаються значні перепади в рівні цін: житло в регіонах-лідерах є суттєво дорожчим, ніж у відсталих регіонах. Це ускладнює продаж житла населенням відсталих регіонів (наприклад, Запорізької та Закарпатської областей) і переїзд у місцевості з кращими можливостями працевлаштування та з вищим рівнем витрат на житло<sup>23</sup>. І, нарешті, попри реформу системи прописки (яку було докладно описано у виносці 2), що відбулась у 2004 році, мігрантам досі важко зареєструватися за своїм новим місцем проживання.

## Урбанізація в Україні триває попри зменшення чисельності населення

**Віддзеркаленням цього обмеженого внутрішнього руху населення є подальша, але більш-менш статична «урбанізація» населення.** Фактично, «урбанізація» в Україні триває попри стрімке зменшення чисельності населення<sup>24</sup>. Як було показано в демографічному розділі, протягом останніх двох десятиріч зменшувалось як населення міських населених пунктів, так і сільської місцевості. Водночас, зменшення чисельності населення на селі відбувалось швидше, внаслідок чого тривало повільне зростання рівнів урбанізації (див. рисунок 14, наведений нижче). Ми маємо розрізняти рівень урбанізації та частку населення, що мешкає в містах, оскільки останній показник – це пасивне число, яке залежить від загальної чисельності населення України.

19 На основі концепції ефективної мобільності населення заради розвитку.

20 In Search of Opportunities («У пошуку можливостей»), 2012.

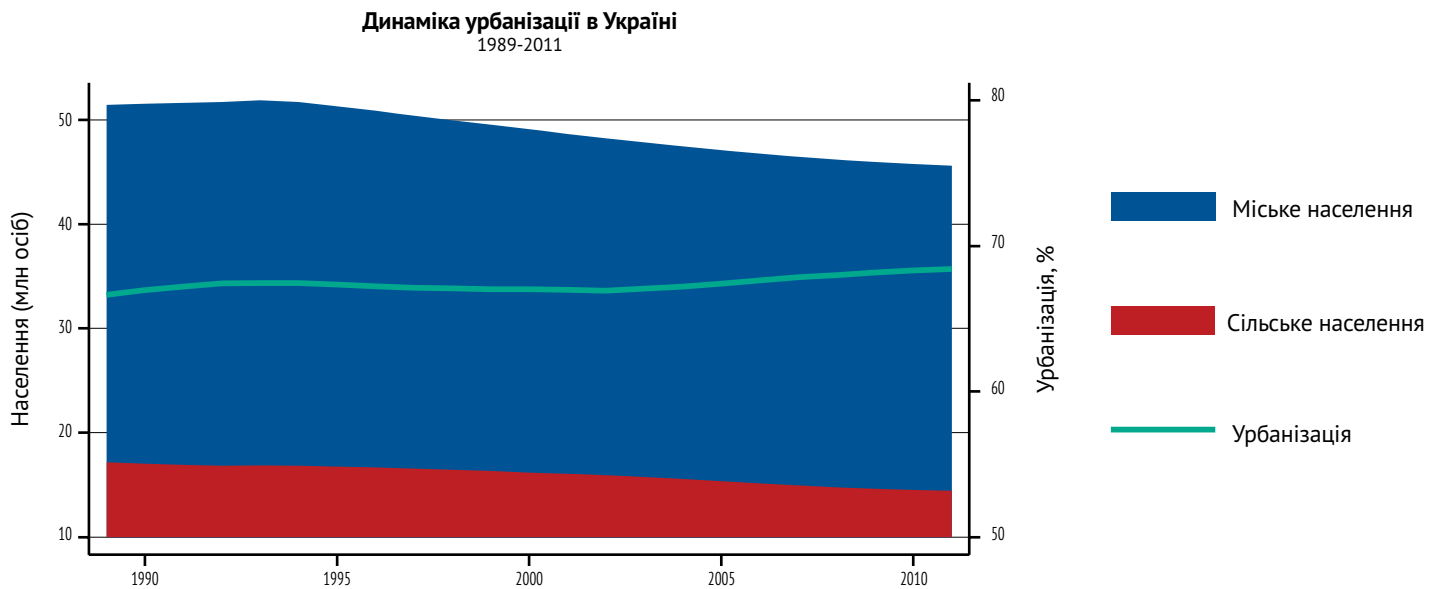
21 International Labour Organization, Report on the methodology, organization and results of a modular sample survey on labour migration in Ukraine («Міжнародна організація праці. Звіт про методику, організацію та результати модульного вибіркового опитування з питань трудової міграції в Україні»), 2013.

22 Koettl, J., et. al., In Search of Opportunities? The Barriers to More Efficient Internal Labor Mobility in Ukraine («У пошуку можливостей? Перешкоди на шляху ефективнішої внутрішньої трудової мобільності в Україні»), Institute for the Study of Labor, 2014.

23 Для прикладу, до регіонів-лідерів належать Київ і Донецьк (до конфлікту), тоді як до регіонів, що відстають, – Запорізька та Закарпатська області.

У 1989 році 66% населення України мешкало в міських населених пунктах. У період із 1989 по 2001 рік сільське населення зменшилось із 17 млн осіб до 16 млн осіб (на 6%), тоді як міське – з 34 млн осіб до 33 млн осіб (тобто на 4%). Взаємодія цих тенденцій і призвела до підвищення коефіцієнту урбанізації України до 67% у 2001 році. У період із 2001 по 2011 рік сільське населення зменшилось ще більше до 14 млн осіб (тобто на 10%), тоді як міське – до 31 млн осіб (тобто на 4%). Внаслідок цього коефіцієнт урбанізації у 2011 році зріс до 68%. У середньому рівень урбанізації невпинно зростає приблизно на 0,15% на рік у період із 1989 року.

Рисунок 14. За період із 1989 по 2011 рік скоротилося як міське, так і сільське населення, але урбанізація країни триває

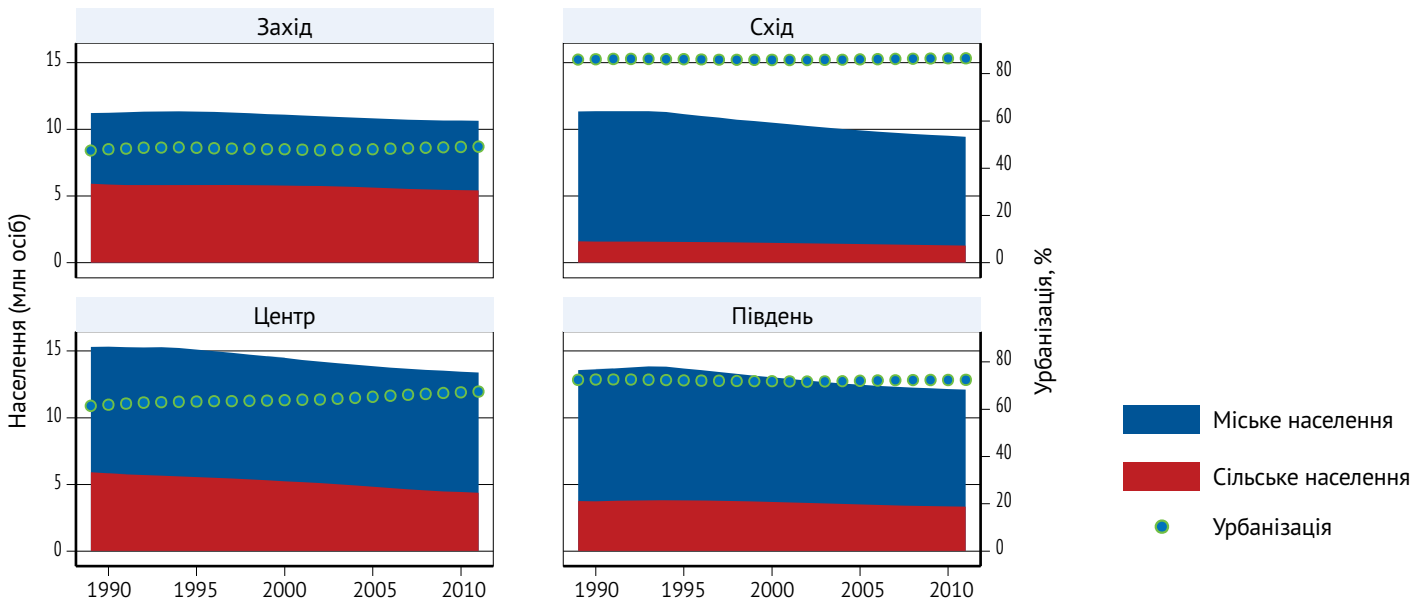


Джерело: Державна служба статистики України

Водночас, між регіонами протягом останніх двох десятиріч спостерігаються певні розбіжності в динаміці урбанізації (див. рисунок 16). Рівень урбанізації Східного та Південного регіонів у 1989 році вже був високим: у міських населених пунктах мешкало відповідно 84% та 70% населення цих регіонів. Протягом 1989-2011 років рівень урбанізації в цих регіонах залишався більш-менш стабільним, оскільки міське населення в них скорочувалося приблизно в тому ж темпі, що й сільське населення цих регіонів (див. рисунок 15). А от Центральний і Західний регіони у 1989 році були найменш урбанізованими: в міських населених пунктах мешкало відповідно 60% та 45% їх населення. Водночас, рівень урбанізації в Західному регіоні залишився більш-менш незмінним, тоді як у Центральному регіоні урбанізація тривала й дійшла до рівня 67% у 2011 році (натомість у Західному регіоні рівень урбанізації залишається найнижчим серед усіх регіонів і становить 49%). Це виявилось можливим через те, що міське населення Центрального регіону залишилось відносно незмінним, тоді як його сільське населення скорочувалося.

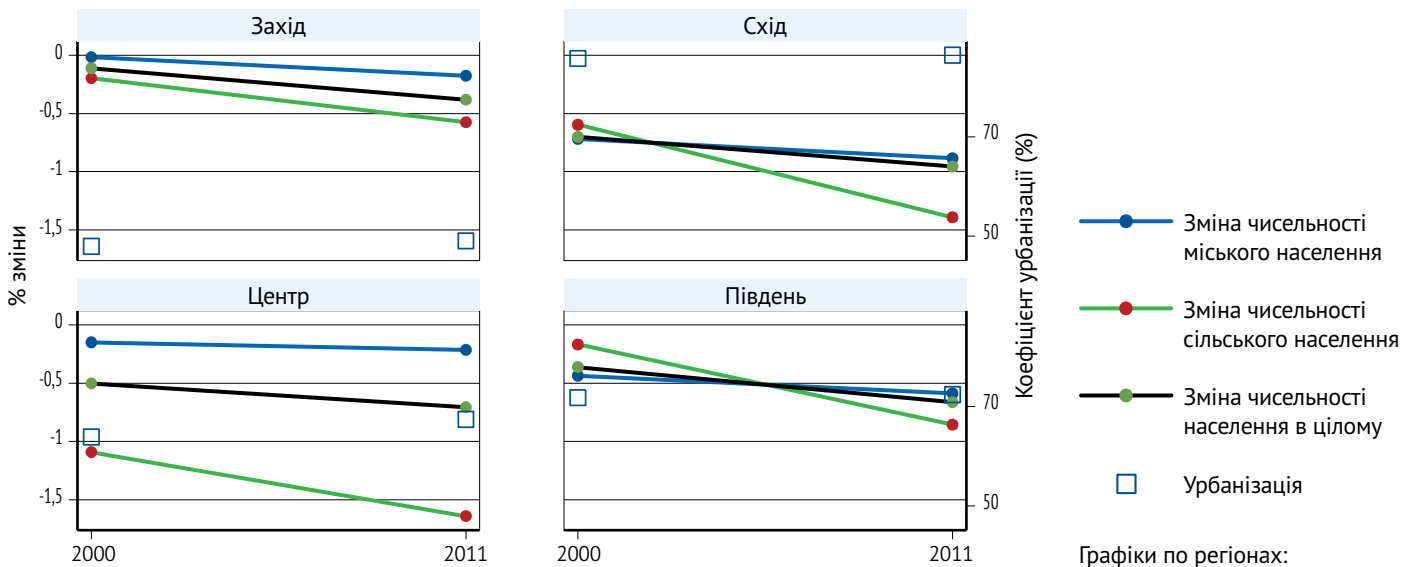
24 Як правило, під урбанізацією розуміють збільшення чисельності населення міст, внаслідок якого зростає співвідношення чисельності міського та сільського населення. У випадку зменшення чисельності населення, яке має місце в Україні, під урбанізацією можна розуміти зростання співвідношення чисельності міського та сільського населення, незважаючи на скорочення як міського, так і сільського населення, якщо сільське населення зменшується швидше.

Рисунок 15. Спостерігаються значні міжрегіональні розбіжності в рівнях урбанізації



Джерело: Державна служба статистики України

Рисунок 16. Динаміка змін чисельності населення в різних регіонах України є різною, але в усіх випадках скорочення населення приводило до посилення урбанізації



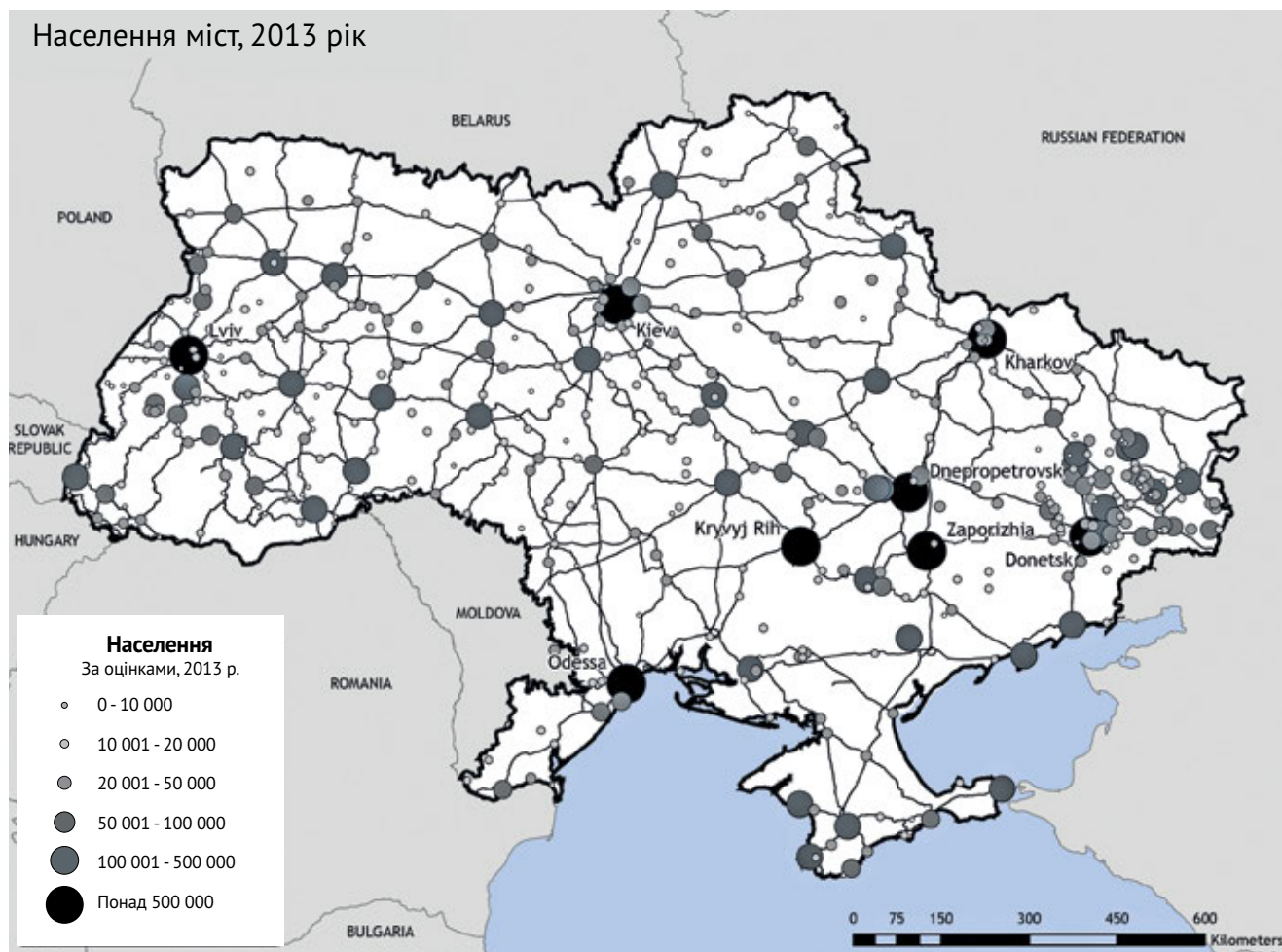
Джерело: Державна служба статистики України

## Система міст, що повільно еволюціонує

В Україні є 458 міст<sup>25</sup>, що служать міським елементом бази для проведення аналізу системи розселення в Україні. Як уже відзначалося вище, Київ і Севастополь мають такий самий адміністративний статус, що решта 24 області; 182 міст є містами обласного значення, які мають такий самий рівень самостійності, що й райони; решта 276 міст є містами районного підпорядкування. На рисунку 17 нижче представлено просторовий розподіл міст України та їх населення у 2013 році.

Густота міського населення є набагато вищою у Східному регіоні, де біля кордону з Росією зосереджено значну кількість міст (див. рисунок 17). Густота міст у Західному регіоні, натомість, є значно нижчою, тоді як тут існує велика кількість невеликих містечок і селищ (до 10 000 жителів). Така ситуація почасти є віддзеркаленням нижчих рівнів урбанізації Західного регіону, а також вищих рівнів урбанізації у Східному регіоні (про що йшлося в попередньому розділі). У Південному регіоні є значна кількість міст із населенням від 50 000 до 100 000 осіб, а також певна кількість менших міст.

Рисунок 17. Розподіл міст по території України

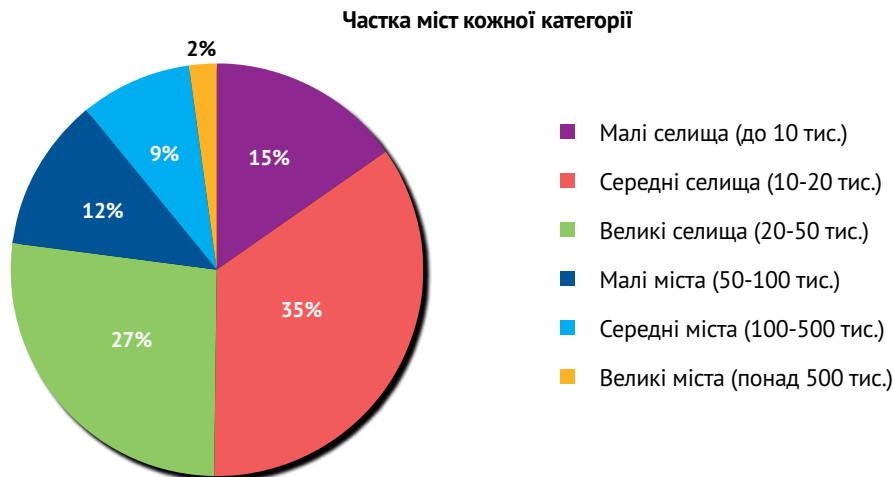


Джерело: Державна служба статистики України

<sup>25</sup> Ще два міста – Чорнобиль і Прип'ять – не вважаються частиною системи міського розселення, оскільки їх було залишено через високий рівень радіації внаслідок аварії на Чорнобильській атомній електростанції у 1986 році.

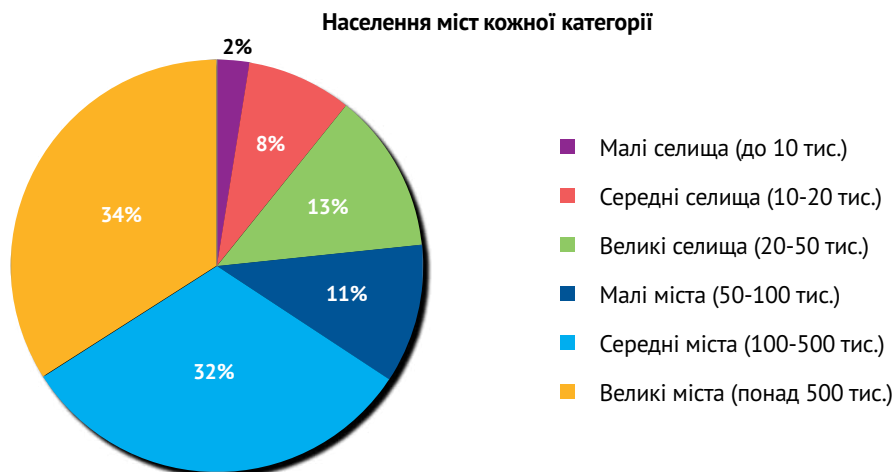
Попри те, що більшість міст України мають менш ніж 20 000 жителів, більшість міського населення<sup>26</sup> мешкають у містах із населенням більше 100 000 жителів (див. рисунки 18 і 19). Фактично, близько 34% міського населення зосереджено у восьми містах (Києві, Харкові, Одесі, Дніпропетровську, Донецьку, Запоріжжі, Львові та Кривому Розі). Крім того, якби вдалося підрахувати населення, що мешкає в функціональній приміській зоні цих восьми міст, то вона склала б ще більшу частку міського населення України (62%), оскільки кожне з зазначених міст є ядром великої міської агломерації.

Рисунок 18. Частка малих і середніх міст є в Україні високою – 2013 рік



Джерело: Державна служба статистики України

Рисунок 19. Більшість міського населення зосереджена у восьми найбільших містах – 2013 рік



Джерело: Державна служба статистики України

У Західному регіоні є велика кількість малих селищ із населенням до 10 000 жителів (рисунок 20), але більшість міського населення мешкає в середніх за розміром містах. У решті трьох регіонах на основні міські центри припадає більша частка міського населення, оскільки в них більше середніх і великих міст. У таблиці 3 зазначено по п'ять найбільших міських центрів кожного з регіонів. У Західному та Центральному регіонах видно закономірність, за якою на одне місто припадає набагато більша процентна частка населення, ніж на наступні чотири за кількістю населення міста регіону<sup>27</sup>. Аналогічна закономірність має місце й у Східному та Південному регіонах, але там різниця між найбільшим містом і наступними за кількістю населення містами є меншою.

<sup>26</sup> У цілях цього аналізу міським населенням вважається населення 458 міст, визначених у складі системи міського розселення України.

<sup>27</sup> У цьому разі таке місто є більшим, ніж можна було б очікувати згідно з законом Ципфа. Див. Gabaix, X. Zipf's Laws for Cities: An Explanation («Закони розвитку міст Ципфа: роз'яснення»), The Quarterly Journal of Economics, 1999.

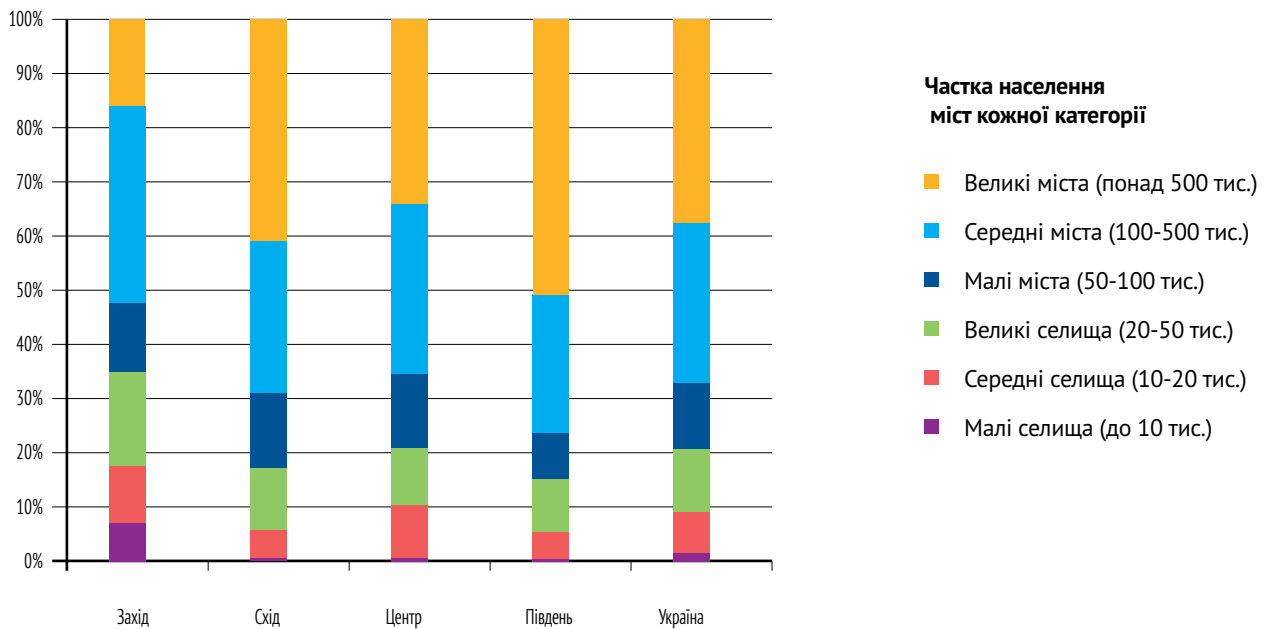
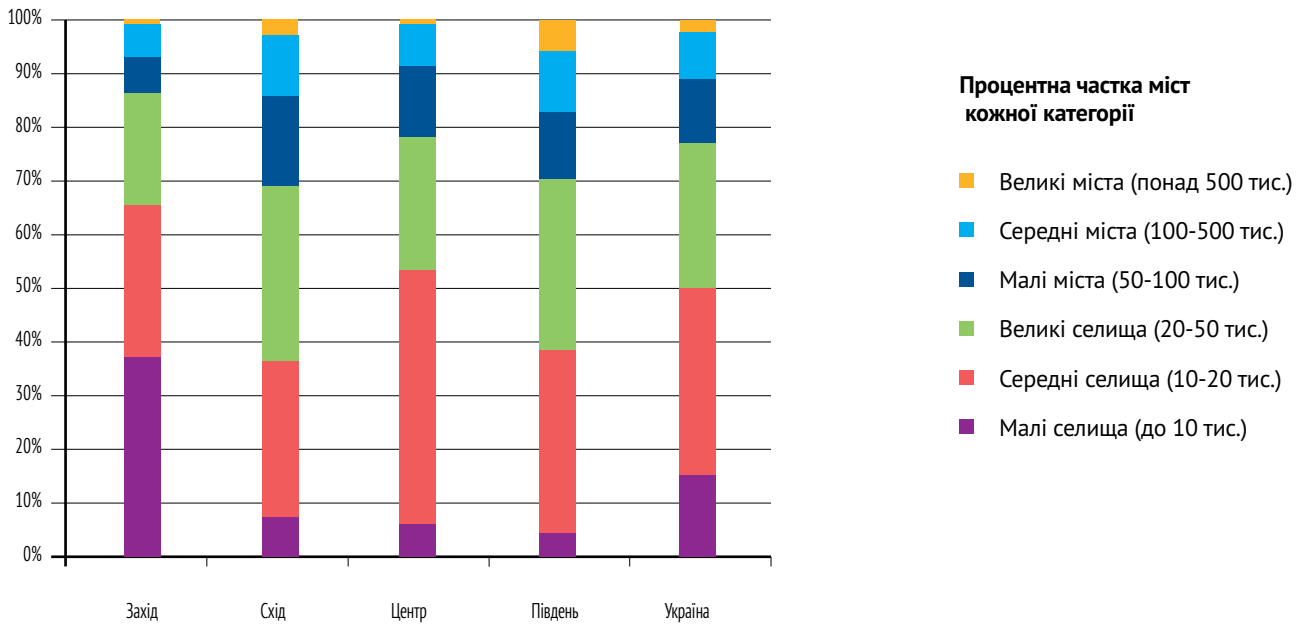
Таблиця 3. П'ять найбільших за кількістю населення міських поселень у кожному з регіонів у 2013 році

Область	Місто	Населення у 2013 р.	Регіон	Відсоток населення регіону
Львівська область	Львів	730272	Захід	16,0
Хмельницька область	Хмельницький	264988	Захід	5,8
Чернівецька область	Чернівці	258842	Захід	5,6
Рівненська область	Рівне	250333	Захід	5,4
Івано-Франківська область	Івано-Франківськ	226018	Захід	4,9
Харківська область	Харків	1451028	Схід	20,6
Донецька область	Донецьк	953217	Схід	13,5
Донецька область	Маріуполь	461810	Схід	6,5
Луганська область	Луганськ	425848	Схід	6,0
Донецька область	Макіївка	353918	Схід	5,0
Київська область	Київ	2757900	Центр	34,0
Вінницька область	Вінниця	371698	Центр	4,5
Полтавська область	Полтава	296852	Центр	3,6
Чернігівська область	Чернігів	296089	Центр	3,6
Черкаська область	Черкаси	285605	Центр	3,5
Одеська область	Одеса	1014852	Південь	13,1
Дніпропетровська область	Дніпропетровськ	997754	Південь	12,8
Запорізька область	Запоріжжя	770672	Південь	9,9
Дніпропетровська область	Кривий Ріг	656478	Південь	8,4
Миколаївська область	Миколаїв	496188	Південь	6,4

Джерело: Державна служба статистики України



Рисунок 20. Західний регіон має найбільшу кількість малих міст, а міське населення цього регіону мешкає, головним чином, у середніх за чисельністю населення містах (100-500 тис.)



Джерело: Державна служба статистики України

У період із 1989 по 2001 рік українські міста всіх розмірів зіткнулися з суттєвим зменшенням чисельності свого населення, яке становило в середньому 6,3% населення (див. рисунок 21). Малі міста (з населенням від 50 000 до 100 000 осіб у 1989 році) постраждали в період із 1989 по 2001 рік найбільше, втративши в середньому 7,4% свого населення. У цьому періоді в середніх містах із населенням від 100 000 до 500 000 осіб справи йшли краще: вони втратили менше населення, ніж міста всіх інших категорій.

Протягом наступного періоду 2001-2013 років міста втрачали населення приблизно в тому самому темпі, хоча справи у малих міст ішли гірше. Протягом цього періоду спостерігалось також зменшення населення малих селищ: ця категорія в цілому втрачала населення в темпі, що перевищував середній темп у системі міського розселення, адже населення 75% малих селищ зменшилось. Так само вищим за середній виявився й темп зменшення чисельності населення середніх селищ.

У середньому, справи у великих містах ішли краще, ніж у малих містах або малих селищах, але якщо уважніше розглянути стан справ у конкретних містах, то ситуація виглядатиме неоднозначно. Фактично, якщо обмежити аналіз адміністративними одиницями, то серед 15 найбільших міст України протягом останнього десятиріччя чисельність населення зростає лише в Києві, Севастополі та Вінниці. Серед великих міст Київ консолідувався як центр зростання в країні та залишається основним реципієнтом міжрегіональних обмінів населенням. Приплив мігрантів у Київ забезпечує збільшення чисельності населення, достатнє для компенсації природного зменшення чисельності населення. Зростання чисельності населення завдяки внутрішній міграції можна помітити також у найбільших промислових регіонах України (Харківській та Дніпропетровській областях), в Автономній Республіці Крим та в місті Севастополі<sup>28</sup>.

Основними постачальниками трудових мігрантів у місто Київ є Київська область і сусідні з нею Чернігівська та Житомирська області. Одеська область та Автономна Республіка Крим, відомі можливостями у сфері сезонної зайнятості в сільському господарстві та в рекреаційній сфері, також приваблюють значну кількість внутрішніх трудових мігрантів. Ще одним важливим джерелом трудових мігрантів для Львова та Києва (крім Київської, Чернігівської та Житомирської областей, звідки трудові мігранти переїжджають у столицю) є Івано-Франківська область<sup>29</sup>.

Якщо порівнювати закономірності зміни чисельності населення, відзначені в окремих містах, то буде видно, що в агломераціях<sup>30</sup> справи йшли набагато краще. Найбільша агломерація, що утворилась навколо Києва, невинно зростає з 1989 року, ставши найбільшим міським центром в Україні. Темп її зростання при цьому є найшвидшим в Україні: загальна чисельність її населення в період із 2001 по 2013 рік зростає на 7,2%. У таблицях 4 та 5 зіставлено показники 15 найбільших окремих міст України, в трьох із яких відбувалося зростання чисельності населення, та 15 найбільших міських агломерацій, у шести з яких протягом останнього десятиріччя відбувалося таке зростання.

Ще важливішим є те, що якщо розглядати всі міста в країні, то містами, населення яких зростало, в суттєвій більшості випадків є саме міста, що входять до складу більшої агломерації, та або самі служать її центром, або є одним із елементів її периферії. У випадку ранжирування міст і агломерацій за приростом чисельності населення в період із 2001 по 2013 рік (див. таблицю 6), одинадцять із п'ятнадцяти міст країни, що зростали найшвидше, входили до складу однієї з агломерацій.

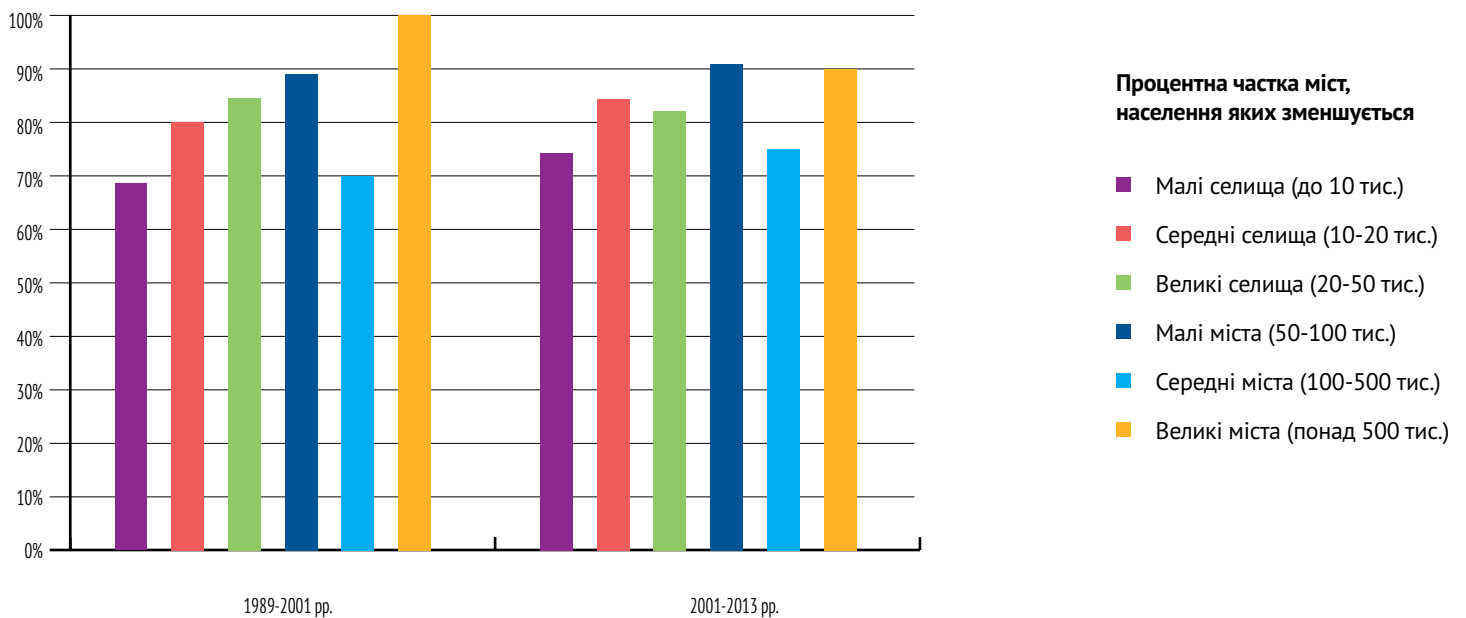
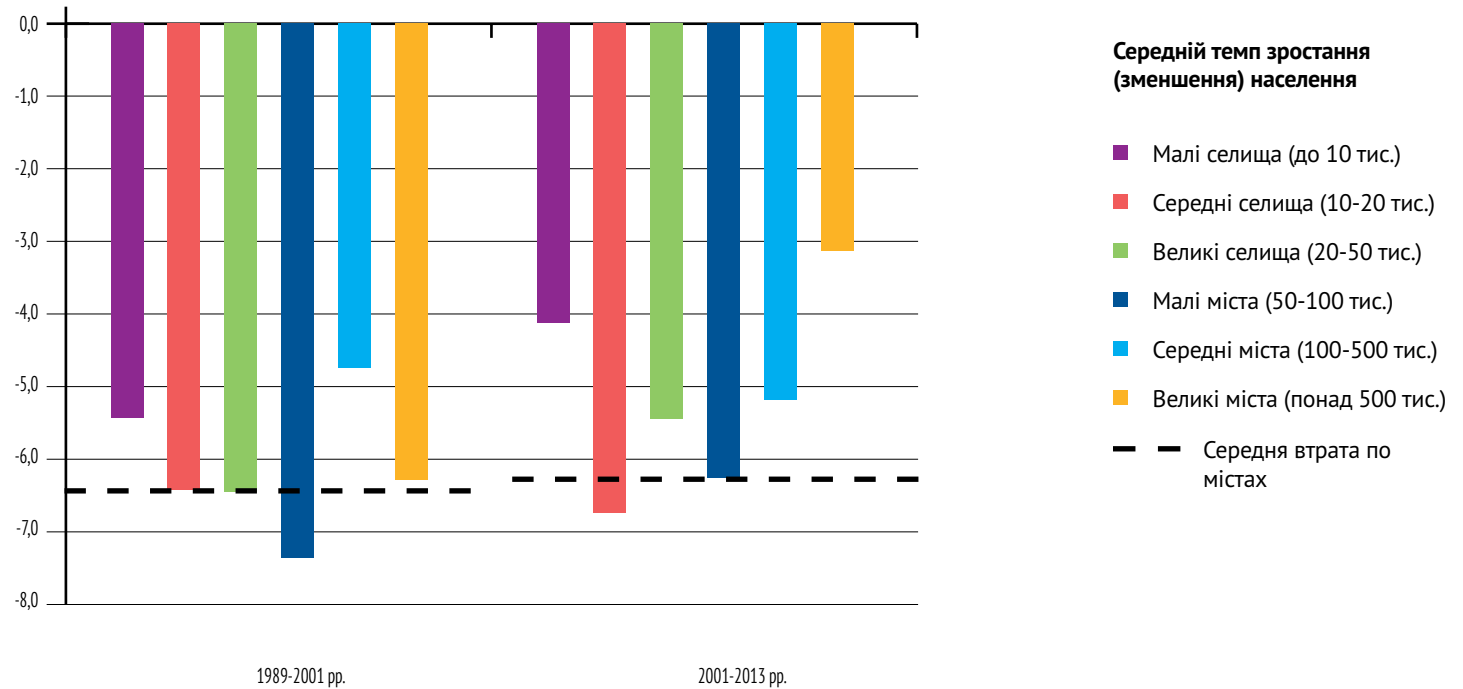
28 European Commission and GVG, Synthesis Report: Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe («Доповідь Європейської Комісії та GVG. Синтетичний звіт: соціальні наслідки еміграції та міграції з села в місто в Центральній та Східній Європі»), VT/2010/001, June 2012.

29 European Commission and GVG, Synthesis Report: Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe («Доповідь Європейської Комісії та GVG. Синтетичний звіт: соціальні наслідки еміграції та міграції з села в місто в Центральній та Східній Європі»), VT/2010/001, June 2012.

30 Агломерації визначались на основі даних про інтенсивність нічного освітлення у складі міст, територіальні відбитки яких у 2013 році за даними про інтенсивність нічного освітлення зливалися в єдине ціле. Див. виноску 3 та подальше обговорення в розділі 4.



Рисунок 21. Населення міст усіх категорій в Україні скорочується

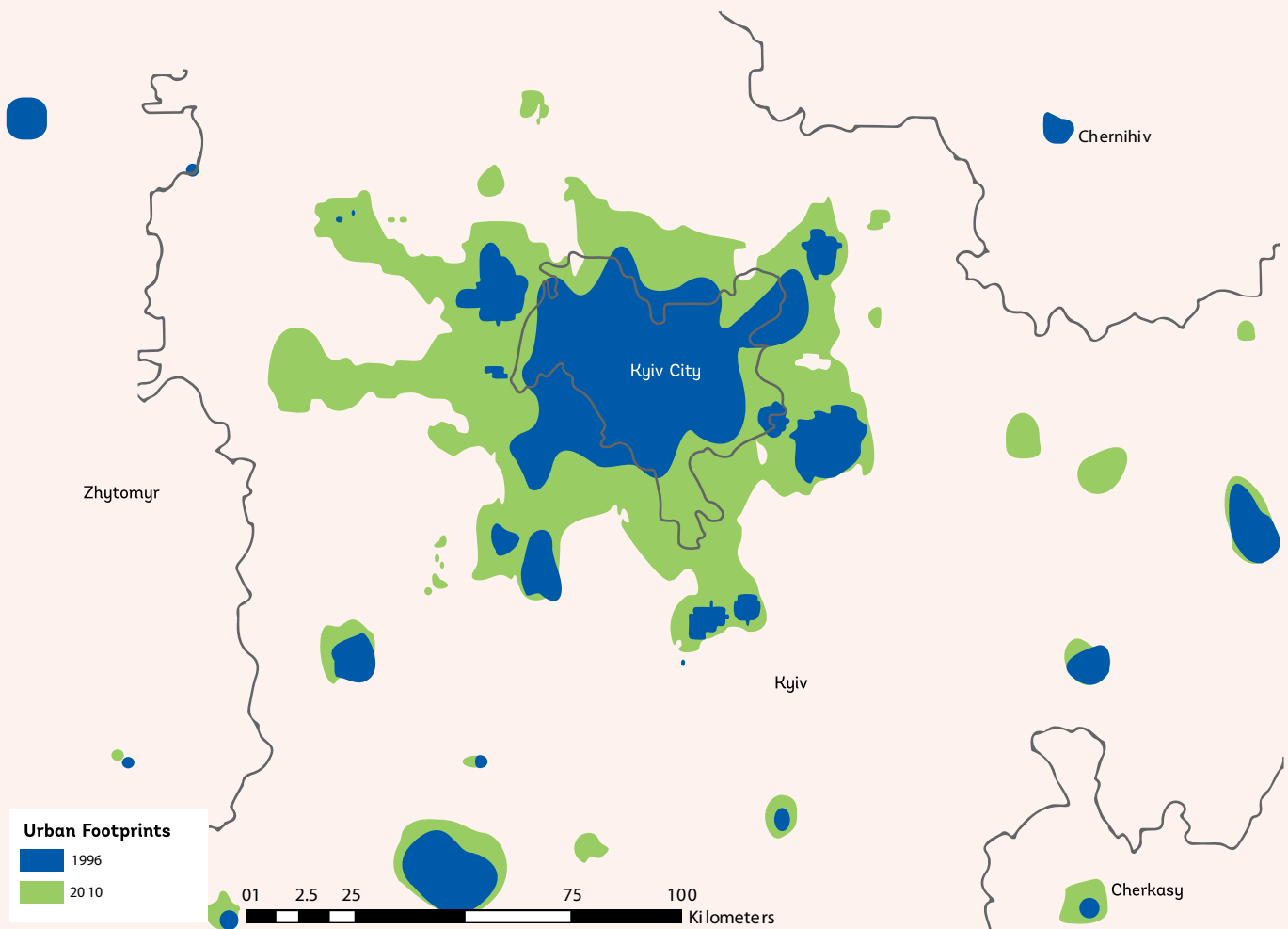


Джерело: Державна служба статистики України

### ВИНОСКА 3. ВИЗНАЧЕННЯ АГЛОМЕРАЦІЇ ЗА СУПУТНИКОВИМИ СВІТЛИНАМИ НІЧНОГО ОСВІТЛЕННЯ

Агломерації — це угруповання окремих міст, що функціонують як єдине місто через свою територіальну близькість і взаємодію між їхніми ринками житла, робочої сили та господарської діяльності. Люди можуть працювати в одному місті агломерації, а жити в іншому. Такі міста зазвичай мають окремі територіальні та політичні межі, а їхні ринки від початку є окремими, об'єднуються з розростанням міст. Дані супутникових світлин, на яких зареєстровано інтенсивність нічного освітлення, можуть використовуватись для відстеження еволюції «територіальних відбитків» міст, які можуть зливатися та об'єднуватися в агломерацію (див. розділ 4 нижче). Загалом в Україні сформувалося 23 агломерації, до складу яких входять 79 міст — приблизно по чотири міста на агломерацію. На представленому нижче рисунку показано Київську агломерацію та розширення її територіального відбитку за даними про інтенсивність нічного освітлення в період із 1996 по 2010 рік. Деякі з міст, що в 1996 році існували окремо від Києва, розрослись і приєдналися до єдиного міського територіального відбитку у 2010 році.

Рисунок. Київська міська агломерація (1996-2010 роки)



Таблиця 4. Градація 15 найбільших міст України за кількістю населення

Місто	Місце 2013 р.	Місце 1989 р.	Населення 1989 р.	Населення 2013 р.	Збільшення або зменшення 1989-2001 рр.	Збільшення або зменшення 2001-2013 рр.	Область	Регіон
Київ	1	1	2 572 212	2 757 900	-0,2	7,4	Київська область	Центр
Харків	2	2	1 609 959	1 451 028	-8,6	-1,4	Харківська область	Схід
Одеса	3	4	1 115 371	1 014 852	-7,7	-1,4	Одеська область	Південь
Дніпропетровськ	4	3	1 215 941	997 754	-9,2	-9,6	Дніпропетровська область	Південь
Донецьк	5	5	1 109 102	953 217	-8,4	-6,2	Донецька область	Схід
Запоріжжя	6	6	883 909	770 672	-7,5	-5,8	Запорізька область	Південь
Львів	7	7	790 908	730 272	-7,3	-0,3	Львівська область	Захід
Кривий Ріг	8	8	739 139	656 478	-7,2	-4,3	Дніпропетровська область	Південь
Миколаїв	9	9	522 343	496 188	-1,6	-3,5	Миколаївська область	Південь
Маріуполь	10	10	518 933	461 810	-5,2	-6,2	Донецька область	Схід
Луганськ	11	11	496 813	425 848	-6,8	-8,0	Луганська область	Схід
Вінниця	12	13	374 304	371 698	-4,7	4,2	Вінницька область	Центр
Макіївка	13	12	430 201	353 918	-9,4	-9,2	Донецька область	Схід
Севастополь	14	14	356 123	342 580	-3,8	0,0	Севастополь	Південь
Сімферополь	15	16	343 565	337 285	0,0	-1,9	Крим	Південь

Джерело: Державна служба статистики України

Таблиця 5. Градація найбільших міських агломерацій України

Агломерація	Місце 2013 р.	Місце 1989 р.	Населення 1989 р.	Населення 2013 р.	Збільшення або зменшення 1989-2001 рр.	Збільшення або зменшення 2001-2013 рр.	Область	Регіон	№ з/п Міста
Київ	1	1	2946438	3171833	0,5%	7,2%	Київська область	Центр	11
Харків	2	2	1818712	1620927	-8,8%	-2,2%	Харківська область	Схід	7
Донецьк	3	3	1783774	1506202	-8,9%	-7,3%	Донецька область	Схід	8
Дніпропетровськ	4	4	1648499	1369202	-9,2%	-8,5%	Дніпропетровська область	Південь	4
Одеса	5	5	1170209	1074570	-7,4%	-0,8%	Одеська область	Південь	2
Львів	6	6	821698	765901	-6,9%	0,2%	Львівська область	Захід	4
Алчевськ	7	8	479787	447975	-1,3%	-5,4%	Луганська область	Схід	3
Луганськ	8	7	504538	432483	-6,8%	-8,0%	Луганська область	Схід	2
Севастополь	9	10	368565	354565	-4,2%	0,4%	Севастополь	Південь	2
Горлівка	10	9	479181	353497	-13,6%	-14,6%	Донецька область	Схід	3
Черкаси	11	13	310702	303168	1,6%	-3,9%	Черкаська область	Центр	2
Краматорськ	12	11	359593	297665	-8,4%	-9,6%	Донецька область	Схід	4
Северодонецьк	13	12	343124	281903	-9,8%	-8,9%	Луганська область	Схід	4
Рівне	14	14	255523	274902	7,0%	0,5%	Рівненська область	Захід	2
Івано-Франківськ	15	15	223660	235515	2,0%	3,2%	Івано-Франківська область	Захід	2

Джерело: Державна служба статистики України

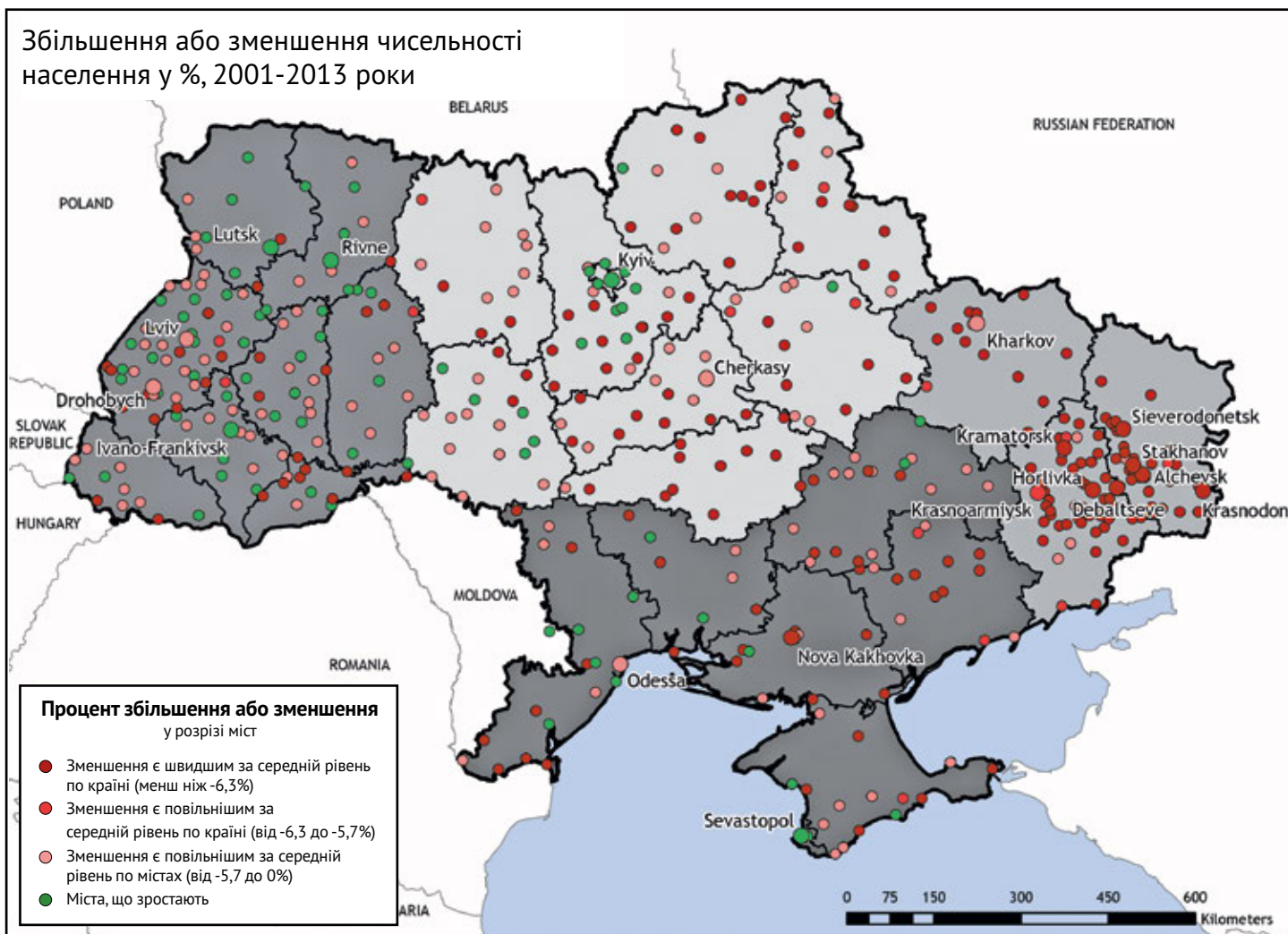
Таблиця 6. Градація міст України, що зростають найшвидше

Місто	Населення 2001 р.	Населення 2013 р.	Збільшення або зменшення 2001-2013 рр.	Область	Регіон	Належить до агломерації	Агломерація
Дубляни	8469	10240	20,9%	Львівська область	Захід	ТАК	Львів
Винники	13654	16278	19,2%	Львів	Захід	ТАК	Львів
Вишгород	22933	26536	15,7%	Київська область	Центр	ТАК	Київ
Теплодар	8830	10204	15,6%	Одеська область	Південь	НІ	
Новий Калинів	3582	4105	14,6%	Львів	Захід	НІ	
Бровари	86839	98250	13,1%	Київ	Центр	ТАК	Київ
Інкерман	10628	11985	12,8%	Севастополь	Південь	ТАК	Севастополь
Українка	14163	15644	10,5%	Київ	Центр	ТАК	Київ
Бориспіль	53975	59545	10,3%	Київ	Центр	ТАК	Київ
Іллічівськ	54151	59718	10,3%	Одеська область	Південь	ТАК	Одеса
Рудки	4942	5434	10,0%	Львів	Захід	НІ	
Підгородне	17763	19498	9,8%	Дніпропетровська область	Південь	ТАК	Дніпропетровськ
Вишневе	34465	37457	8,7%	Київ	Центр	ТАК	Київ
Київ	2570000	2757900	7,3%	Київ	Центр	ТАК	Київ

Джерело: Державна служба статистики України

Найбільші міста та агломерації по-різному розподілені по території країни. Лише одне місто в Західному регіоні належить до п'ятнадцяти найбільших міст. При цьому, однак, саме в цьому регіоні розташовані п'ять найбільших агломерацій із п'ятнадцяти та чотири міста з-поміж тих, що зростають найшвидше. Це є ознакою того, що міста в цьому регіоні, незважаючи на нижчі рівні урбанізації, користаються з економічних ефектів від їх об'єднання у великі міські регіони. На Сході ж, навпаки, п'ять міст належать до п'ятнадцяти найбільших окремих міст країни, але в цьому регіоні немає жодного з міст, що зростають найшвидше. І, нарешті, в Центральному регіоні зосереджено набагато більше агломерацій, чільне місце серед яких посідає київська, що складається з 11 окремих міст. На рисунку 22 показане розміщення міст і аглоерацій України (аглоерації найменовано за назвою свого головного міста), а забарвлення відповідає темпові зростання чисельності їх населення. Цей графік знов указує на занепад Східного регіону попри наявність у ньому великої кількості аглоерацій. А от Захід, навпаки, демонструє підвищену концентрацію міст, що зростають, і міст, населення яких зменшується повільніше, ніж середній темп зниження загальної чисельності населення країни та чисельності міського населення. Київська аглоерація має велике значення і її зростання є дуже помітним.

Рисунок 22. Міста України, населення яких у 2002-2013 роках зростало або скорочувалось



Джерело: Державна служба статистики України

## Основні моменти та висновки для подальшої розробки державної політики та аналітичної роботи

Поточна динаміка розвитку системи міського розселення України досі перебуває під значним впливом її радянського походження. На даний час розвиток міст вважається інструментом досягнення пріоритетної національної мети, що полягає в досягненні соціально-економічної рівності. Такий підхід, однак, має й інші наслідки. Жорсткий, централізований процес ухвалення рішень веде до ситуацій, у яких населення не завжди спрямовується в найбільш ефективні міста. Багато міст розвивалися лише завдяки промисловим підприємствам, які виживали завдяки попиту з боку центрального уряду та субсидій від нього. Така система залишила чимало міст неготовими до функціонування в умовах ринкової економіки, запроваджених після здобуття Україною незалежності. Наслідки політики міського розвитку України, що реалізовувалась у радянські часи та в перехідний період, досі впливають на країну та заважають їй системі міського розселення повністю реалізувати свій потенціал. Наприклад, винятково висока частка житла у власності, успадкована з радянських часів, стримує розвиток ринку оренди, а отже й призводить до зростання відносних витрат на мобільність. Крім того, подальше існування таких перешкод, як брак доступу до фінансів та високі транзакційні витрати й надалі загрожують зниженням потенційної ефективності, досягнутої завдяки внутрішній міграції. Внаслідок цього населення України не завжди переміщується в тому напрямку, де виникають економічні можливості.

У вузькому сенсі терміну урбанізація в Україні триває, незважаючи на зниження чисельності її міського населення. Це явище має місце через те, що сільське населення країни скорочується ще швидше, ніж міське. Водночас, для різних регіонів характерним є різні закономірності урбанізації. Східний і Південний регіони вже мають високий рівень урбанізації, але протягом двох останніх десятиріч демонстрували повільніші темпи урбанізації, тоді як на Заході, де історично превалювало сільське населення, темпи урбанізації виявились вищими.

Населення більшості міст України зменшується, причому саме в міських агломераціях зосереджується той незначний приріст міського населення, що спостерігається зараз у країні. В усіх регіонах спостерігається міграція населення з малих міст до великих – як правило, до тих міст, які стали центрами міського розселення або агломераціями. Зростання агломерацій указує на рух у напрямку формування ефективнішої системи міського розселення. В цих кластерах, чільне місце серед яких посідає агломерація навколо Києва, сконцентрувалися міста, населення яких дійсно зростає (одинадцять із п'ятнадцяти міст країни, що зростають найшвидше, входять до складу якоїсь із агломерацій). Це зростання може пояснюватися тим, що ці більші групи міст завдяки формуванню агломерацій можуть підвищувати ефективність свого функціонування за рахунок поділу витрат, розширення доступу до своїх ринків та їхнього обсягу, а також підвищувати продуктивність завдяки сприянню взаємодії між громадянами та підприємствами.

У майбутньому Україна має знизити бар'єри, що перешкоджають рухові населення всередині країни. Низька мобільність населення України заважає країні використовувати свій урбаністичний потенціал повною мірою. Підвищення мобільності може сприяти подальшому зростанню окремих міських центрів, у яких створюються нові робочі місця. Проте підвищення мобільності, вельми ймовірно, поглибить занепад більшості міст України, і їм доведеться запроваджувати заходи, спрямовані на захист менш мобільних і більш вразливих груп населення, що залишатимуться в них. Для підвищення мобільності населення доведеться усунути або зменшити деякі з перешкод, що заважають переїздам, шляхом підвищення гнучкості та проникності ринку житла (наприклад, через збільшення кількості варіантів оренди житла та поліпшення доступу до фінансування купівлі житла), а також шляхом зниження транзакційних витрат, пов'язаних із переїздами. Крім того, як було показано у «Доповіді про світовий розвиток» *World Development Report 2009*<sup>31</sup>, уряди повинні виявляти нейтральність по відношенню до міграції некваліфікованої робочої сили: заохочувати міграцію з економічних причин, стримувати міграцію в гонитві за державними послугами та підтримувати внутрішню міграцію кваліфікованих працівників. Останнє можна робити шляхом інвестування коштів у надання послуг на периферійних територіях для формування рухомого людського капіталу та, зокрема, збільшення потоку інформації про ринок праці, щоб мігранти прибували на нове місце проживання, будучи краще поінформованими про потенційні робочі місця.

<sup>31</sup> World Bank (2009), *Reshaping Economic Geography – World Development Report* (Світовий банк (2009 р.) «Трансформація економічної географії: доповідь про світовий розвиток»).

Крім того, з огляду на зменшення чисельності населення міст Україна має впроваджувати належну державну політику, спрямовану на краще керування процесом зменшення чисельності населення більшості міст з одночасною підтримкою зростання чисельності населення у великих агломераціях. З одного боку, містам, населення яких зменшується, доведеться адаптувати свою інфраструктуру, канали фінансування та надання своїх послуг, і консолідувати свої території. Центральний уряд, у свою чергу, має створювати належні механізми та стимули (наприклад, фінансові трансферти), щоб підтримати ефективний процес зменшення міст (наприклад, шляхом об'єднання шкіл у разі такої потреби). Зважаючи на масштаб зменшення міст країна має дослідити необхідність формування загальнодержавних програм технічної допомоги та фінансування для забезпечення кращої керованості процесів зменшення чисельності населення. Крім того, існує потреба в розширенні обізнаності про масштаб і характер занепаду міст, оскільки чимало міст досі намагаються розвиватися на основі нереалістичних прогнозів зростання чисельності їх населення. З другого боку, міські центри, що зростають, мають зосередитись на адаптації своєї інфраструктури та послуг для забезпечення належної адаптації та інтеграції новоприбулих, а також управління зростанням передмість для запобігання розповзанню міста тощо. Крім того, для ефективної координації робіт в агломераціях, що охоплюють кілька адміністративних одиниць, необхідно змінити межі міст або запровадити механізми управління на територіальному рівні. Це є особливо важливим для роботи громадського транспорту.

### III. Регіональні економічні тенденції <sup>32</sup>

## Динаміка економічних показників України

Економічні умови та інституції, успадковані Україною з радянських часів, справляли потужний вплив на еволюцію економіки країни у час після розпаду Радянського Союзу. За СРСР економіка країни виробляла, головним чином, напівфабрикати з використанням сировини та енергоносіїв із інших республік. До основних секторів економіки належали чорна металургія, переробка нафти, видобування вугілля та хімічна промисловість. Важливу роль відігравало також сільське господарство. Основними культурами були пшениця, кукурудза та цукрові буряки. Майже всі заводи належали державі й були дуже великими, й залишили по собі промислову інфраструктуру, що виявилась неконкурентоспроможною та досить негнучкою при впровадженні ринкової системи в 1990-ті роки. Наприкінці 1980-х років на державні підприємства припадало майже 100% промислового виробництва регіонів Радянської України<sup>33</sup>.

У зв'язку зі змінами, що відбувались у Радянському Союзі з 1989 року в царині внутрішньої та зовнішньої політики, в економіці України до 1998 року тривала глибока рецесія. Її викликали, головним чином, докорінні зміни в політичному врядуванні, ринок, що намагався адаптуватися до нової конкуренції, неоптимальні макроекономічні умови та сільське господарство, що приходило в занепад попри субсидії. Україна мала великі промислові підприємства, але раптом втратила джерела сировини та енергоносіїв. Крім того, скоротився попит на військову техніку. Серед трансформацій, із якими зіткнулися економічні інституції країни, були відкриття кордонів та посилення конкуренції з боку імпортерів товарів<sup>34</sup>. Водночас, лібералізація йшла нерівномірно: на Сході України збереглась велика частка державних підприємств, тоді як більшість приватних підприємств були розташовані на Заході України<sup>35</sup>. При цьому, попри величезні урядові субсидії, обсяг сільськогосподарського виробництва за період із 1990 по 199 рік знизився на 35%. Колгоспи та радгоспи, успадковані з радянських часів, домінували в цьому секторі й надалі; приватну власність було дозволено, але брак капіталу, соціальні установки та висока вартість палива не сприяли активній діяльності в цьому секторі. Ці явища загострилися у період гіперінфляції, що тривав у 1993-1994 роках<sup>36</sup>.

У період після 1998 року та до початку нинішнього конфлікту сукупний ВВП України поступово зростав (див. рисунок 23). У 1998 році завдяки девальвації гривні розпочалось відновлення економіки України. Цей процес спирався на зростання в секторах заміщення імпорту (текстильній і харчовій промисловості) та секторах, орієнтованих на експорт (металургійній та хімічній промисловості). Відновлення економіки було перерване у 2008 році внаслідок глобальної фінансової кризи приблизно на один рік<sup>37</sup>, а потім зростання ВВП відновилось до свого нового падіння у зв'язку з нинішньою кризою.

<sup>32</sup> Під час проведення регіонального огляду країни в цьому документі використовуються описи чотирьох географічних регіонів, розроблені Київським міжнародним інститутом соціології: Схід, Центр, Південь та Захід.

<sup>33</sup> Ivan Katchanovski, Social Capital and Privatization in Regions of Ukraine («Соціальний капітал і приватизація в регіонах України»), Paper prepared for Presentation at the Annual World Convention of the Association for the Study of the Nationalities, Columbia University, New York, April 5-7, 2001, на сайті <http://individual.utoronto.ca/ikatcha1/PrivatizationASN.pdf>.

<sup>34</sup> Vlad Mykhnenko, The Post-Communist State and Capitalism in Transition: Towards a Complementary Relationship («Пост-комуністична держава та капіталізм у перехідному періоді: до відносин взаємодоповнення»), Paper for the Havighurst Centre 4th Annual Young Researchers Conference, 'The Problems of the Post-Communist State', The Havighurst Centre for Russian and Post-Soviet Studies, Miami University, Oxford, Ohio, USA, 5-6 November 2004, на сайті <http://www.cas.miamioh.edu/havighurstcenter/papers/Young%20Researchers%202004/Mykhnenko.pdf>

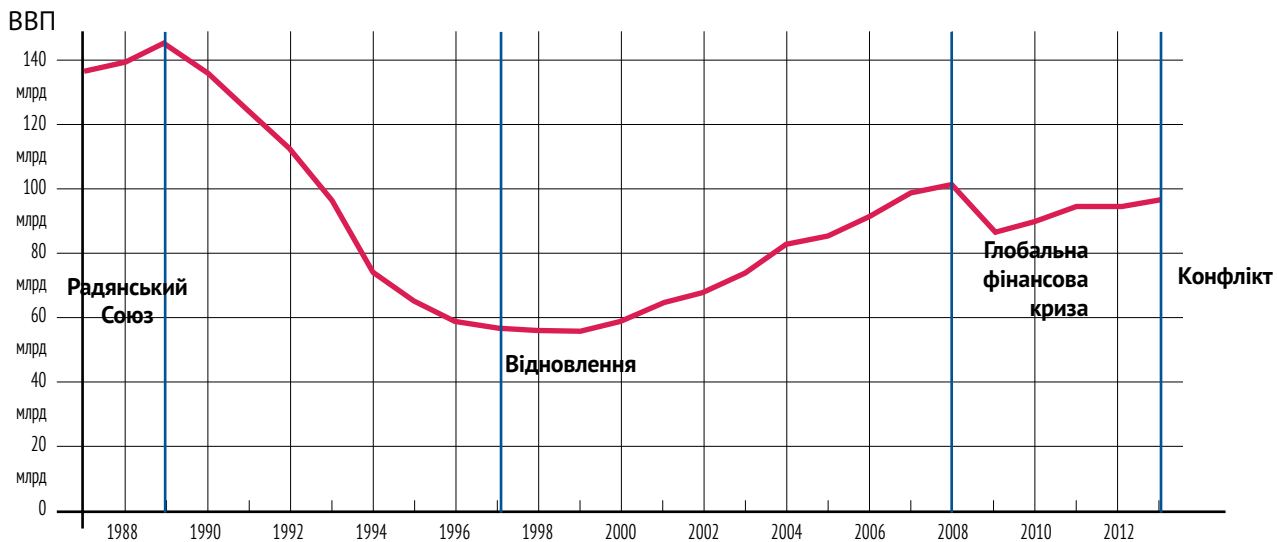
<sup>35</sup> Social Capital and Privatization in Regions of Ukraine («Соціальний капітал і приватизація в регіонах України»), 2001.

<sup>36</sup> Andrey Androshchuk, "Transition Economies: A Look at Russia, Ukraine and Poland," («Країни з перехідною економікою: погляд на Росію, Україну та Польщу»), Honors College Theses, Paper 32, 2006, на сайті [http://digitalcommons.pace.edu/honorscollege\\_theses/32](http://digitalcommons.pace.edu/honorscollege_theses/32).

<sup>37</sup> Відновлення відбувалося швидше, ніж очікувала більшість експертів; на 2009 рік в Україні Світовий банк прогнозував спад на рівні від 9% до 15%. Варто відзначити, що основні наслідки були зосереджені у сфері зовнішньої торгівлі товарами та послугами, що не враховується у складі валового регіонального продукту. Цей показник використовується для порівняння обсягів виробництва на рівні регіонів або областей.



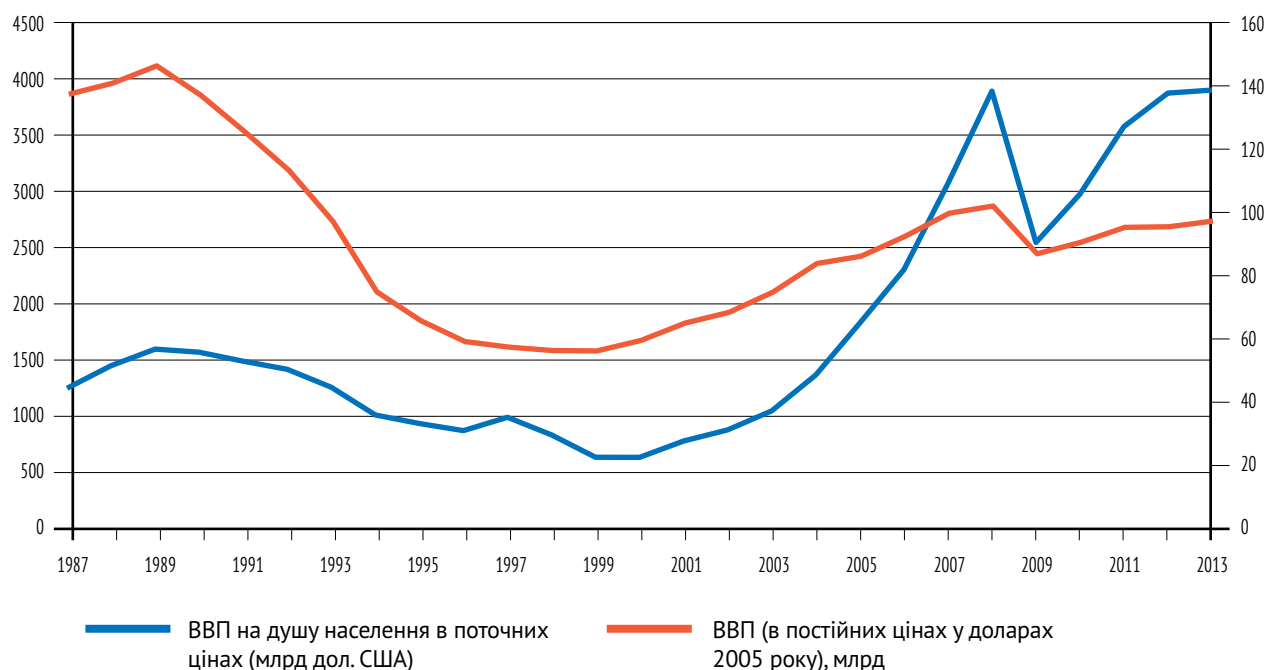
Рисунок 23. Реальний ВВП стрімко зменшився після виходу України зі складу Радянського Союзу (1991-1998 рр.) та поступово відновлювався аж до початку недавнього конфлікту (1999-2012 рр.)



Джерело: World Development Indicators (Показники світового розвитку), 2015 р. Світовий банк

ВВП на душу населення неспинно зростає із 1998 року до початку глобальної фінансової кризи (див. рисунок 24), але однією з причин цього зростання було зменшення чисельності населення протягом періоду, що аналізується. Фактично, після короткого та швидкого падіння у зв'язку з глобальною фінансовою кризою 2008 року зростання ВВП на душу населення прискорилось і повернулось до докризових рівнів уже у 2012 році. Таке стрімке зростання ВВП на душу населення, яке виявилось стрімкішим за загальний темп зростання ВВП, принаймні частково пояснюється загальним скороченням чисельності населення країни. При цьому позитивна динаміка ВВП на душу населення в Україні має розглядатися зі стриманим оптимізмом з огляду на демографічний перехідний процес, що зараз відбувається в країні (про нього йшлося в розділі 1), оскільки зменшення чисельності населення може повернути цю тенденцію назад у середньостроковій та довгостроковій перспективі. Огляд динаміки змін рівня бідності представлено у виносці 4.

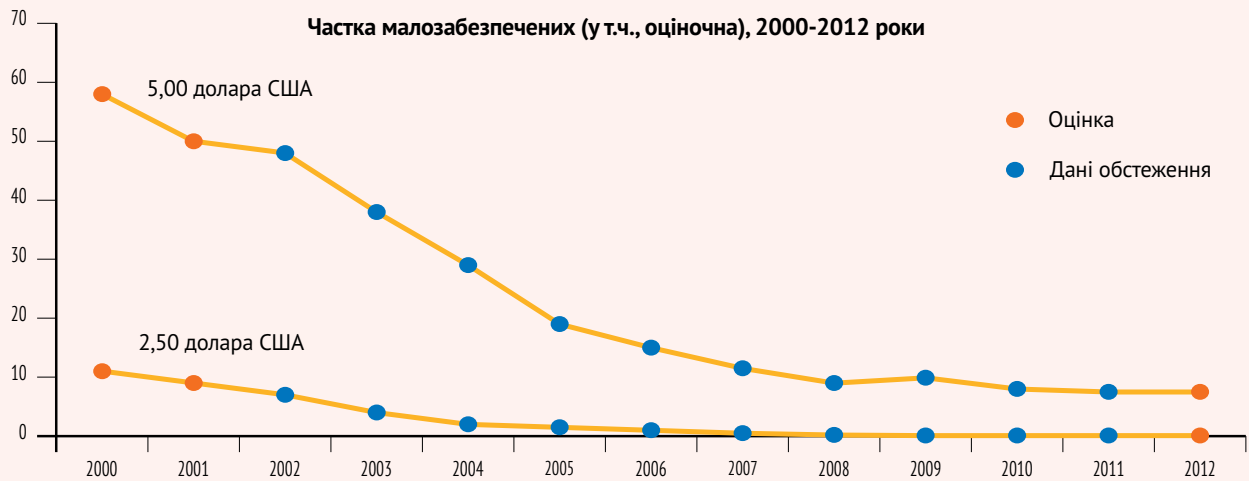
Рисунок 24. ВВП на душу населення неспинно зростає із 1998 року до глобальної фінансової кризи



Джерело: Державна служба статистики України

## ВИНОСКА 4. БІДНІСТЬ В УКРАЇНІ

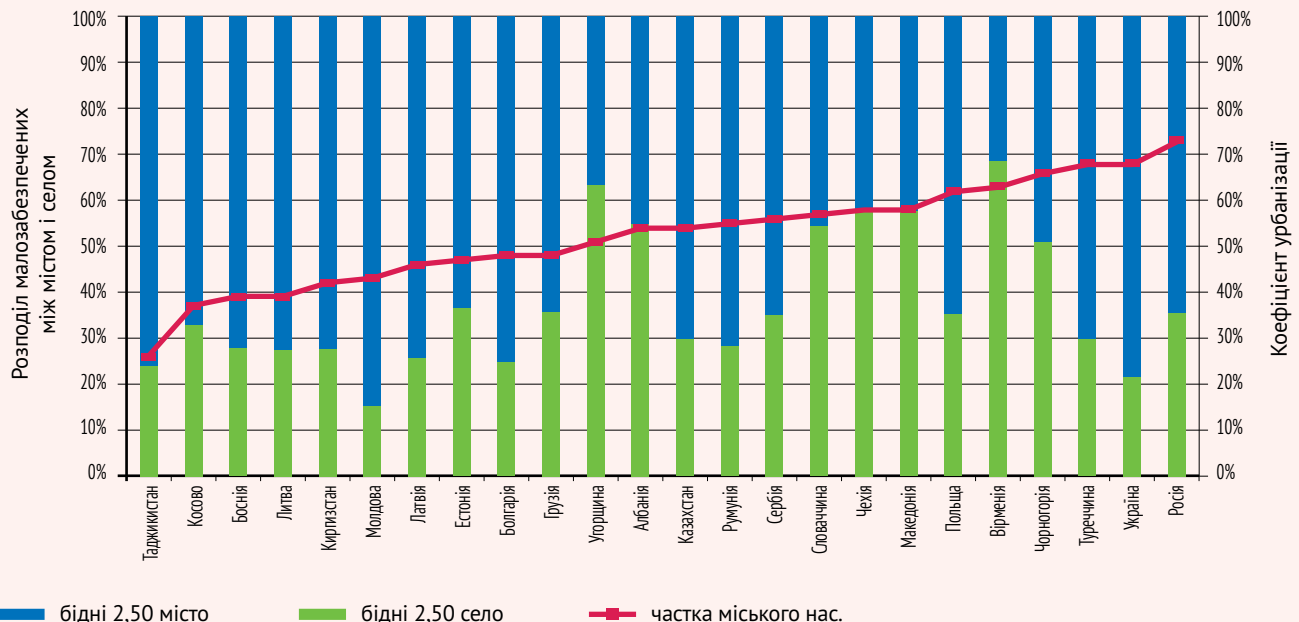
Рівні бідності в Україні протягом останніх двох деkad знижувалися. Це було наслідком зростання ВВП на душу населення, а також реалізації політики, спрямованої на перерозподіл добробуту між населенням. Фактично, в період із 2006 по 2011 рік зниження рівня бідності приблизно на 75% було пов'язане з перерозподілом. Водночас, індекси нерівності (Джіні або Тейла) лише трохи знизились за останні 10 років.



Джерело: ECATSD з використанням бази даних ECAPOV. Azevedo and Lomaia (2013)

Частка малозабезпечених — це частка населення, які виживає за «межею бідності». (% населення за межею бідності — вертикальна вісь на цьому графіку).

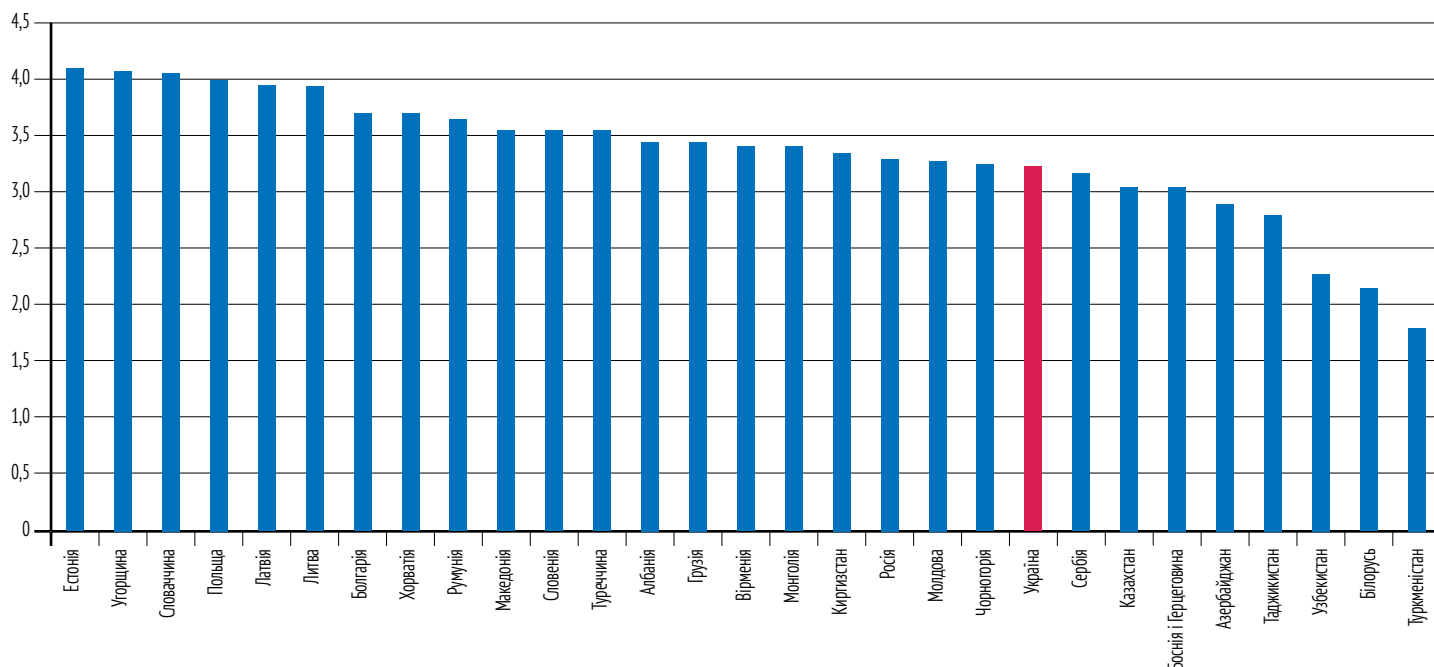
В Україні бідність є характерною, головним чином, для села (80% малозабезпечених мешкають у сільській місцевості). 40% населення з нижчим рівнем доходів розподілені між містом і селом більш рівномірно. Водночас, недавній конфлікт може спинити зниження рівня бідності в Україні в близькому майбутньому.



Примітка: «Бідні 2,5 місто/село» — це процентна частка малозабезпечених, що живуть нижче межі бідності у 2,5 долари на день.

Незважаючи на невпинне зростання ВВП України, цей показник залишається суттєво нижчим від рівня до 1989 року. ВВП України становить 65% від рівня 199 року, а ВВП на душу населення, що становить 6596 доларів США (в доларах 2005 року за паритетом купівельної спроможності – ПКС), досі становить близько половини середнього значення по регіону Європи та Центральної Азії (ЄЦА) й є найнижчим в Європі, якщо не брати до уваги Молдову. Україна проводила політику та ринкові реформи, спрямовані на заохочення інвестицій, зокрема, шляхом утворення спеціальних економічних зон (див. додаток 1, де подано додаткову інформацію про спеціальні економічні зони), встановлення фіксованої ставки податку на доходи фізичних осіб та впровадження спрощеної системи оподаткування малого бізнесу. Тим не менш, країна все одно відстає від більшості інших країн ЄЦА за масштабом і глибиною реформ. Зокрема, Україна відстає від країн-сусідів у переході від централізованої планової економіки до ринкової економіки, а також відстає у реформуванні своїх інституцій та ділового середовища (див. рисунок 25 нижче).

Рисунок 25. Індекс країн із перехідною економікою ЄБРР (2012 рік)



Примітка: цей показник вимірюється за шкалою від 1 до 4+: «1» означає практичну відсутність змін у порівнянні з суворою централізованою плановою економікою, а «4+» – відповідність стандартам промислово розвинутої ринкової економіки. Індекс оцінює реформи в кількох сферах, включаючи малу приватизацію, реструктуризацію підприємств, лібералізацію цін, торговельну та валютну політику.

Джерело: World Bank, Концептуальна записка за проектом P148768: Ukraine: Skills For Employment And Productivity («Україна: навички для зайнятості та продуктивності»)

38 Інформацію взято з роботи Arias, Omar S., Carolina Sánchez-Páramo, María E. Dávalos, Indhira Santos, Erwin R. Tiongson, Carola Grun, Natasha de Andrade Falcão, Gady Saiovicí, and Cesar A. Cancho, Back to Work: Growing with Jobs in Europe and Central Asia («Повернення на роботу: зростання з робочими місцями в Європі та Центральній Азії»). Washington, DC: World Bank, 2014.

## Повільний структурний перехід України до економіки послуг

Протягом десятиріччя, що передувало конфлікту, до основних галузей належали видобувна<sup>39</sup>, машинобудівна<sup>40</sup> промисловість і сільське господарство. Промислове виробництво зберегло в Україні свою важливість, хоча його частка в економіці знизилась за період із 2002 року з 28% до 25% (див. рисунок 26). Гірничодобувна промисловість, харчова промисловість і машинобудування посідають панівне становище у сфері промислового виробництва в Україні: на ці сектори, взяті разом, припадає майже 60% сукупної промислової валової доданої вартості (ВДВ) країни<sup>41</sup>. Ключову роль в економіці серед цих галузей відіграє вугільна галузь, яка була у фокусі кількох важливих заходів економічної політики, спрямованих на підтримку гірничодобувної галузі (див. виноску 5 нижче). Сільське господарство також відіграє важливу роль в економічному розвитку країни, а також у регіональному розвитку, оскільки чимало малих населених пунктів залежать від сільськогосподарського виробництва та/або переробки сільськогосподарської продукції. Водночас, у 2002-2010 роках частка цієї галузі в сукупній ВДВ країни дещо знизилась із 14% до 12%. У 2012 році сільське господарство приносило 9% у сукупну ВДВ країни. На нього припадала значна частка експорту з країни<sup>42</sup>. Загалом, Україна стала одним із 10 найбільших експортерів кількох сільськогосподарських продуктів на кшталт пшениці, кукурудзи, соняшникового масла та меду<sup>43</sup>.

Останнім часом в економіці країни провідну роль став відігравати сектор послуг. На даний час він посідає перше місце серед секторів економіки, а його частка у ВДВ за 2002-2010 роки зростає з 42% до 45%. Якщо додати сюди й фінансові послуги, то на сектор послуг припадатиме 51% ВДВ у 2010 році. Сам по собі сектор фінансових послуг також став дуже важливим для економіки; його частка у ВДВ за 2002-2010 роки зростає вдвічі з 3% до 6% (див. рисунок 26). За той самий період сектор торгівлі дещо зріс із 12% до 13%.

Рисунок 26. Частки валової доданої вартості (ВДВ): провідну роль в економіці України тепер відіграють сфера послуг і фінансовий сектор, але промисловість досі посідає важливе місце



Джерело: Державна служба статистики України

39 Вугілля, електроенергетика, чорна та кольорова металургія

40 Механізми та транспортне обладнання, хімічна продукція, переробка харчової продукції

41 Поділ на підсектори на рівні великих фірм забезпечується з використанням комплексної загальноєвропейської бази даних AMADEUS, що містить фінансову інформацію про більш ніж 11 млн державних і приватних компаній із 41 європейської країни. База даних AMADEUS містить дані по Україні за 1997-2009 роки.

42 Державна служба статистики України, Статистичні щорічники за 2012, 2013 роки.

43 Статистичний відділ Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН (FAOSTAT), сайт 2012 року, розміщений за адресою <http://faostat.fao.org/site/291/default.aspx>.

## ВИНОСКА 5. ЗЛЕТ І ПАДІННЯ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

У 2013 році Україна видобула близько 83,7 млн тонн вугілля, і посіла 11 місце у світі за цим показником. Видобування вугілля ведеться, головним чином, у Донецькому та Львівсько-Волинському вугільних басейнах. Донецький вугільний басейн, розташований у Донецькій та Луганській областях на Сході України, є найбільшим в Україні. В ньому зосереджено 92% запасів вугілля в Україні.

Вугільна галузь традиційно була однією з основних галузей в Україні; водночас, розпад Радянського Союзу, обвал внутрішнього попиту та економічний спад у важкій промисловості призвели до краху вугільної промисловості в першій половині 1990-х років. Крім макроекономічних чинників несприятливу роль для цієї галузі відігравали неефективність, низька продуктивність, величезні борги, корупція та застаріле обладнання, яке країна не могла дозволити собі модернізувати. Крім того, в цій галузі не припинялися страйки працівників, які вимагали повернення заборгованості з оплати праці та виплат за небезпечні умови праці. У період із 1990 по 1995 рік видобуток вугілля знизився майже на 50% до менш ніж 70 млн тонн на рік. Продуктивність шахтарів України — безпосередньо видобування вугілля в 1995 році здійснювали 600 тисяч робітників — була низькою. Експорт вугілля припинився майже повністю в 1995 році, а імпорту вугілля та інші види палива захопили велику частку ринку України через утримання урядом високих цін на вугілля вітчизняного видобутку, неефективність, недотримання строків постачання та низку якість вугілля. Крім того, витрати видобувних підприємств, які, особливо в монофункціональних селищах, продовжували забезпечувати надання комунальних послуг місцевим територіальним громадам, включаючи утримання дошкільних закладів, закладів охорони здоров'я, житла та закладів відпочинку, додатково знижували конкурентоспроможність вугільних шахт України.

РИСУНОК: ВУГІЛЬНІ БАСЕЙНИ В УКРАЇНІ (2013 р.)



Джерело: сайт Eurocoal

Перша черга заходів з реструктуризації, що пройшла в 1996-2000 роках, мала на меті закриття вугільних шахт, де видобування вугілля було визнано економічно необґрунтованим. План передбачав закриття 20 шахт на рік. На початок 2001 року було закрито 90 шахт та проведено приватизацію багатьох інших шахт. У 2001 році було ухвалено рішення про реалізацію другої черги заходів з реструктуризації, яким було переглянуто її завдання та переорієнтовано реструктуризацію на підтримку приватизації рентабельних шахт і надання субсидій на підвищення продуктивності іншим шахтам. Протягом цього періоду 39 шахт було модернізовано, а також проведено приватизацію найбільшої кількості шахт. Згідно з чинною Енергетичною стратегією України, зміни до якої було внесено у 2012 році, вугілля залишається для України одним із основних енергоносіїв і відіграє при цьому важливу стратегічну роль як одного з заходів захисту України від надмірної залежності від імпорту енергоносіїв. На даний час енергетика споживає щороку від 25 до 30 млн тонн вугілля на рік, що відповідає майже половині всього обробленого обсягу видобутку вугілля. Енергетична стратегія України передбачає в майбутньому суттєве розширення генерації електроенергії з використанням вугілля, через що потреби енергетики у вугіллі зростуть до 2030 року більш ніж удвічі. Енергетична стратегія України, затверджена Кабінетом Міністрів України, визначає три етапи розвитку вугільної галузі на період до 2030 року: (1) період реформування вугільної галузі, завершення приватизації державних підприємств, реалізації механізмів державно-приватного партнерства, закриття дуже збиткових шахт (2011-2015 роки); (2) період здійснення приватними інвесторами активної модернізації шахт (2015–2020 роки) та (3) період стабільного зростання вугільної галузі (2020-2030 роки).

У 2012 році в Україні було 143 шахти. Державні субсидії вугільній галузі сягнули у 2013 році 13,3 млрд гривень (близько 1,7 млрд доларів США), що є цілком зіставним з усім оборонним бюджетом країни. Нинішній конфлікт суттєво позначився на вугільній галузі, оскільки три чверті всіх вугільних шахт розташовані на контрольованих територіях Донецької та Луганської областей. Видобуток вугілля знизився на 20% у 2014 році та на 60% у лютому 2015 року по відношенню до лютого 2014 року. Державним бюджетом на 2015 рік субсидії вугільній галузі не передбачено.

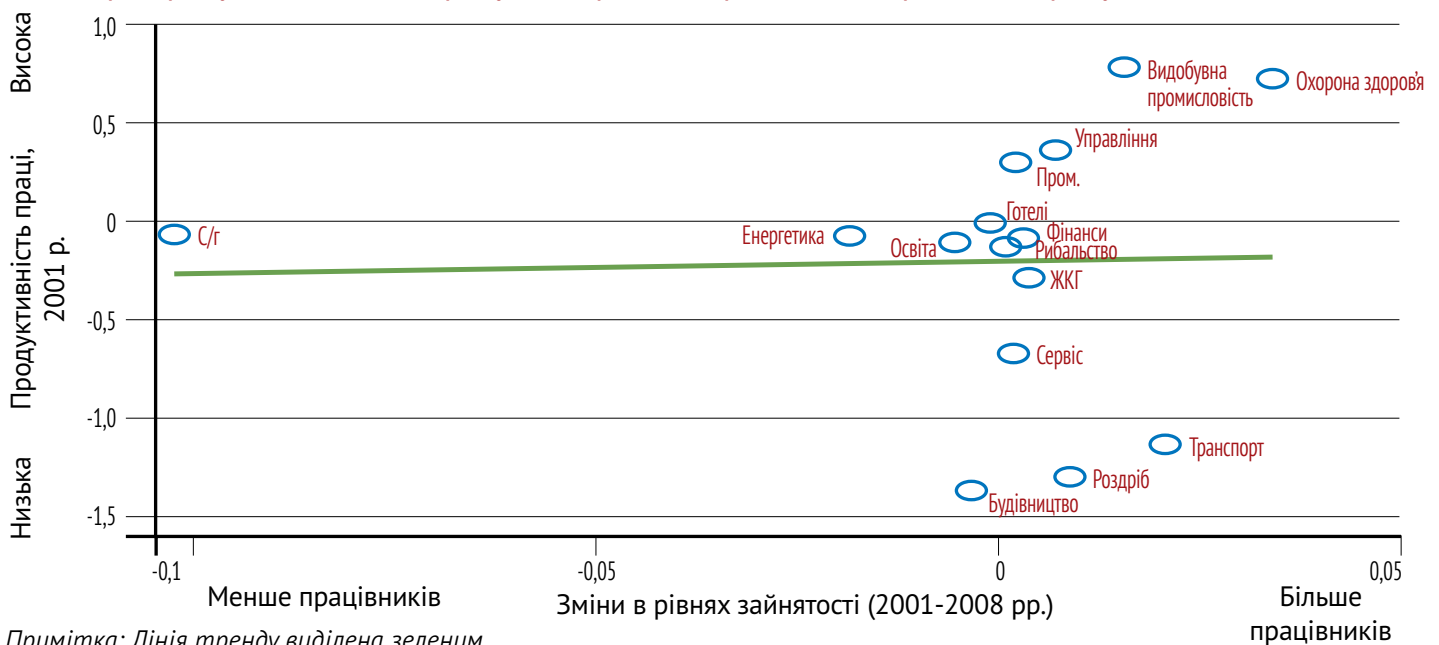
Джерела: Institute for Economic Research and Policy Consulting, "Ukraine's Industrial Sector: Analysis and Latest Trends" («Промисловий сектор України: аналіз та останні тенденції»), лютий 2014 року. Viachaslau Herasimovich, "Ukrainian Coal Mining Sector Review" («Огляд вугледобувного сектору України»), CASE Ukraine, 21 вересня 2008 року World Bank, "Ukraine - Coal industry restructuring sector report" («Україна: звіт про реструктуризацію вугільної промисловості»), 1996 рік

Перехід в економіці від важкої промисловості та видобування до опори на сферу послуг супроводжувався також зниженням ролі сільського господарства. За 2002-2010 роки внесок сільськогосподарського виробництва в економіку знизився з 14% до 12% та супроводжувався зниженням обсягів виробництва зерна, цукрових буряків, соняшникового насіння, овочів, яловичини та молока. Це зменшення може бути віддзеркаленням наслідків загальної зміни структури населення та переміщення економічної активності з села в місто (як обговорювалося в розділі 2), а також із менш продуктивних секторів до більш продуктивних. Водночас, у зв'язку з недавнім спадом у чорній металургії та енергетиці частка агробізнесу у виробництві та експорті зросла знов.

Структурні перетворення помітні також у зміщенні розподілу найманих працівників із промисловості та сільського господарства на користь сфери послуг. Як зазначено в Довідковій статті до Доповіді про світовий розвиток 2013 року Ukraine Case Study: Jobs and Demographic Change, 2012 («Аналіз ситуації в Україні: робочі місця та демографічні зміни»), у порівнянні з 2000 роками, наприклад, частка осіб, зайнятих у сільському господарстві, знизилась із 21,6% до 15,3% у 2013 році, тоді як частка осіб, зайнятих у сфері послуг (у приватному секторі), зросла з 25,4% до 34,5% у 2010 році (останній рік, за який наявні дані). У промисловості, що випереджає за цим показником сільське господарство, але відстає від сфери послуг, працюють 17% працюючих. Решта 20% зайнятих працюють у державному секторі<sup>44</sup>, причому у сфері державного управління працюють 6% усіх найманих працівників країни.

Водночас, робоча сила, в основному, не перемістилась у високопродуктивні сектори економіки України (рисунок 27). Попри те, що чимало працівників покинули сільське господарство за час, що минув з початку 2000-х років (а в цьому секторі продуктивність праці є нижчою від середньої), вони не завжди переміщувалися в сектори з вищим рівнем продуктивності. Замість цього чимало працівників перейшли в сектори будівництва (кількість зайнятих у якому зросла з 4,4% до 4,6% від загальної кількості працюючих), транспорту (з 6,7% до 6,8%) та роздрібної торгівлі, а саме в цих секторах загальна продуктивність праці є найнижчою. Частка фінансового сектору, продуктивність у якому є високою, у ВДВ, як показано на рисунку 26, суттєво зросла. Водночас, попри подвоєння частки зайнятих у цьому секторі (з 0,8% до 1,6%), чисельність працівників у фінансовому секторі в порівнянні з традиційними секторами залишається низькою. І хоча інші високопродуктивні сектори на зразок сфери охорони здоров'я протягом останніх років розвивалися, частка працюючих у них залишається досить невеликою.

Рисунок 27. Зміни в частці робочої сили в розрізі секторів за 2001 – 2008 роки в процентних пунктах і дані про продуктивність секторів у 2001 році в порівнянні з середньою продуктивністю в економіці



Примітка: Лінія тренду виділена зеленим.

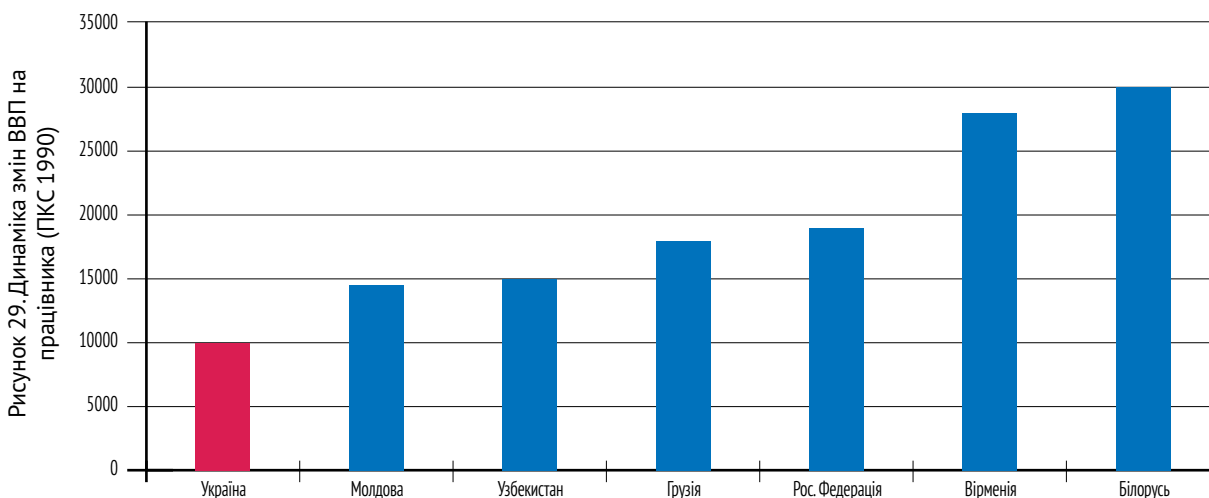
Джерело: World Bank, Концептуальна записка за проектом P148768: Ukraine: Skills For Employment And Productivity («Україна: навички для зайнятості та продуктивності») на основі даних МОП та ООН<sup>45</sup>.

44 Kupets, Olga, et al, Background Paper for the World Development Report 2013: Ukraine Case Study: Jobs and Demographic Change («Довідкова стаття до Доповіді Світового банку про світовий розвиток 2013 р.: Аналіз ситуації в Україні: робочі місця та демографічні зміни»), 2012, 2.2. Опис ситуації на ринку праці, розміщений на сайті [http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1320956712276/8261091-1348683883703/WDR2013\\_bp\\_Jobs\\_And\\_Demographic\\_Change.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1320956712276/8261091-1348683883703/WDR2013_bp_Jobs_And_Demographic_Change.pdf).

45 Див. роботу McMillan and Rodrik (2011), в якій представлено методологічну дискусію щодо вимірювання структурних перетворень.

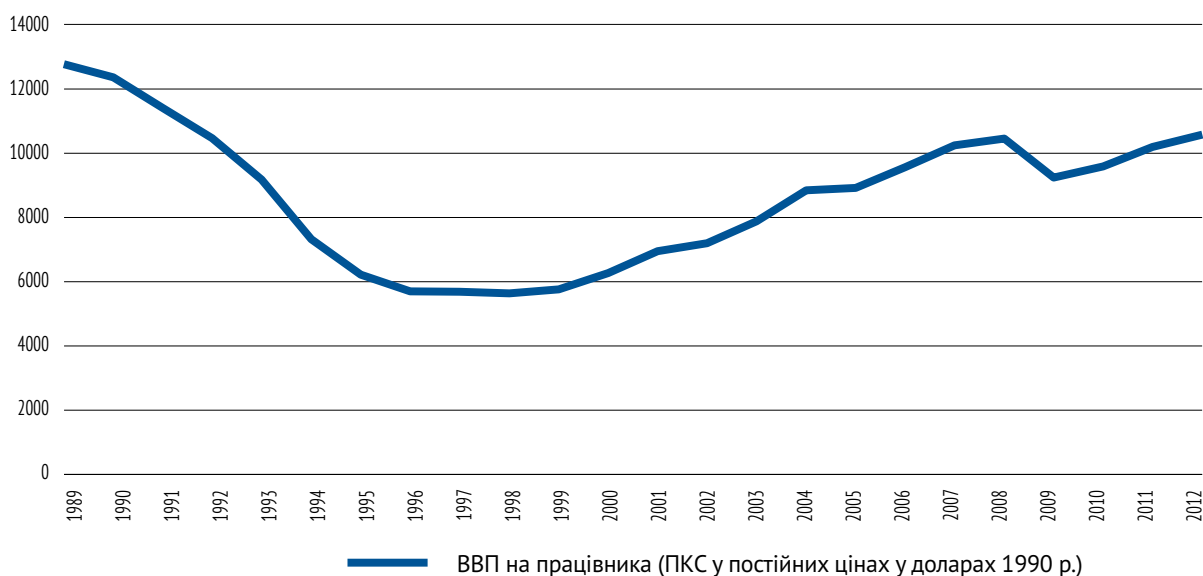
Україна має найнижчий рівень продуктивності праці серед країн із перехідною економікою. У 2011 році ВВП на одного працюючого становив в Україні 10.098 доларів США (рисунок 29)<sup>46</sup>. Цей показник є нижчим за показники більшості країн колишнього СРСР, включаючи Молдову, Російську Федерацію, Вірменію та Білорусь. На додачу до низького вихідного рівня продуктивності праці з роками зростала повільно, хоча темп її зростання протягом кількох років, що передували глобальній фінансовій кризі 2008 року, дещо зріс (див. рисунок 28). Повільне зростання продуктивності праці має багато причин, але головною з них є негнучкість ринку праці. На даний час у країні спостерігається обмежена трудова міграція, а також суттєвий дисбаланс між попитом на висококваліфікованих працівників сфери послуг, що зростає, та обмеженою кількістю висококваліфікованих працівників<sup>47</sup>.

Рисунок 28. ВВП на працівника в країнах колишнього СРСР у 2011 році (за ПКС у цінах 1990 року)



Джерело: World Development Indicators (Показники світового розвитку)

Рисунок 29. Динаміка змін ВВП на працівника в Україні (ПКС 1990)



Джерело: World Development Indicators (Показники світового розвитку), 2015 р., Світовий банк

<sup>46</sup> У постійних цінах 1990 року за паритетом купівельної спроможності (ПКС).

<sup>47</sup> Arias, O.S., C. Sanchez-Paramo, M.E. Davalos, I. Santos, E.R. Tiongson, C. Gruen, N. de Andrade Falcao, G. Saiovici, and C.A. Cancho, Back to Work: Growing with Jobs in Europe and Central Asia («Повернення на роботу: зростання з робочими місцями в Європі та Центральній Азії»), Washington, DC: World Bank, 2014.

## Перекази відіграють дедалі важливішу роль в економіці України

Внаслідок зростання потоків виїзної міграції (вони обговорювалися в розділі 1) перекази з-за кордону стають дедалі важливішим елементом економіки. За даними Світового банку перекази в Україну зросли з 829 млн доларів США до 5607 млн доларів США в період із 2006 по 2010 рік (рисунок 30) – майже всемеро<sup>48</sup>. У 2013 році Національний банк України повідомив, що розмір переказів в Україну сягнув 8,5 млрд доларів США, що відповідає 4,7% ВВП України за зазначений рік<sup>49</sup>. Водночас, фактичний розмір переказів може перевищувати зазначену суму вдвічі<sup>50</sup>, оскільки багато українців користуються неофіційними каналами при здійсненні переказів. За оцінками майже 60% сукупного обсягу переказів здійснюються за межами банківської системи.

Фактично, у 2010 році офіційна сума переказів була майже еквівалентною обсягові прямих іноземних інвестицій (ПІІ). Крім того, вони є для України важливим джерелом іноземної валюти: у доларах США в країну у 2007 та 2010 роках надійшло відповідно 4,67 та 4,43 млрд доларів США. У зв'язку з цим на особисті перекази припадає значна частина платіжного балансу країни, що допомогло пом'якшити торговельний дефіцит, який суттєво зріс у 2005-2008 роках. До зростання дефіциту призвели підвищення цін на імпортні нафту та газ, зростання внутрішнього попиту на товари, що випереджало темпи зростання експорту, а також глобальна фінансова криза.

У короткостроковій перспективі перекази використовуються, головним чином, для внутрішнього споживання. Вони є дедалі важливішим джерелом додаткових доходів для родин мігрантів<sup>51</sup>. За даними недавнього дослідження, майже всі перекази використовуються для покриття витрат на проживання (73%) та придбання споживчих товарів (26%), і лише 3,3% – для відкриття власного бізнесу. За наявними непідтвердженими даними перекази часто використовуються для здійснення інвестицій у нерухомість. Водночас, якщо в короткостроковій перспективі перекази можуть стимулювати розвиток місцевої економіки через споживання, то в довгостроковій перспективі їх оптимальніше використовувати для здійснення інвестицій (зокрема, в людський капітал) і підвищення продуктивності, в чому в Україні давно назріла потреба з огляду на поточні демографічні тенденції зменшення чисельності населення та його старіння.

Більше половини всіх домогосподарств України, що одержують перекази, зосереджені в Західному регіоні. За ним іде Східний регіон, де перекази одержують 20% домогосподарств. Відповідні частки одержувачів у Центрі та на Півдні є набагато нижчим. 56% переказів надходять із країн ЄС, причому, в основному, з Польщі та Чехії; 40% – із Росії, а решта 4% – з різних країн. Одержувачами більшості переказів є домогосподарства середнього та нижчого середнього класу<sup>52</sup> та міські населені пункти<sup>53</sup>.

48 O. Kupets, The Development and the Side Effects of Remittances in the CIS Countries: the Case of Ukraine («Динаміка та побічні ефекти переказів для країн СНД: приклад України»), CARIM-East Research Report 2012/02, European University Institute Robert Schuman Center for Advanced Studies, 2012, на сайті <http://www.carim-east.eu/media/CARIM-East-2012-02.pdf>.

49 Національний банк України; див. <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=80651>.

50 Федорак, З., «Наші серед чужих», Економічні новини, 2007 рік (українською мовою).

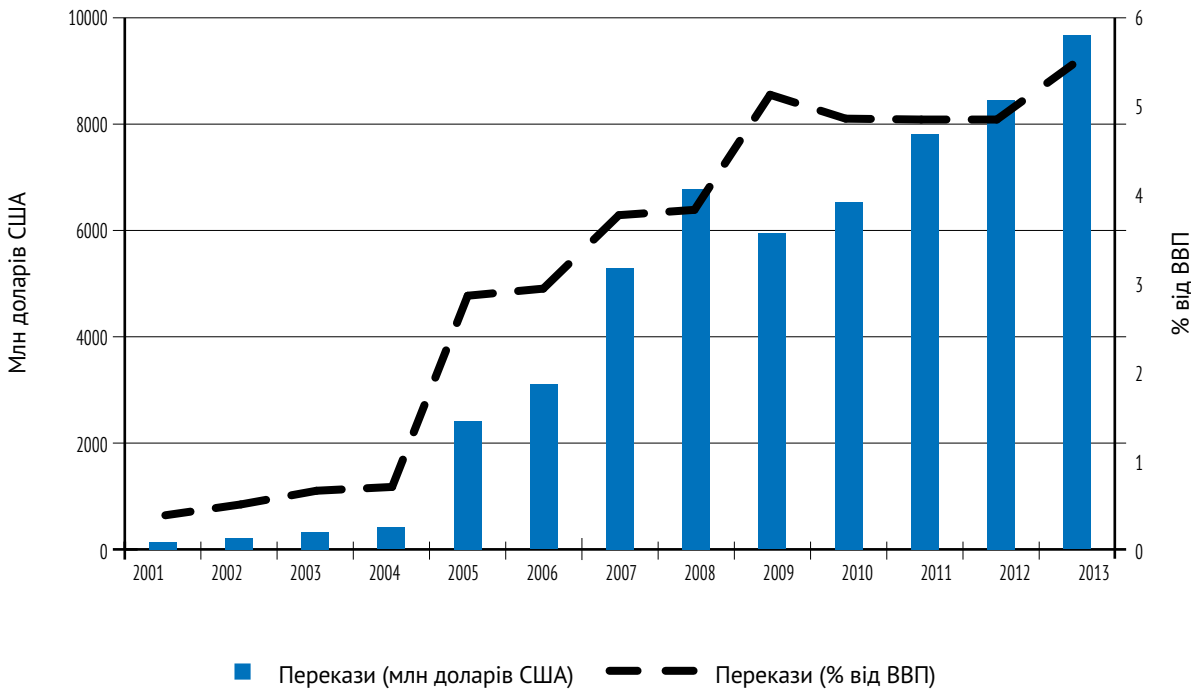
51 Міжнародна організація з міграції, Migration in Ukraine: Facts and Figures («Міграція в Україні: факти та цифри»), 2011, на сайті <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/countries/docs/Ukraine/Migration-in-Ukraine-Facts-and-Figures.pdf>.

52 Modular Sample Survey on labor Migration in Ukraine («Модульне вибіркове дослідження трудової міграції в Україні»), 2012, Міжнародна організація праці

53 O. Kupets, The Development and the Side Effects of Remittances in the CIS Countries: the Case of Ukraine («Динаміка та побічні ефекти переказів для країн СНД: приклад України»)



Рисунок 30. Грошові перекази в Україну з-за кордону, 2001-2013 роки



Джерело: аналіз авторів на основі Показників світового розвитку Світового банку

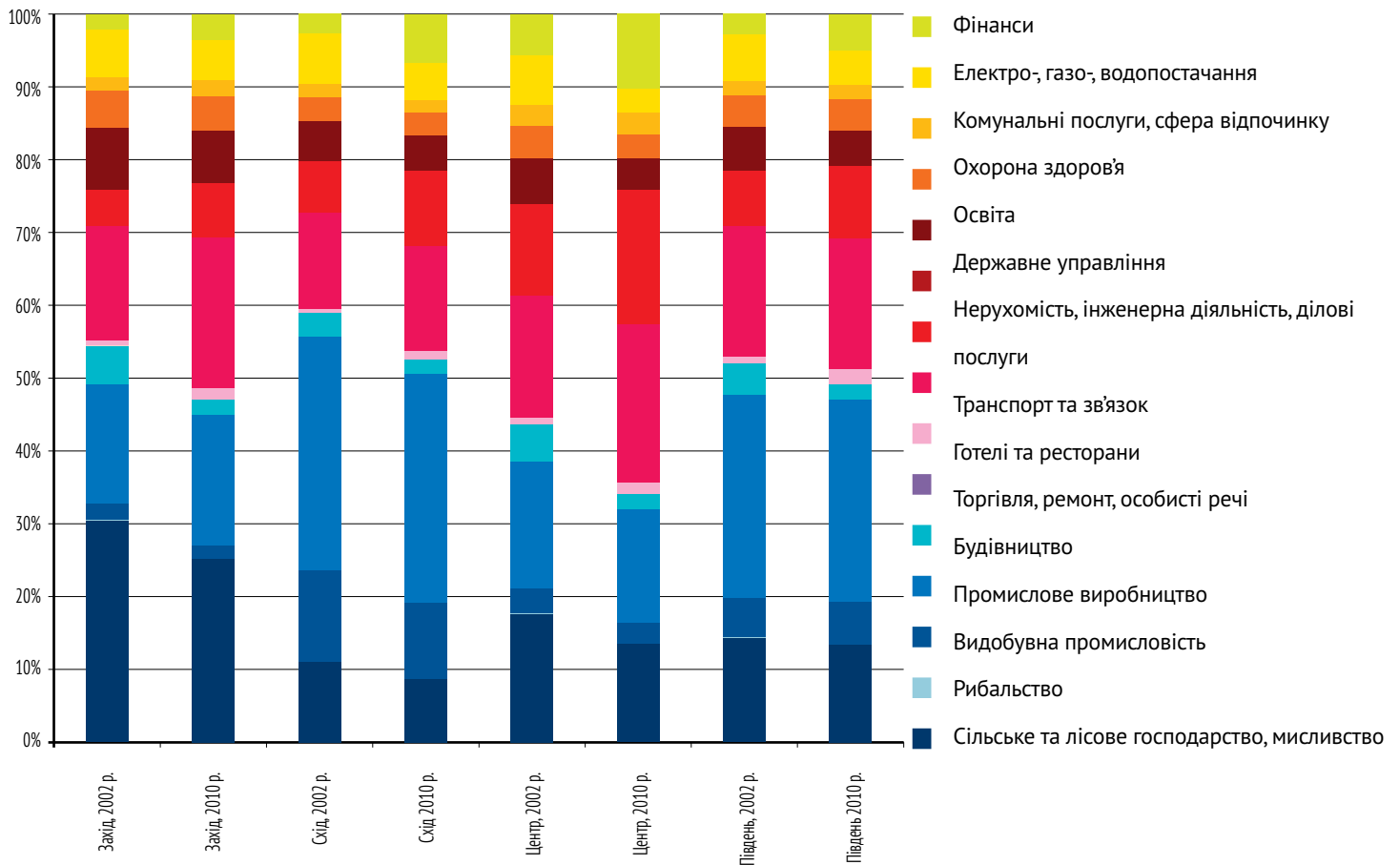
## Розмаїття регіонів з точки зору економіки

В економічних структурах регіонів України мають місце важливі відмінності. Як уже згадувалося, Східний регіон традиційно був промисловим районом, а Центр є в країні лідером фінансового, торговельного та сервісного секторів. Південь теж є важливим промисловим центром, тоді як у Західному регіоні завдяки нижчому рівневі урбанізації спостерігається найвища концентрація сільськогосподарської діяльності в країні (див. рисунок 31).

Еволюція різних секторів економіки йшла в різних регіонах по-різному, причому фінансовий сектор особливо розвинувся в Центрі. У Центральному регіоні частка фінансового сектора зростає з 4% до 8% у період із 2002 по 2010 рік, перевищивши навіть частку промисловості, яка втратила три процентних пункти. На сектор послуг, зосереджений, головним чином, у Києві, припадає приблизно 50% економічної активності Центрального регіону. Частка фінансового сектора в економіці помітно — з 2% до 4% — зростає й у Південному регіоні. Якби фінансові послуги розглядалися разом із іншими сервісними галузями, то на сектор послуг припало б 48% економіки Південного регіону, а на другому місці виявився б промисловий сектор, частка якого скоротилася з 33% до 31% у період із 2002 по 2010 рік.

У Східному регіоні також відбувався масштабний процес змін на користь фінансового сектору, хоча промислова діяльність поступається своєю важливістю лише секторові послуг; тим часом у Західному регіоні частка фінансового сектору та сектору послуг також зростає. Частка промисловості в економіці Східного регіону протягом 2002-2010 років значно знизилася з 38% до 20%. Це зниження було обумовлене, головним чином, витісненням у зв'язку з розвитком фінансового сектору. У Східному регіоні частка фінансового сектора зростає майже втричі з 2,5% до майже 6%. На Заході сільське господарство втратило п'ять процентних пунктів за період із 2002 по 2010 рік, тоді як за той самий період торгівля зростає приблизно на стільки ж (3 процентних пункти).

Рисунок 31. Частки ВДВ: Схід і Південь залишаються більш промисловими за характерами, тоді як Центр домінує в торгівлі, послугах і фінансах



Джерело: Державна служба статистики України

Загалом промислова активність і надалі концентрується в кількох областях. Явним лідером тут є Донецька область, на яку припадає 21% сукупного обсягу промислового виробництва України, а друге місце посіла Дніпропетровська область, на яку припадає 16%. Таким чином, на ці дві області припадає близько 36% промислового виробництва в Україні. Якщо додати до них Луганську (8%), Запорізьку (5%) та Харківську (5%) області, які всі розташовані на Сході, то частка цього регіону зростає майже до 55%. У Донецькій та Луганській областях працюють великі металургійні, хімічні, енергетичні та машинобудівні підприємства. Ці дві області є промисловим серцем України; за оцінками, до конфлікту тут було близько 900 великих промислових підприємств, включаючи 140 вугледобувних підприємств, 40 металургійних комбінатів і 7 теплоелектростанцій, а також 177 підприємств, що використовують небезпечні хімікати, включаючи 113 підприємств, що використовують радіоактивні матеріали.

Більш дезагрегований аналіз зайнятості по галузях підтверджує висновки, представлені вище, та проливає світло на кілька важливих тенденцій. Методику, що використовувалася, представлено у виводі 6, а узагальнену версію результатів – у таблиці 7. Перші чотири стовпчики («Приріст, 2002-2010 рр.») таблиці містять результати порівняння коефіцієнтів розташування регіонів у 2000 та 2010 роках для кожного з секторів (цей термін пояснюється у виводі 6). Стрілочка вгору вказує на те, що цей коефіцієнт зріс – тобто важливість цього сектору в зазначеному регіоні зростає. Чотири наступних стовпчики («Важливість, 2010 р.») показують, чи був цей коефіцієнт у 2010 році вищим або нижчим від 1. Плюс (+) означає, що він був більшим від 1, а мінус (-) – що нижчим. Якщо коефіцієнт є більшим за 1, то частка відповідного сектору в загальній кількості працівників у регіоні перевищує частку відповідного сектору в загальній кількості працівників по країні.

### ВИВОД 6. ОЦІНКИ ЗАЙНЯТОСТІ ПО ГАЛУЗЯХ У РЕГІОНАХ ЗА КОЕФІЦІЄНТОМ РОЗТАШУВАННЯ

Коефіцієнти розташування використовуються для визначення відносної ваги кожного сектору в різних регіонах. Коефіцієнт розташування визначає, чи є частка працівників, зайнятих у секторі, більшою або меншою за середнє значення по країні. Якщо визначити  $\varphi_{rt}^s$  як частку працівників регіону  $r$ , які на час  $t$  працюють у секторі  $s$ , а  $\varphi_t^s$  – як частку всіх працівників у країні на час  $t$ , які працюють у секторі  $s$ , то коефіцієнт розташування для сектору  $s$ , регіону  $r$  та часу  $t$ ,  $LQ_{rt}^s$ , можна визначити за такою формулою:

$$LQ_{rt}^s = \frac{\varphi_{srt}}{\varphi_{st}}$$

Цей коефіцієнт розташування вказує на те, наскільки частка працівників певного сектору в певному місці є більшою або меншою від частки зазначеного сектору в загальній чисельності працівників у країні. Наприклад, якщо в промисловості зайнято 40% робочої сили країни, а коефіцієнт розташування для промисловості становить 1,1, то в певній місцевості в промисловості зайнято 44% робочої сили такої місцевості. Загалом, якщо  $LQ_{rt}^s > 1$ , то сектор  $s$  надмірно представлено з точки зору частки його працівників по відношенню до загальної кількості працівників по країні, що працюють у відповідному секторі. Якщо ж  $LQ_{rt}^s < 1$ , то ситуація є протилежною.

Таблиця 7. Зростання рівня зайнятості по галузях у регіонах і порівняння зазначеного рівня зайнятості з національним рівнем зайнятості з використанням коефіцієнтів розташування

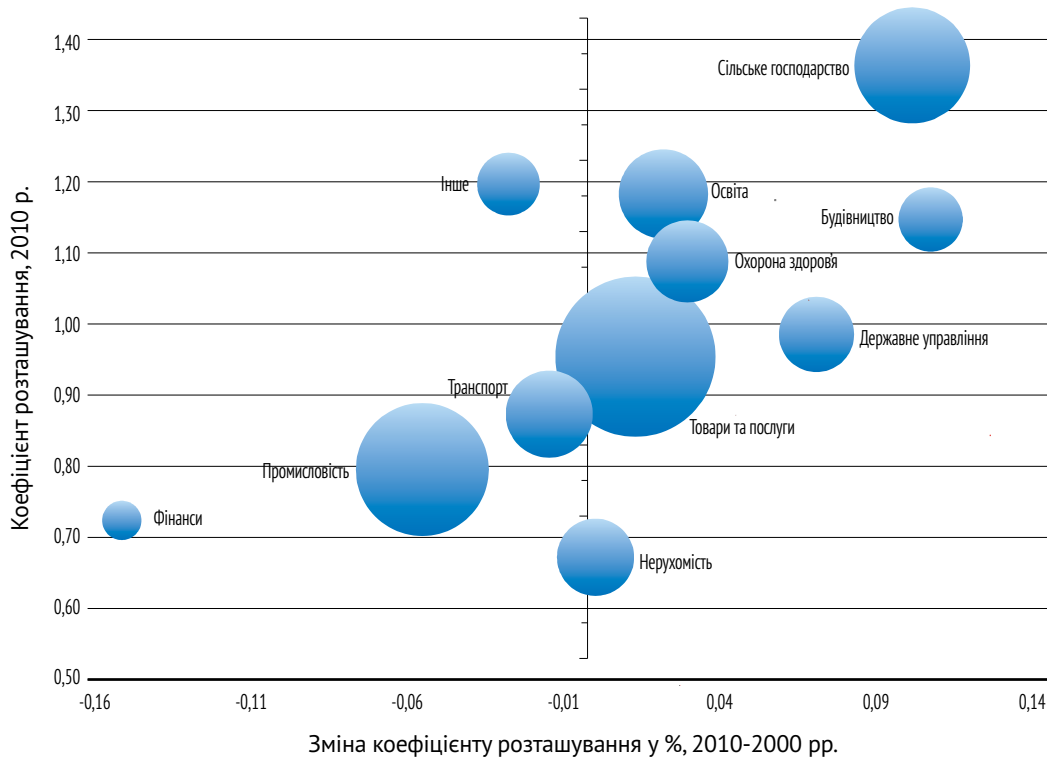
Сектор	Приріст, 2000-2010 рр.				Важливість, 2010 р.			
	Захід	Схід	Центр	Південь	Захід	Схід	Центр	Південь
Сільське, рибне та лісове господарство, мисливство	↑	↑	↓	↓	+	-	-	-
Промисловість	↓	↑	↓	↑	-	+	-	+
Будівництво	↑	↑	↓	↓	+	+	-	-
Торгівля; ремонт автотранспорту; побутові товари та товари особистого користування; готелі та ресторани	↑	↓	↓	↑	-	+	-	+
Перевезення, зберігання та зв'язок	↓	↓	↑	↓	-	+	+	+
Фінанси	↓	↓	↑	↓	-	-	+	-
Нерухомість	↑	↓	↑	↓	-	-	+	-
Державне управління	↑	↓	↑	↓	-	-	+	-
Освіта	↑	↑	↓	↓	+	-	+	-
Охорона здоров'я	↑	↑	↑	↓	+	-	+	-
Інші комунальні та особисті послуги; діяльність у сфері культури та спорту	↓	↓	↑	↑	+	-	-	+

Джерело: Державна служба статистики України

На рисунках з 32 по 35, наведених нижче, показано три параметри, що були висвітлені через коефіцієнт розташування, розрахований для певного виду діяльності в кожному регіоні: зміна, важливість у кожному регіоні та розмір ринку. На вертикальній осі зазначено коефіцієнт розташування у 2010 році; на горизонтальній – те, наскільки коефіцієнт розташування змінився у відсотках із 2000 по 2010 рік, а відносні розміри бульбашок на графіку віддзеркалюють кількість працівників відповідного сектору в регіоні.

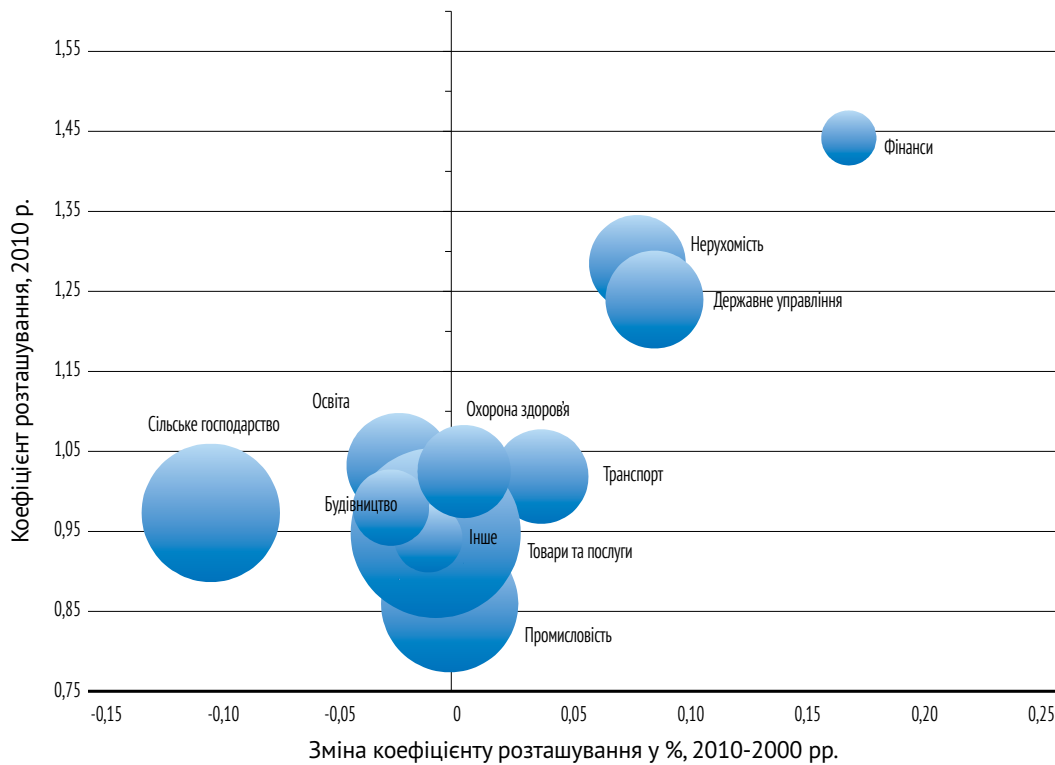
Сільське господарство зберігає своє значення для Західного регіону, але сектор послуг також зростає. Цей сектор досі відіграє важливу роль у зайнятості в Західному регіоні (майже 25%), а значення коефіцієнта розташування є вищим за 1 (1,33). Крім того, на рисунку 32 показано, що послуги на кшталт державного управління, охорони здоров'я та освіти теж стають дедалі важливішими. Фінанси, які є одним із провідних секторів у решті регіонів, дещо відстають з точки зору зайнятості в секторі, хоча обсяги виробництва в ньому зростають (рисунку 31).

Рисунок 32. Зайнятість у галузях у Західному регіоні за коефіцієнтом розташування



Джерело: Державна служба статистики України

Рисунок 33. Зайнятість у галузях у Центральному регіоні за коефіцієнтом розташування



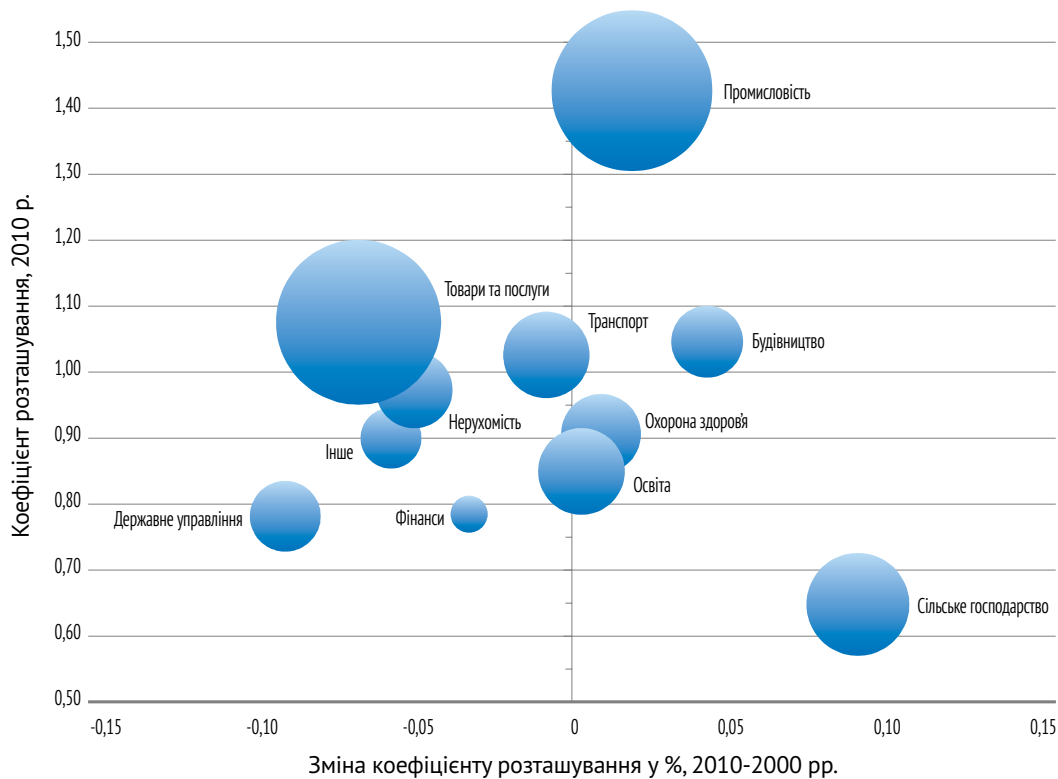
Джерело: Державна служба статистики України

Як показано на рисунку 33, Центральний регіон націлений на надання послуг, що вимагають високої кваліфікації, тоді як зайнятість у більш традиційних секторах на зразок промисловості та інших послуг залишається тут майже незмінною на рівні, близькому до середнього по країні. Суттєво зросли показники фінансів та державного управління, хоча, як і в решті регіонів, у цих секторах працює небагато людей. Наявність сильного фінансового сектору, а також інших секторів із високим виробітком на зразок охорони здоров'я є очікуваним явищем, адже саме в цьому регіоні розташований Київ – столиця та найбільше місто України та одне з небагатьох міст країни, що зростають. Можливо, внаслідок прибуття нових мігрантів зайнятість у секторі будівництва тут є відносно важливішою, ніж у решті регіонів країни. Тим не менш, у цьому регіоні вона також зменшується з часом. І, нарешті, незважаючи на велику кількість людей, зайнятих у сільському господарстві, відносна важливість цього сектору є незначною та з часом знижується.

Промисловий сектор на Сході залишається панівним (рисунок 34); водночас, в інших секторах, що вимагають високої кваліфікації – на зразок торгівлі та послуг, відносно зростання важливості не відзначене попри те, що зазначений сектор посідає друге місце за кількістю зайнятих у ньому працівників. Цей регіон повільно еволюціонує, але промисловість залишається основою його економічної активності. Зокрема, вугільна промисловість – попри те, що їй довелося пройти через суворі кризи – досі виробляє значну частку продукції регіону (див. виноску 5 вище). Оскільки цей регіон є в країні найбільш урбанізованим (див. розділ 2 «Урбанізація та система міського розселення»), не слід дивуватись великій частці торгівлі, послуг і будівництва в числі зайнятих працівників. Водночас, зростання у сфері торгівлі та послуг не відбувається, тоді як частки будівництва та сільського господарства зростали. Подібним чином сектори, що вимагають високої кваліфікації, на зразок державного управління та фінансів скорочуються та мають нижчі рівні важливості в порівнянні з рештою регіонів країни.

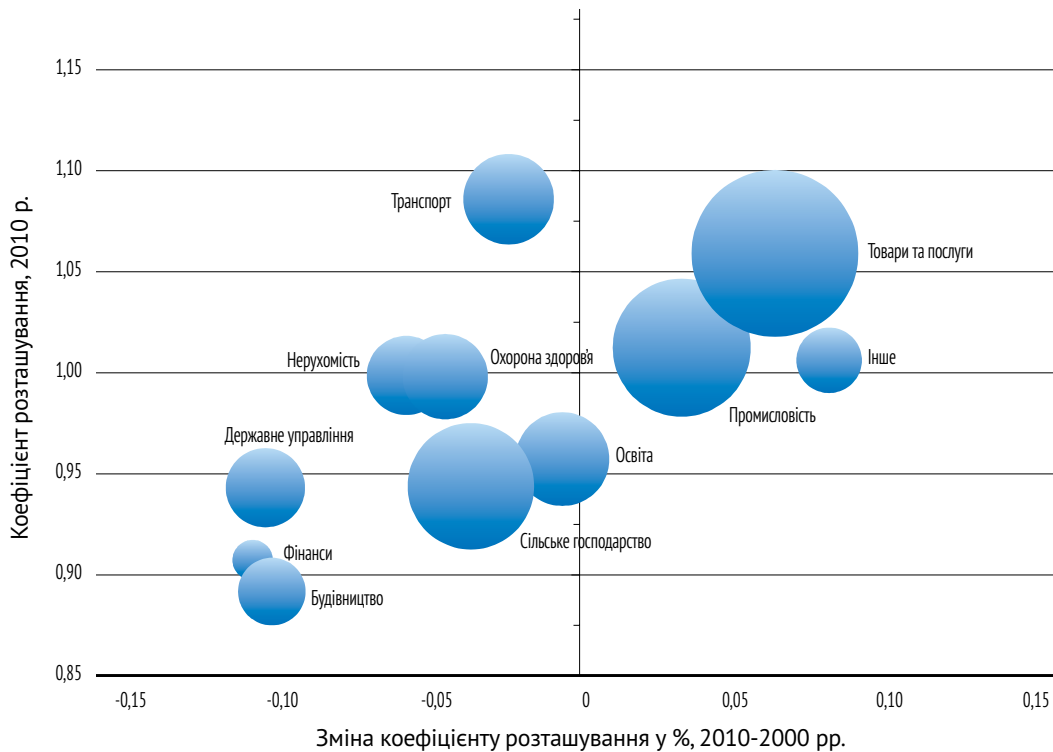
Промисловий сектор відіграє важливу роль і в Південному регіоні (рисунок 35) – так само, як і торгівля та послуги. Важливість сектору торгівлі та послуг зростає – особливо у сфері послуг туризму. Дедалі важливішу роль відіграють промисловість і пов'язані з нею сфери діяльності на кшталт транспорту та сховищ, водопостачання та управління. У цьому регіоні зростання більшою мірою, ніж у решті регіонів, зосереджене у двох основних секторах, важливість яких, що оцінюється за коефіцієнтами розташування, зростає. За кількістю зайнятих решта секторів, що вимагають високої кваліфікації (зокрема, фінанси та державне управління), залишаються невеликими, а їх важливість зменшується. Це може вказувати на наявність труднощів у економіці регіону в її еволюції в напрямку економіки, орієнтованої на послуги.

**Рисунок 34. Зайнятість у галузях у Східному регіоні за коефіцієнтом розташування**



Джерело: Державна служба статистики України

Рисунок 35. Зайнятість у галузях у Південному регіоні за коефіцієнтом розташування



Джерело: Державна служба статистики України

## Основні моменти та висновки для подальшої розробки державної політики та аналітичної роботи

Загалом за деякими показниками (ВВП, ВВП на душу населення та рівень бідності) протягом останніх десяти років в Україні мав місце **невпинний поступ**. Водночас, перспективи подальшого поступу в цій сфері є дуже **непевними** через (1) тенденції до зниження чисельності населення; (2) поточний конфлікт і (3) повільний поступ України у сфері інституційної адаптації та реформування в напрямку створення системи, орієнтованої на ринок.

Часто буває, що **зменшення чисельності населення спочатку впливає на економічні показники позитивно, але його вплив на економічні показники в довгостроковій перспективі залишається невизначеним**. Зростання ВВП на душу населення, яке відзначається при зменшенні чисельності населення, зазвичай пов'язане з тим, що капітал має довговічний характер. У країнах із такою економікою може спостерігатися зростання розміру капіталу на одного працівника, що робить кожного мешканця трохи продуктивнішим. Крім того, при зменшенні чисельності населення спочатку виникає дефіцит робочої сили, що підвищує відносний попит на неї, а також потенційно призводить до зниження рівня безробіття та зростання заробітної плати. Саме така динаміка спостерігалась у країнах, що зіткнулися зі стрімким зменшенням чисельності населення – зокрема, в Японії<sup>54</sup>. Негативні наслідки зменшення чисельності населення стають помітними пізніше та проявляються, як правило, у **зниженні споживчого попиту**. Розподілений у часі вплив наслідків зниження попиту та очікування подальшого зменшення чисельності населення зменшують стимули для інвестування та негативно впливають на зростання ВВП<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> OECD, "Regional factors: Population and GDP per capita" («Регіональні чинники: населення та ВВП на душу населення») у збірнику OECD Regions at a Glance 2009 («ОЕСР Коротко про регіони, 2009»), OECD Publishing, 2009, на сайті [http://dx.doi.org/10.1787/reg\\_glance-2009-26-en](http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2009-26-en).

<sup>55</sup> Markus Brückner and Hannes Schwandt, Income and Population Growth: Discussion Paper No. 7422 (Маркус Брюкнер і Ганнес Швандт, «Дохід і зростання чисельності населення: документ для обговорення №7422»), Bonn: Institute for the Study of Labor, May 2013; на сайті <http://ftp.iza.org/dp7422.pdf>.

Крім того, фіксовані витрати, пов'язані з наданням послуг, стають дедалі обтяжливішими, оскільки вони розподіляються на меншу кількість людей. Загалом, якщо взяти до уваги демографічні тенденції, то зростання ВВП на душу населення в Україні слід розглядати зі стриманим оптимізмом; якщо не буде вжито належних заходів цей приріст може виявитися нестійким у середньостроковій або довгостроковій перспективі.

Нинішній конфлікт може покласти край невпинному поліпшенню економічних показників і показників бідності, що тривало протягом останнього десятиріччя. Наслідки конфлікту – від знищення капіталу до дестабілізації інститутів суспільства – можуть надовго зашкодити економічній активності. Крім того, конфлікт виштовхує населення з небезпечних територій, призводячи до збільшення витрат домогосподарств і порушуючи господарську діяльність. Якщо цей рух населення не забезпечить переміщення домогосподарств у більш продуктивні райони, добре підготовлені для того, щоб їх прийняти, то вельми ймовірно, що витрати цих домогосподарств виявляться великими, а процес адаптації – тривалим.

Ще одним приводом для занепокоєння є повільна адаптація фірм та інституцій України до системи ринкової економіки. У порівнянні з іншими країнами регіону Україна повільніше здійснює перехід від централізованої планової економіки до ринкової економіки; країна також відстає у реформуванні своїх інституцій та ділового середовища (зокрема, за показниками простоти ведення бізнесу Україна посіла 96-те місце у світі та 22-ге в регіоні ЄЦА<sup>56</sup>. Згідно з індексом перехідної економіки ЄБРР у кількох сферах справи в Україні йдуть погано: мала приватизація, реструктуризація підприємств, лібералізація цін, торговельна та валютна політика. Якщо в цих сферах не відбудуться зміни, це може позначитися на перспективах подальшого поступу.

З точки зору структурних перетворень в економіці Україна повільно рухалася в напрямку від економіки, побудованої навколо промислових підприємств, до економіки на основі послуг, причому на передньому краї цих змін перебував фінансовий сектор. Значно розвинулася велика кількість підгалузей сфери послуг: роздрібна торгівля, торгівля нерухомістю, інформаційні та комунікаційні технології (ІКТ). Але й у цій сфері розвиток був повільним і нерівномірним у різних регіонах. Промисловість залишається дуже важливою на Півдні та Сході, тоді як у Західному регіоні повільно зростає важливість сфери послуг, а панування сільського господарства слабшає. Частка фінансового сектору в загальнодержавній валовій доданій вартості (ВДВ) зростає майже вдвічі, але його частка на ринку праці залишається невеликою та не зможе замінити робочі місця в традиційних галузях. Сектор послуг у цілому за 2002-2010 роки зріс на 40%. Для того, щоб скористатися зростанням у цьому секторі економіки, Україна повинна буде підвищити рівень навичок своїх трудових ресурсів. Сектори, що спираються на інформацію, потенційно можуть стати місцем роботи для більшої кількості людей.

Міжнародна міграція була та залишається важливим явищем, що впливає не лише на чисельність населення, але й на динаміку економічного розвитку. За своїм обсягом ресурси, що надходять у країну у формі переказів, є великими, але їхній вплив видається сприятливим лише в короткостроковій перспективі. Перекази приносять користь короткострокового характеру, пом'якшуючи гостроту фінансових проблем місцевих споживачів. Наявні дані вказують на те, що вони використовуються, головним чином, для споживання, а не для здійснення довгострокових інвестицій у людський капітал чи підприємницьку діяльність. Крім того, ці перекази можуть призвести до негативних наслідків у середньостроковій та довгостроковій перспективі на зразок підвищення курсу обміну з відповідними негативними наслідками для експорту; прив'язки економіки країни до негативних глобальних шоків, а в деяких випадках і до виникнення явища гістерезису<sup>57</sup>, яке виникає в тому випадку, коли люди відмовляються від роботи, живучи за рахунок таких переказів, та з часом втрачають свої трудові навички.

Як було показано в попередніх розділах, у майбутньому країна має прагнути до підвищення трудової мобільності та прискорити реформування інституційного та ділового середовища. Сприяння підвищенню трудової мобільності може принести додаткову користь завдяки розвитку продуктивних секторів (фінансів, інформаційно-комунікаційних технологій, освіти та медицини). Особливо сприятливою ситуація буде в тому випадку, якщо ця політика матиме на меті сприяння рухові населення з низькопродуктивних секторів, пов'язаних зі сільською місцевістю, до високопродуктивних секторів, пов'язаних із містами, або з низькопродуктивних міських населених пунктів до високопродуктивних.

<sup>56</sup> World Bank Group, Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency (Група Світового банку «Ведення бізнесу у 2015 році: вихід за межі ефективності»); на сайті <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine/>. Розглядається лише Київ.

<sup>57</sup> Fajnzylber, P., and J. Humberto Lopez, eds., Remittances and Development: Lessons from Latin America («Перекази та розвиток: уроки Латинської Америки»), Washington, DC: The World Bank, 2008, на сайті [http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Remittances\\_and\\_Development\\_Report.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Remittances_and_Development_Report.pdf)



## IV. Міста України: Двигуни економічного зростання

### Ролі міст в економічному зростанні

За сприятливих умов міста можуть стати справжніми двигунами економічного зростання. Міста являють собою спільний простір для співробітництва та взаємодії між підприємствами та працівниками, створюють необхідні умови для економії за рахунок ефектів агломерації завдяки вдосконаленню механізмів спільного користування, доповнення та засвоєння досвіду<sup>58</sup>. Економія за рахунок ефектів агломерації пов'язана з користю від близькості об'єктів один до одного; вона має місце як для підприємств, так і для їх працівників. Підприємства, що скупчуються в кластери, розширюють ринок для своїх постачальників. Завдяки більшій кількості покупців у постачальників знижується середня собівартість виробництва, що веде, зокрема, до зниження цін. Спільне користування забезпечує зростання прибутків шляхом зниження собівартості та створення умов для постачання високоспеціалізованої продукції постачальниками<sup>59</sup>. Ще одним чинником, пов'язаним з розширенням ринку завдяки агломерації, є підвищення ймовірності узгодження попиту та пропозиції. Зокрема, працівникам стає легше знаходити прийнятну роботу, а підприємствам стає легше знаходити потрібні матеріали. Врешті-решт, завдяки тому, що і фірми, і працівники скупчуються в містах, вони можуть засвоювати досвід один одного більш ефективно просто за рахунок своєї близькості та взаємодії. Таке засвоєння досвіду підвищує продуктивність, особливо в таких секторах, як сучасна промисловість і послуги, де висока кваліфікація та інновації є більш важливими. Механізм засвоєння досвіду впливає не лише на учасників одного й того самого сектора («економія за рахунок локалізації»)<sup>60</sup>, але й заохочує інновації в різних галузях та інновації, що виникають при взаємодії працівників із різними навичками («економія за рахунок урбанізації»). Крім того, просторове зосередження різних видів діяльності сприяє перетіканню знань та інновацій із одних галузей та секторів економіки в інші.

Цей корисний ефект може поширюватись і на всю країну, якщо міста мають змогу використовувати їх як елементи регіональної мережі або якщо вони взаємодіють із глобальною системою міст<sup>61</sup>, і мають змогу стати для всієї національної економіки виходом у глобальну економіку. Концентрація представництв глобальних компаній, інститутів фінансового ринку, великомасштабних об'єктів інфраструктури та закладів освіти і культури світового рівня дає містам змогу залучати глобальних партнерів і виходити на глобальні ринки, й потенційно приносити при цьому користь для навколишніх територій, регіонів у ширшому розумінні цього слова та всієї країни.

Позитивний вплив економії за рахунок ефектів агломерації на економічне зростання може стримуватися витратами, пов'язаними з перенаселеністю: зокрема, через транспортні затори та забруднення повітря, адже ці проблеми можуть загострюватись зі збільшенням території та густішим заселенням міст, якщо не керувати цим процесом у належний спосіб. Водночас, за умови раціонального управління розмір економії за рахунок ефектів агломерації перевищує витрати, пов'язані з перенаселенням. Відповідно, чистим ефектом цього процесу є підвищення продуктивності. Для підвищення продуктивності праці в міських центрах потрібен оптимальний комплекс якісного врядування, сприятливого ділового клімату, ефективного надання державних послуг, як правило, у формі державних послуг та інфраструктури<sup>62</sup>.

Розуміння шляхів еволюції системи міського розселення країни, а також їхньої ролі в економічному зростанні має основоположне значення для розробки раціональної політики. У цьому розділі буде досліджено роль міст в Україні у двох вимірах:

58 У своїй роботі Duranton, et. al. подають огляд шляхів формального використання цих ідей в міській економіці (Duranton, G., and D. Puga, "Micro-Foundations of Urban Agglomeration Economies" («Мікроекономічні підвалини економіки міських агломерацій») у Henderson, J. Vernon, and Jacque Thisse, eds., Handbook of Urban and Regional Economics («Підручник щодо з економіки міст і регіонів»), Vol. 4, Amsterdam: North-Holland, 2004). Ці ідеї широко досліджувались після того, як їх уперше висловив Маршалл (Marshall, A., Principles of Economics, London: Mac-Millan, 1890).

59 World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. (2009).

60 Jacobs, J., The Economy of Cities («Економіка міст»), New York: Vintage, 1970, and McCann, P., Urban and Regional Economics («Економіка міст і регіонів»), Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2001.

61 Наприклад, за даними мережі дослідників глобалізації та світових міст Київ віднесено до світових міст категорії «бета».

62 Це забезпечує не лише повне використання користі від агломерації, але й більш широке поширення користі від стрімкої урбанізації. Kuncoro, Ari, "Spatial Agglomeration, Site Productivity and Local Governance: Indonesian Experience from 1980 to 2003" («Просторова агломерація, продуктивність місцевостей і місцеве врядування: індонезійський досвід у період із 1980 по 2003 рік» у збірнику Yukon Huang and Alessandro Magnoli Bocchi, eds., Reshaping Economic Geography in East Asia («Трансформація економічної географії у Східній Азії»), Washington, DC: World Bank, (додатковий том EAP до WDR 2009 (Доповіді про світовий розвиток 2009 року), планується до видання).

по-перше, з точки зору сукупного внеску міст в економіку України; по-друге, з точки зору оцінки демографічної, економічної та просторової еволюції міст України протягом останніх двох десятиріч на рівні міст. У цілях першої оцінки буде проведено зіставлення різних аспектів господарської діяльності в містах і на селі з використанням як агрегованих регіональних даних, так і даних на рівні підприємств. При проведенні другої оцінки для відстеження тенденцій змін в економічній активності на рівні міст як у просторі (йдеться про еволюцію відбитку та інтенсивності нічного освітлення), так і в часі використовуватимуться дані про інтенсивність нічного освітлення з урахуванням демографічних даних, проаналізованих у розділі 2. Використання нічного освітлення як своєрідного «представника» економічної активності спирається на емпіричні дані, які корелюють із економічною активністю (Henderson, et. al., 2009). На цій основі опрацьовуються дві типології міст, покликані оцінити економічну, демографічну та просторову еволюцію міст протягом останніх двох десятиріч. Перша типологія передбачає порівняння міст України з певним еталоном, згідно з яким містами вважаються ті населені пункти, де інтенсивність нічного освітлення перевищує певний граничний рівень, який у випадку України дорівнює 19,5<sup>63</sup>. Цей аналіз дає змогу виявити населені пункти, у яких за період, що розглядається, інтенсивність нічного освітлення зростає достатньо для того, щоб перевищити граничний розмір, передбачений для міст. Інші населені пункти зменшуються настільки, що за показником інтенсивності нічного освітлення їх уже не можна вважати містами. Друга типологія стосується населених пунктів, у яких інтенсивність нічного освітлення перевищувала зазначений граничний розмір протягом двох періодів. Вона передбачає аналіз міст за двома параметрами: змінами територіального відбитку міста (що визначається за територією, освітленою вночі) та змінами інтенсивності освітлення. І, на решті, здійснюється узагальнення цих двох типологій із використанням географічних та демографічних даних для подальшого висвітлення еволюції системи міського розселення в Україні та основних викликів, що стоять перед нею.

## Міська економічна активність в Україні

В Україні основна частка економічної активності, що зосереджена в містах, суттєво перевищує частку сільської місцевості. На рисунку 36 показано, що міське виробництво в Україні, яке оцінюється за показником ВДВ, у період із 2002 по 2010 рік є набагато більшим за сільське. Мають місце також і відмінності між регіонами. Обсяг виробництва в Центральному регіоні є найвищим як у сільській місцевості, так і в містах<sup>64</sup>. Цей регіон, провідну роль у якому відіграє Київ, має найвищий у країні показник міської ВДВ<sup>65</sup>; за ним ідуть відповідно Південний та Східний регіони. Західний регіон цілком очікувано посідає останнє місце за обсягами міського виробництва. Аналогічною є градація й за ВДВ сільської місцевості, крім періоду 2002-2004 років, коли сільське виробництво у Східному регіоні було вищим, ніж у Південному.

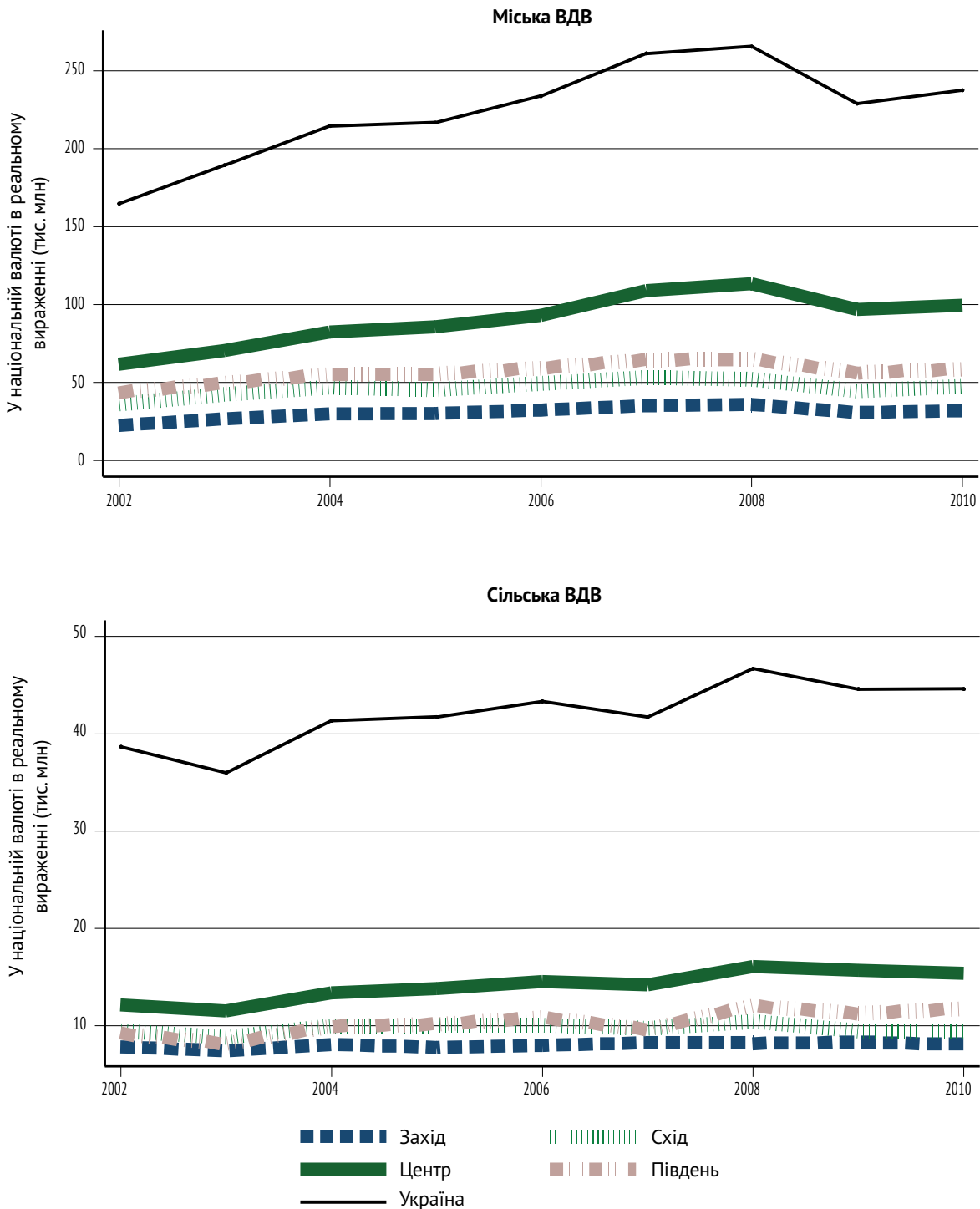
Міські сектори є більш продуктивними, ніж сільські. Як було показано в розділі 1, населення України в цілому зменшилось, але це зменшення гостріше позначилось на сільській місцевості, ніж на міських населених пунктах. Ця закономірність разом із внутрішньою міграцією у великі міські населені пункти призвела до збільшення частки населення, що проживає в містах. Як показано на рисунку 37, за відсутності економії за рахунок ефектів агломерації, про які йшлося вище, (або в тому разі, якщо витрати, обумовлені перенаселенням, їх перевищують) продуктивність праці, вимірювана за показниками ВДВ міських і сільських секторів, чітко відповідала б співвідношенням міського та сільського населення. Водночас, виробництво в містах по відношенню до виробництва на селі зростало набагато швидше, ніж частка міського населення в період 2002-2010 років.

63 Для України граничне значення було встановлене на рівні 20,94 DN. У цій роботі нічне освітлення вимірюється по шкалі чисельного параметру DN. Наведене вище граничне значення було підібрано в результаті калібрування даних про освітленість за мапами землекористування по регіону, які мають вищу роздільну здатність: це, зокрема, мапа GlobCover 2009 Європейського космічного агентства та мапа землекористування MODIS Collection 5 Land Cover Type. Див. доповідь SAR Urbanization Flagship, у якій ведеться обговорення даних. Варто відзначити, що ця робота відрізняється від продукту, що лежить в основі дослідження Гендерсона та інших (Henderson et al.) (див. Measuring Economic Growth from Outer Space («Вимірювання економічного зростання з космосу»), American Economic Review, 102), а також від даних, якими користувалися більшість інших дослідників, оскільки вона не страждає від проблеми насичення.

64 Що стосується сільського виробництва, то причиною цього є, головним чином, кліматичні умови та вища концентрація найбільш плідних чорноземів, особливо в порівнянні зі Східним та Південним регіонами.

65 Дані про валову додану вартість у розрізі секторів, оприлюднені Державною службою статистики України, використовуються для оцінки обсягів міського виробництва в період 2002-2010 років. Сектори економіки можна розділити на типово міські та типово сільські за таким принципом: до сільського виробництва віднесено сільське господарство, мисливство, лісове та рибне господарство, а до міського – промисловість, будівництво, торгівлю, ремонт, речі особистого вжитку, готелі та ресторани, видобування корисних копалин, транспорт і зв'язок, нерухомість, інжиніринг, послуги для бізнесу, державне управління, освіту, охорону здоров'я, комунальні послуги, розваги, постачання електроенергії, газу та води, а також фінанси. Таке рознесення по секторах є певним спрощенням розподілу секторів між містом і селом, яке на ділі має складніший характер. Наприклад, юридичні адреси підприємств можуть бути розташовані в містах, у яких вони подають звітність щодо кількості працюючих та загальні економічні показники, хоча свою основну господарську діяльність вони можуть вести на селі. Це явище є найпомітнішим у місті Києві: цей регіон є одним із найбільших експортерів аграрної продукції в Україні і саме в ньому зареєстровано штаб-квартири більшості великих агрохолдингових груп. Див., наприклад, дослідження ситуації в зерновому секторі, представлене в доповіді The EBRD's Experience with Policy Dialogue in Ukraine («Досвід ЄБРР у веденні діалогу з питань державної політики в Україні») (2014).

Рисунок 36. Валова додана вартість міст України (верхній графік) значно перевищує ВДВ сіл (нижній графік)\*

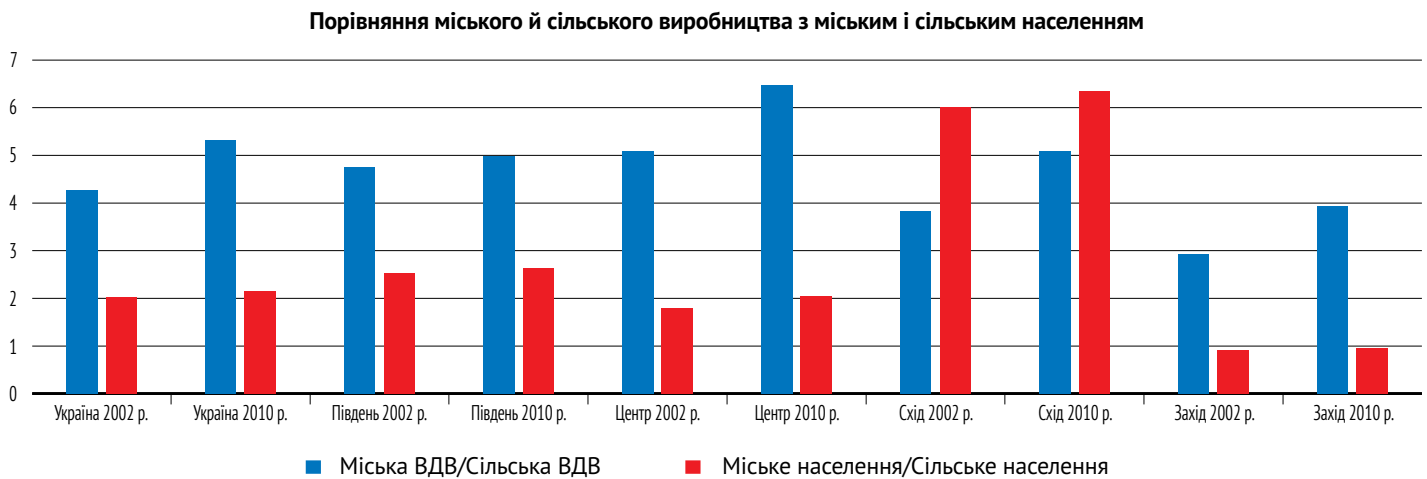


\* Для наочності на різних графіках використано різний масштаб за віссю Y.

Джерело: Державна служба статистики України

Фактично, міське виробництво перевищує в Україні сільське виробництво в чотири-п'ять разів. Протягом останнього десятиріччя це співвідношення зростало (крім незначного спаду у 2007-2009 роках). На відміну від цього пунктирні лінії, якими показане співвідношення міського та сільського населення в кожному з регіонів, указують на те, що чисельність міського населення перевищує чисельність сільського населення приблизно вдвічі, і що це зростання було набагато менш стрімким.

Рисунок 37. Співвідношення ВДВ міст і сіл значно перевищує співвідношення міського та сільського населення, що вказує на набагато вищу продуктивність міських секторів



Джерело: Державна служба статистики України

На рисунку 37 показано також, що протягом 2002-2010 років вплив міських населених пунктів на обсяги виробництва був дуже різним, причому найвищим відношення міського виробництва до сільського було в Центральному регіоні, а найнижчим – у Західному. У Центральному регіоні виробництво мало переважно міський характер у порівнянні з іншими регіонами. Зокрема, у 2008 році міське виробництво цього регіону майже увосьмьоро перевищувало обсяги його сільського виробництва. У цьому регіоні міського населення майже вдвічі більше, ніж сільського, але це відношення виявилось суттєво нижчим за відношення обсягів виробництва та набагато стабільнішим, ніж у інших регіонах. На відміну від цього, в Західному регіоні співвідношення обсягів міського та сільського виробництва протягом періоду, що розглядається, було найнижчим. Тим не менш, навіть у цьому регіоні, де сільського населення відносно більше, міське виробництво виявилось не просто більшим за сільське (зверніть увагу, що лінія графіку йде вище одиниці), але й співвідношення обсягів міського та сільського виробництва також було вищим за співвідношення чисельності міського та сільського населення. Така динаміка була відзначена в усіх регіонах, окрім Сходу. У Східному регіоні співвідношення чисельності міського та сільського населення є найвищим – воно є навіть вищим за співвідношення міської ВДВ до сільської, а це вказує на те, що продуктивність міст цього регіону була нижчою, ніж у решті регіонів.

Дані на рівні підприємств<sup>66</sup> показують, що найбільші міста України функціонували як магніти зростання та продовжували приваблювати як працівників, так і підприємства. У таблиці 8 зазначено міста<sup>67</sup> з найвищою концентрацією підприємств. Першою помітною закономірністю є те, що найбільше підприємств зареєстровано в найбільших містах. Причиною цього є не лише величина їхніх ринків, але й економія завдяки ефекту розташування та урбанізації, про яку йшлося вище. З таблиці також видно, що градація міст за кількістю зареєстрованих у них підприємств залишається досить стабільною, з-поміж найбільших 15 міст у 2000 році всі, крім одного, потрапили до списку 15 міст із найбільшою чисельністю підприємств. Це спостереження узгоджується з ідеєю про економію за рахунок ефекту агломерації, оскільки найбільші міста створюють для підприємств краще економічне середовище. На Заході є кілька міст на зразок Івано-Франківська, в яких число підприємств виявилось набагато вищим, ніж можна було б судити за чисельністю їх населення. Це може бути ознакою наявності в цих міст якихось характеристик, що роблять їх привабливішими для розміщення підприємств<sup>68</sup>. Причиною цієї тенденції може бути зручність цього міста для розміщення нових підприємств у Західному регіоні завдяки близькості до великого ринку Західної Європи. І навпаки, протилежний аргумент можна було б застосувати до тих міст, чиє місце за кількістю підприємств виявилось нижчим за їхнє місце за чисельністю населення; вони, скоріше за все, є відносно менш привабливими для підприємств, ніж може вказувати чисельність їхнього населення.

<sup>66</sup> Дані на рівні підприємств було одержано з великомасштабного опитування AMADEUS, проведеного на рівні підприємств. AMADEUS – це комплексна загальноєвропейська база даних, що містить фінансову інформацію про більш ніж 11 млн державних і приватних компаній із 41 європейської країни. У ній містяться дані за представницькою вибіркою підприємств України за 1997-2009 роки у незбалансованій панелі.

<sup>67</sup> Мова йде саме про окремі міста, а не про агломерації.

<sup>68</sup> Зокрема, найвищі темпи зростання (122% за період) спостерігалися в Івано-Франківську, що вказує на стійкість економічної діяльності та значний розмір підприємств, розміщених у цьому місті. Львів аналогічно продемонстрував виняткові темпи зростання на рівні близько 90%.

Таблиця 8. Міста з найбільшою кількістю підприємств у 2000 та 2008 роках

Регіон	МІСТО	Населення (2013 р., за оцінкою)	Місце за чисельністю населення (2013 р.)	Місце за кількістю підприємств у 2000 році	Місце за кількістю підприємств у 2008 році
Центр	Київ	2 757 900	1	1	1
Схід	Харків	1 451 028	2	2	2
Захід	Львів	730 272	7	3	6
Схід	Донецьк	953 217	5	4	5
Південь	Одеса	1 014 852	3	5	4
Південь	Дніпропетровськ	997 754	4	6	3
Південь	Запоріжжя	770 672	6	7	7
Південь	Миколаїв	496 188	9	8	9
Південь	Сімферополь	337 285	15	9	8
Схід	Луганськ	425 848	11	10	10
Центр	Вінниця	371 698	12	11	13
Південь	Кривий Ріг	656 478	8	12	12
Захід	Івано-Франківськ	226 018	28	13	17
Південь	Херсон	299 052	16	14	14
Центр	Полтава	296 852	17	15	11
Захід	Рівне	250 333	25	16	23
Центр	Суми	269 177	21	17	15
Захід	Чернівці	258 842	23	18	26
Захід	Хмельницький	264 988	22	19	22
Схід	Маріуполь	461 810	10	20	21

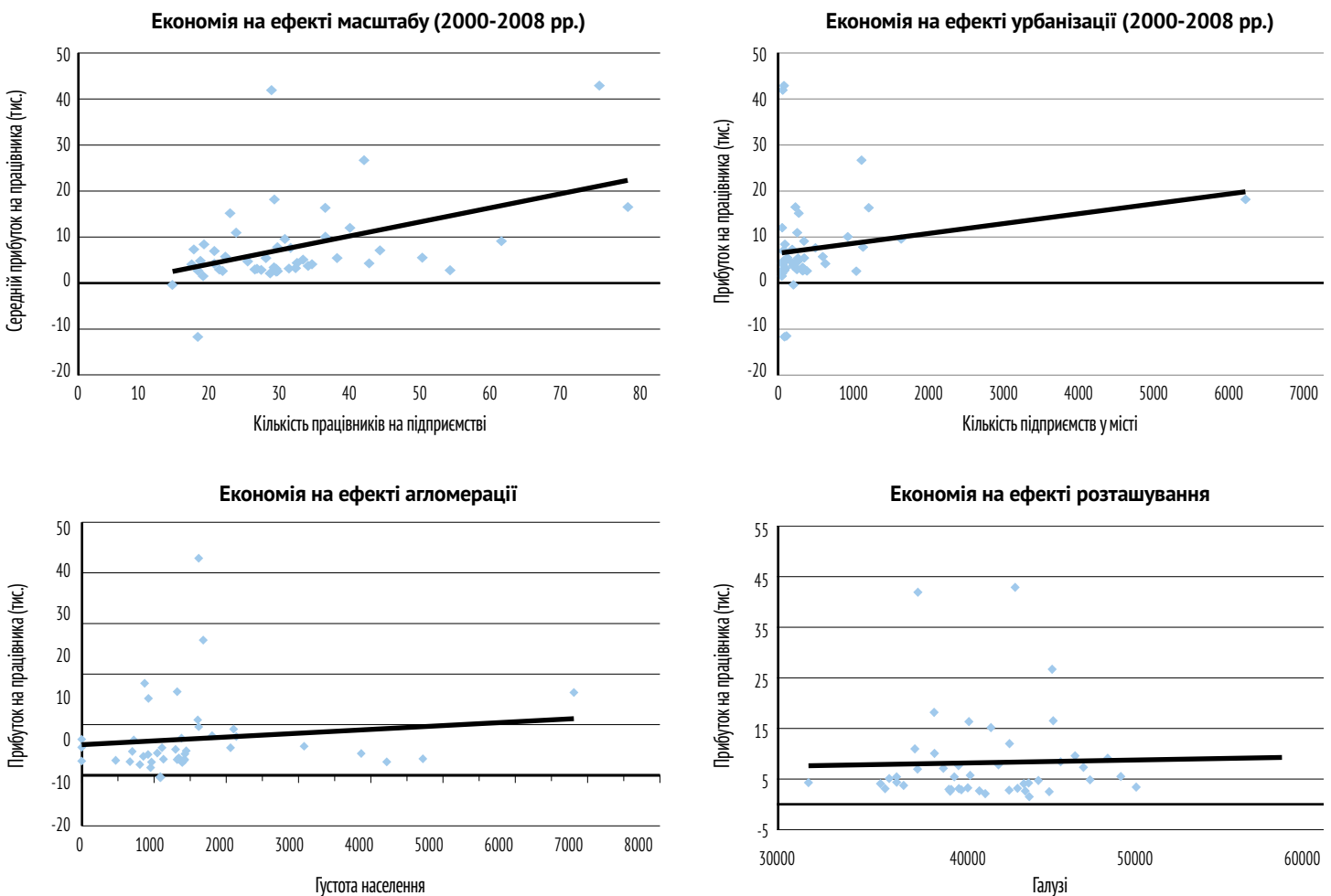
Джерело: дані AMADEUS

Дане обстеження на рівні фірм також показує, що економія за рахунок ефектів масштабу, урбанізації та агломерації відіграє важливу роль в економічних показниках підприємств міст України. Дані також підтверджують економію за рахунок ефекту розташування, хоча й не так наочно. Верхня ліва чверть рисунка 38 вказує на позитивний зв'язок між продуктивністю підприємств і чисельністю їх працівників. Це вказує на (внутрішню) економію за рахунок ефекту масштабу, що виникає завдяки спроможності великих підприємств і заводів краще використовувати фіксовані витрати<sup>69</sup>. Економія за рахунок урбанізації пов'язана з динамікою розвитку великого числа різних підприємств і фірм, розміщених в одному й тому самому

<sup>69</sup> За даними Доповіді про світовий розвиток 2009 року, внутрішня економія за рахунок ефекту масштабу пов'язана, насамперед, із технологічним та матеріальними чинниками (зокрема, здатністю придбавати ресурси для виробництва зі знижкою).

місці. Верхня права чверть рисунка 38 підтверджує наявність позитивної залежності між кількістю підприємств у місті та прибутком підприємства на одного працівника<sup>70</sup>. Економія за рахунок урбанізації вказує на важливість механізму спільного використання та перетікання знань, згенерованих у певній галузі, за її межі, що веде до підвищення показників підприємств інших галузей. Нижня права чверть цього рисунка показує зв'язок між середнім прибутком на працівника підприємств та середнім по галузі розміром підприємства<sup>71</sup>. Тут зв'язок є слабшим за попередні зв'язки, але залишається позитивним, вказуючи на наявність певної економії за рахунок розташування великої кількості підприємств однієї галузі в одному місці. Нарешті, нижня ліва чверть демонструє позитивний зв'язок між густотою населення міста та середнім прибутком підприємства на працівника. Такий зв'язок є ознакою загальної економії на ефекті агломерації, про який ішлося вище. Зазначена економія за рахунок ефекту агломерації, найімовірніше, пов'язана з поєднанням проаналізованої економії за рахунок розташування, урбанізації та внутрішньої економії за рахунок ефекту масштабу. Ці ефекти розглядаються в економічній літературі як потенційно важливі визначальні чинники розвитку<sup>72</sup>.

Рисунок 38. Показники діяльності підприємств на основі характеристик підприємств, міст і галузей<sup>73</sup>



Джерело: дані 2000-2008 років про підприємства України з бази даних AMADEUS.

70 Прибуток на працівника, зазначений на рисунку 39, відповідає середнім по місту значенням на рівні підприємств.

71 AMADEUS розраховує величину галузі на основі загальної чисельності працівників та вартості активів підприємств тієї самої галузі на національному рівні. Це, до певної міри, є наближенням до вимірювання економії за рахунок ефекту розташування, що в оптимальний спосіб дає змогу визначити розмір певної галузі в конкретному місці. Через обмеженість даних у нас є лише розмір галузі на національному рівні.

72 Bazoglu, Nefise. 2008. Cities in Transition: Demographics and the Development of Cities («Міста в перехідному процесі: демографія та розвиток міст»). Philadelphia: Pennsylvania State University, та Ciccone, Antonio, and Robert E. Hall. 1996. "Productivity and the Density of Economic Activity" («Продуктивність і густота економічної активності»). American Economic Review 86 (1): 54–70.

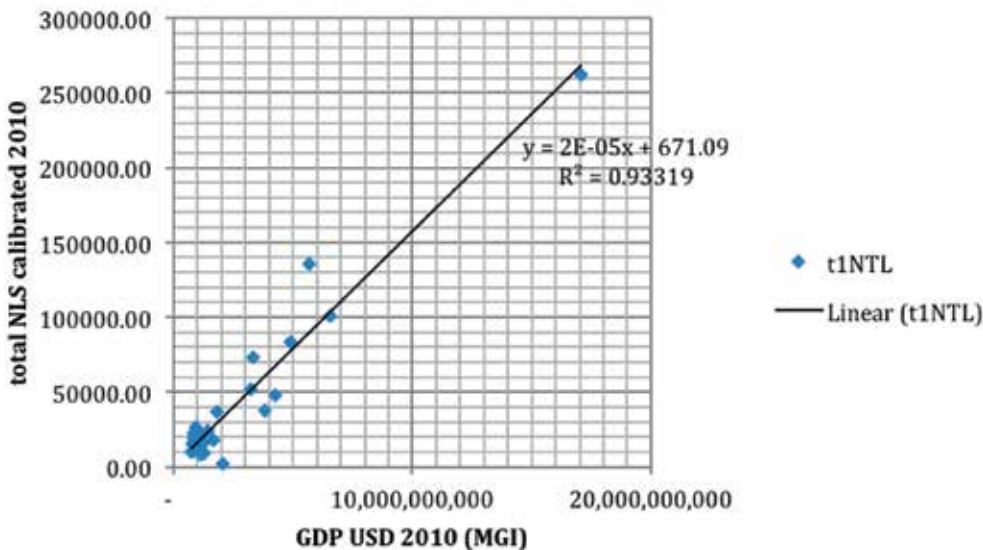
73 Показники, що використовуються, визначено на основі середніх по місту показників для 50 міст із найбільшою кількістю спостережень, оскільки вони забезпечують найнижчий рівень статистичного «шуму» та найвищу достовірність.

## Аналіз динаміки економічного зростання з використанням даних про нічне освітлення

Міське виробництво відіграло та відіграє основоположну роль у недавньому економічному розвитку України, але за зведеними даними важко судити про те, наскільки добре йшли справи у конкретних міст. Жодній країні не вдалося досягти процвітання без потужної урбанізації та потужного зростання міської економіки. В Україні цей процес відбувався нерівномірно, причому основні обсяги економічної діяльності були, як правило, зосереджені в невеликій кількості міст. Водночас, вимірювання економічної активності на рівні міста в Україні – справа непроста, оскільки дані про економічну активність на рівні міст рідко бувають доступними. Окрім демографічних показників у цьому розділі використовуватиметься емпірична закономірність, що спирається на сильну кореляцію між випромінюваним уночі світлом та економічною активністю міського населеного пункту. Вона ілюструватиме динаміку розвитку економіки в містах України (та їхніх територіальних відбитків за нічним освітленням)<sup>74</sup>. Такий підхід є особливо доцільним з огляду на брак офіційних даних про ВВП на рівні міст по всіх містах. Якщо взяти підмножину з 31 міста, для яких Глобальний інститут Маккінсі оцінив ВВП, то стає очевидною позитивна кореляція між ВВП та нічним освітленням у місті (рисунок 39). У додатку III подано більш докладну інформацію про доцільність використання цієї методики в умовах України, в додатку IV – додатковий аналіз стійкості зростання з урахуванням розбіжностей на основі граничного значення показника освітленості для міст.

Дані про нічне освітлення мають корисні аналітичні характеристики, пов'язані з їх доступністю, гранулярністю та наявністю в них інформації про яскравість і місцезорозташування. Дані про нічне освітлення (НО), що використовуються в цій роботі, охоплюють період із 1996 по 2010 рік і були одержані під час просторового спостереження за містами України та їх освітленням уночі. Освітлення вважається «міським» при перевищенні певного граничного значення яскравості, яке й використовується для визначення територіальних відбитків міст.

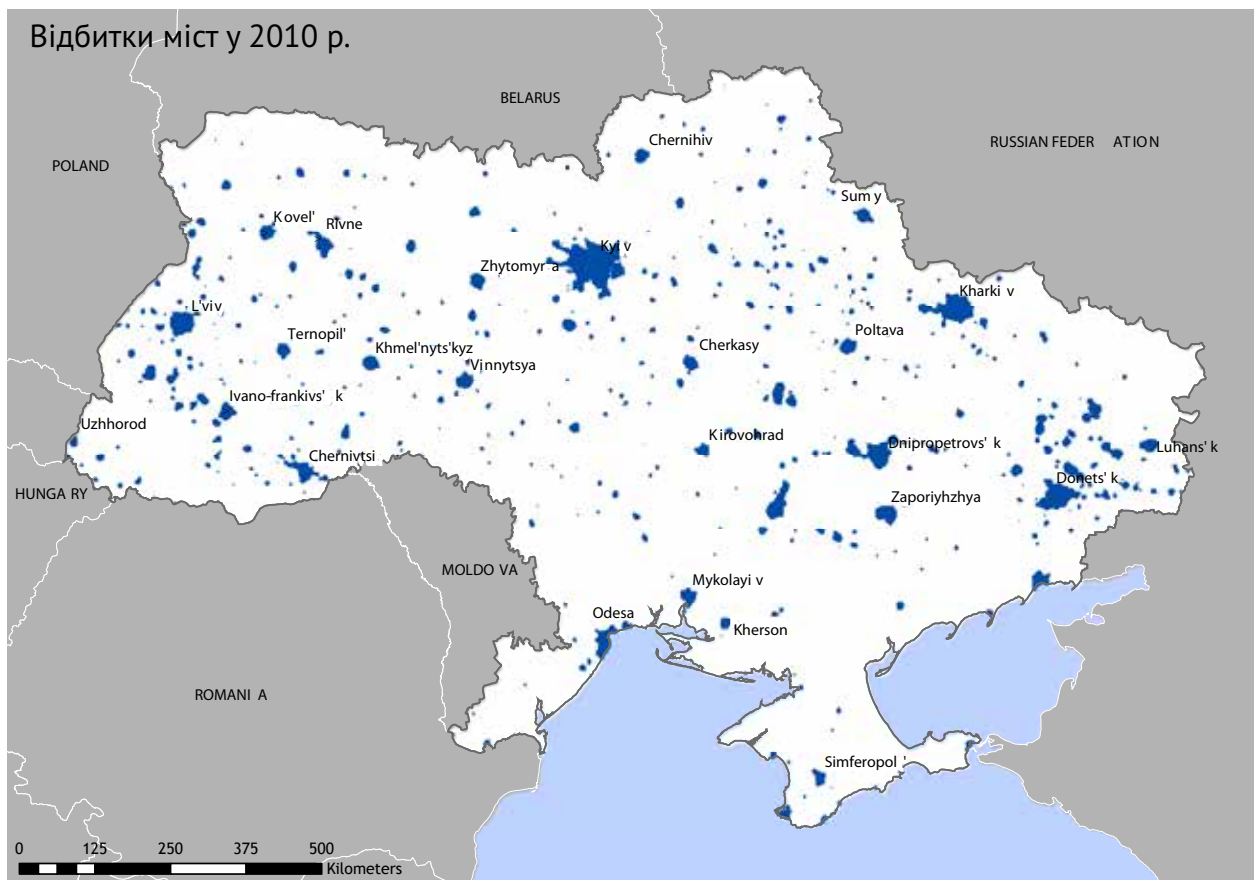
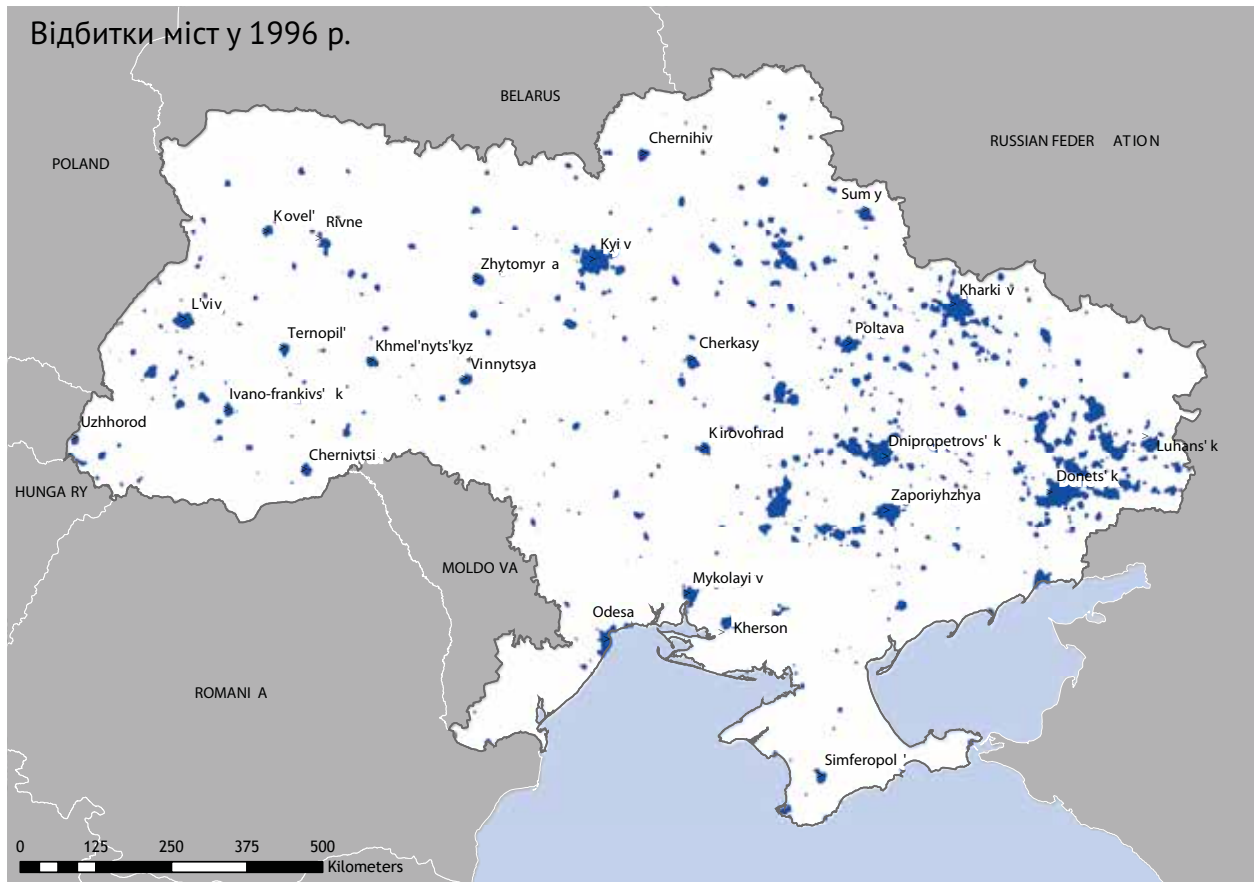
Рисунок 39. Має місце значна позитивна кореляція між ВВП міста та інтенсивністю нічного освітлення



Джерело: Глобальний інститут Маккінсі (дані про ВВП міст) та розрахунки автора

<sup>74</sup> У роботі Henderson, et al. (2012) (Measuring Economic Growth from Outer Space («Вимірювання економічного зростання з космосу»), American Economic Review, 102) опрацьовано теоретичну модель, котра вказує оптимальний шлях до поєднання даних про нічне освітлення та наявних даних про ВВП. Модель базується на тій ідеї, що обидва блоки інформації можуть містити похибки вимірювання, але немає підстав вважати, що ці похибки корелюватимуть одна з одною. У роботі Henderson, et al. (2011) цю ідею застосовано до вибірки зі 170 країн, а в роботі Henderson, et al., (2012) (A Bright Idea for Measuring Economic Growth («Яскрава ідея щодо вимірювання економічного зростання»), American Economic Review: Papers & Proceedings, 101) розвиває цей підхід, наводячи додаткові приклади того, як показники нічного освітлення реагують на задокументовані економічні та соціальні явища, і пропонує модель, що спирається на густоту нічних вогнів. На цій основі в роботі Henderson, et al. стверджується, що дані про нічне освітлення можуть використовуватися як аналог приросту ВВП в тих ситуаціях, коли дані про ВВП або є низькоякісними, або взагалі відсутні. Цей підхід було нещодавно розвинуто в кількох інших роботах, в яких було підтверджено позитивний зв'язок між виявленим за результатами спостережень нічним освітленням та економічною активністю (див. роботи Alder, 2013; Baum-Snow and Turner, 2012; Baum-Snow, Brandt, Henderson, Turner and Zhang, 2013; Pinkovskiy, 2013; i Storeygard, 2013).

Рисунок 40. Нічне освітлення та «відбитки міст» в Україні у 1996 та 2010 роках



Джерело: Глобальний інститут Маккінсі (дані про ВВП міст) та розрахунки автора



Результати вимірювань нічного освітлення є доступними за дуже тонкою шкалою у двох вимірах: за інтенсивністю освітлення та за місцем розташування джерела світла такої інтенсивності. Це робить зазначені дані дуже корисними для аналізу еволюції економічної діяльності в часі та просторі. Крім того, як було зазначено в розділі 2, через те, що окремі міста, розташовані поруч одне з одним, розростаються до об'єднання в єдину агломерацію, їхні відбитки за даними про нічне освітлення також можуть об'єднуватися, свідчаючи про утворення такої агломерації. У рамках аналізу нічного освітлення агломерації розглядаються як єдине місто або єдиний міський населений пункт. Відповідно до визначення на основі нічного освітлення у 2010 році в Україні існувало 23 агломерації.

**Візуальний аналіз територіальних відбитків міст за даними про нічне освітлення на національному рівні дає змогу судити про місця розташування основних міських центрів та про динаміку їх розвитку в часі.** На рисунку 40 показано територіальні відбитки міст, виявлених із використанням даних про нічне освітлення за 1996 та 2000 роки в Україні. Очевидними є три закономірності: (1) велика концентрація міських центрів на Сході країни; (2) зростання та розширення територіального відбитку Київської агломерації та (3) зростання кількості міських населених пунктів (за даними про нічне освітлення) на Заході та її зменшення на Сході. Ці висновки відповідають результатам демографічного аналізу, представленим у розділі 2, що вказують на стрімке зменшення чисельності населення міст Східного регіону та зростання населення в містах, сконцентрованих навколо Києва, а також у Західному регіоні.

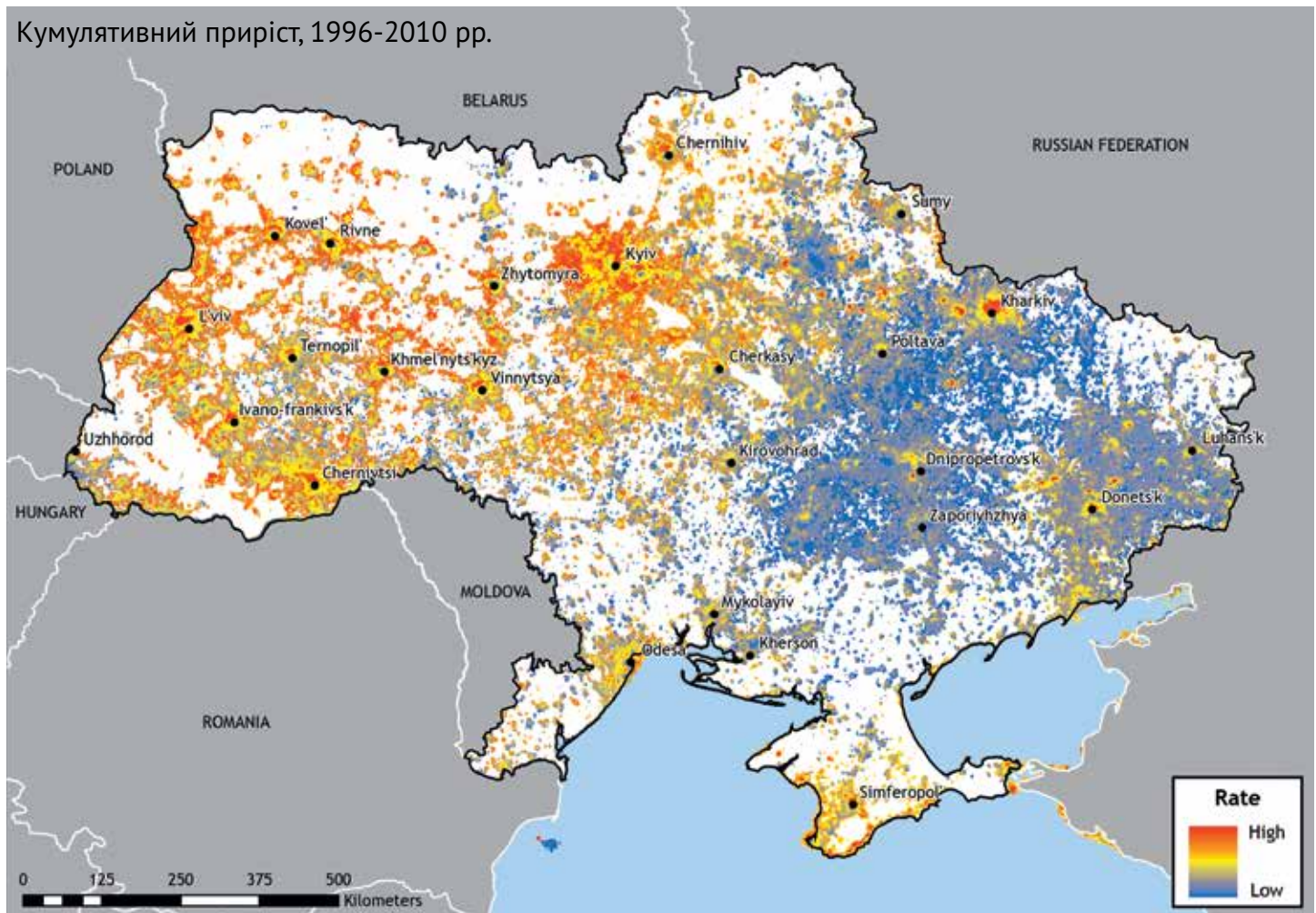
**Наочне представлення сукупного приросту нічного освітлення вказує на його зміщення зі Сходу та Півдня в бік Західного та Центрального регіонів<sup>75</sup>.** Рисунок 41 показує приріст нічного освітлення на території України з 1996 року по 2010 рік у відсотках. Зміщення освітлення зі Сходу на Захід може мати під собою багато причин. По-перше, як було показано в розділах 1 і 2, два десятиріччя тому на Сході країни спостерігався високий рівень урбанізації (вище 70%). Там же концентрувалась більша частина промисловості країни. На Заході, навпаки, рівень урбанізації був нижчим (близько 50%), і регіон залишався, в основному, сільським. Ці характерні риси регіонів змінювались, особливо на Заході. Темпи урбанізації в Західному та Центральному регіонах були найвищими в Україні. Це не означає, що зараз вони стали більш урбанізованими, ніж Східний та Південний регіони в абсолютному вираженні; мова йде про те, що за нижчих вихідних рівнів урбанізації темпи урбанізації цих регіонів виявились вищими. По-друге, на Заході та в Центрі сільське населення переносило свою економічну активність у міста також швидше (див. розділ 3). Внаслідок цього відносне зростання міського виробництва тут виявилось набагато стрімкішим, що може пояснити, хоча б частково, вражаючу зміну, яку видно на рисунку 41.

**Ще одним важливим аспектом помічених тут змін є неоднорідне співвідношення між рівнями нічного освітлення та економічною активністю в різних регіонах.** У другому стовпчику таблиці 4 додатку III показано, що коли передбачити зміну еластичність показників по регіонах<sup>76</sup>, її рівень у різних регіонах коливається в широких межах. Це явище є ознакою того, що за решти рівних умов той регіон, у якому розташоване місто, впливає на зв'язок між нічним освітленням та економічною активністю (тобто на кількість світла, що її випромінює місто в розрахунку на одиницю економічної активності). Наприклад, місто в регіоні з більш високою еластичністю співвідношення ВДВ та нічного освітлення матиме більший приріст ВДВ в розрахунку на заданий приріст нічного освітлення в порівнянні з містом у регіоні з нижчою еластичністю співвідношення ВДВ та нічного освітлення. Регіональні відмінності в еластичності нічного освітлення та ВДВ можна пояснити розбіжностями в галузевій структурі, густоті населення та виробництва, а також політикою у сфері енергетики. Відмінності між регіонами проявляються й у випадку розгляду лише міської економічної активності та нічного освітлення.

**Співвідношення нічного освітлення та економічної активності було найбільш еластичним у Східному та Південному регіонах<sup>77</sup> тобто при однаковому прирості нічного освітлення рівень економічної активності на Сході та Півдні зростає більше.** На Заході та в Центрі ситуація була протилежною: в цих регіонах додаткова одиниця освітлення приносила меншу кількість одиниць економічної активності. Це дає статистичне пояснення того, чому більший сукупний приріст освітлення в цих двох регіонах (див. рисунок 41) необов'язково супроводжувався більш стрімким зростанням економічної активності. Як було пояснено вище, однією з економічних причин цієї неоднорідності є, скоріше за все, розбіжності в початковому розподілі галузей (Схід від початку був більш урбанізованим і промислово розвинутим, тоді як Центрально-південний регіон більше орієнтувався на послуги).

<sup>75</sup> Слід відзначити, що на рисунку 42 кожний піксель відповідає приросту у складних процентах по відношенню до первісного стану, а не абсолютному приросту чи абсолютним рівням.

Рисунок 41. Сукупне посилення/ослаблення нічного освітлення в Україні в період із 1996 по 2010 рік



Спостереження за еволюцією економічної активності на рівні областей також проливає світло на те, наскільки зміни в розподілі галузей та міського населення могли вплинути на тенденцію до переміщення нічного освітлення зі Сходу на Захід, відзначену на рисунку 42 (ліворуч). Цей рисунок показує, що міське виробництво (за ВДВ) досі сконцентроване, головним чином, в областях Східного регіону. Водночас, за період 2002-2010 років явним стало зростання в областях Західного та Центрального регіонів (рисунок 42 праворуч). При цьому рівні урбанізації в Центральному та Західному регіонах невпинно зростають (див. рисунок 43). Міське виробництво, що оцінюється за ВДВ, часто є вищим за сільське. Таким чином, урбанізація може принести за собою підвищення обсягів виробництва. Знов-таки, попри той факт, що області з вищим рівнем продуктивності праці зосереджені на Сході країни (рисунок 42, ліворуч), як видно з даних про реальну ВДВ на працівника, темп зростання цього показника був найвищим у Центральному та Західному регіонах (рисунок 44, праворуч). Загалом, ці дані вказують на динамічність тенденції до переміщення зі Сходу на Захід, відзначеної на рисунку 44 (вона відповідає змінам з часом), і основним рушієм цієї динаміки може бути дедалі більша важливість міського сектору на Заході та в Центрі. Тим не менш, Заходу доведеться зробити ще багато, перш ніж він досягне рівнів продуктивності та урбанізації, аналогічних Сходу.

76 У роботі Bickenbach, et. al. (2013) (Night Lights and Regional GDP («Нічне освітлення та регіональний ВВП»), Kiel Institute for the World Economy Working Papers) для демонстрації того, що співвідношення між економічною активністю та нічним освітленням не залишається незмінним, якщо розглядати його на рівні адміністративно-територіальних одиниць або регіонів, використовуються дані по Бразилії, Індії, США та деяких країнах Західної Європи.

77 Порівняння між регіонами проводяться за категорією «випущені» – у цьому випадку це Південний регіон.

Рисунок 42. Валова додана вартість міст на обласному рівні

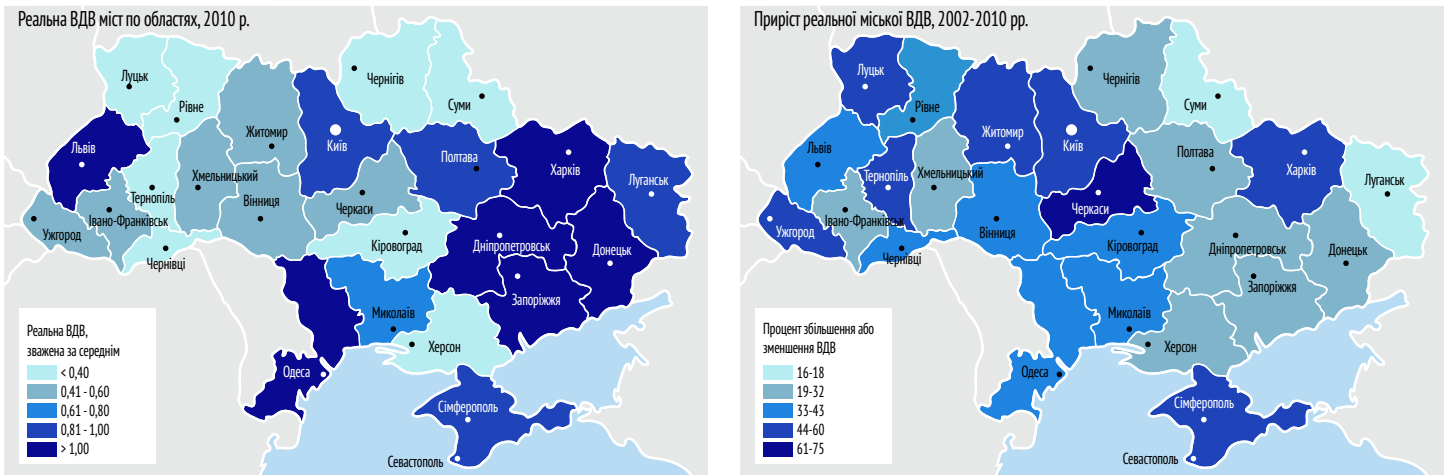


Рисунок 43. Частка міського населення невпинно зростає, головним чином, у Центральному та Західному регіонах

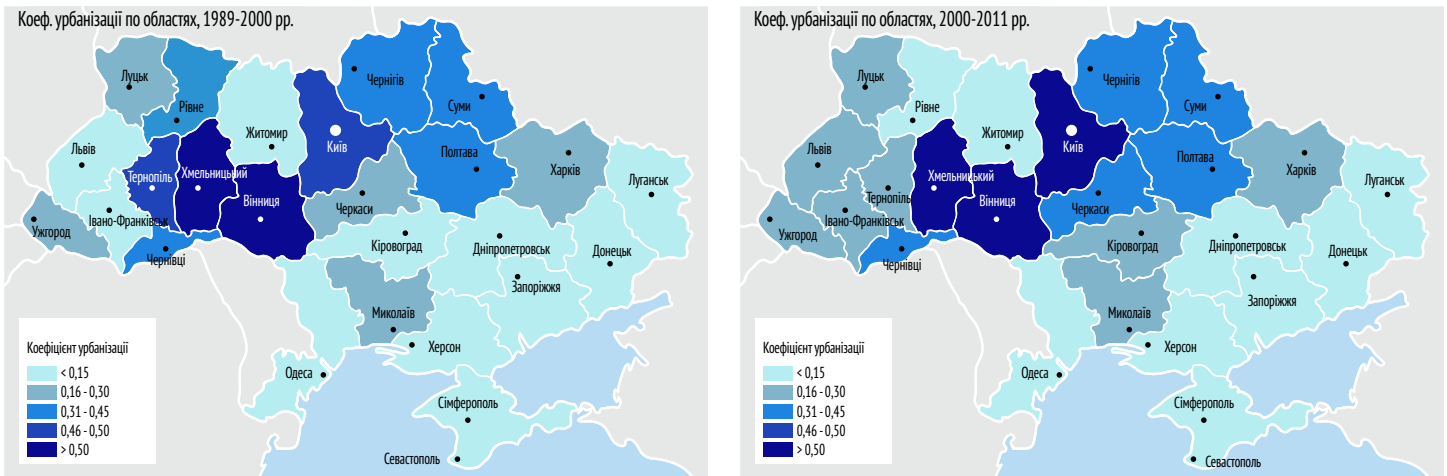
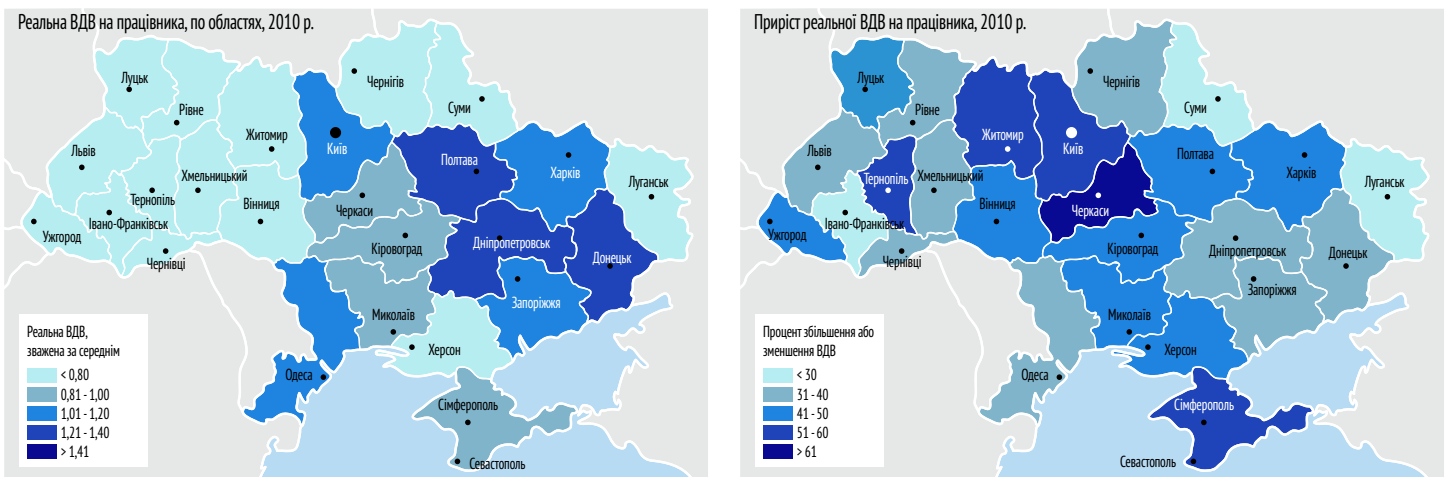


Рисунок 44. Темп зростання реальної ВДВ на працівника є найвищим у Західному та Центральному регіонах



# Перша типологія міст України за даними про нічне освітлення: знайдені, виниклі, зниклі та відсутні міста

Перша типологія міст була опрацьована шляхом порівняння територіальних відбитків міст за даними про нічне освітлення з офіційними даними про розташування 458 міст України на основі даних за 1996 і 201 роки. Більшість населених пунктів, що їх уряд України визначає як «міста», виробляють достатньо світла — понад граничне значення, встановлене нами для міст (воно обговорюється вище в примітці 17). Проте інші міста через відносно невеликий масштаб своєї економічної активності не перейшли цього граничного значення в ті два роки, що аналізувалися. На основі цього граничного значення було створено першутипологію міст, за якою всі 458 міст було віднесено до однієї з чотирьох категорій: «знайдене», «виникле», «зникле» або «відсутнє» (докладніші визначення цих категорій подано нижче у виносці 7). Стосовно висновків, яких ми дійшли на основі цієї типології, слід зробити два застереження. По-перше, в аналізі, що проводився, дані про нічне освітлення представляли рівень економічної активності, хоча дані про нічне освітлення й не використовуються для прогнозування ВВП на рівні окремих міст<sup>78</sup>. У додатку III показано, що дані про нічне освітлення та економічну активність тісно пов'язані між собою, але кореляція між ними не є повною. Для доповнення аналізу використовуються додаткові демографічні та економічні показники на рівні міст, а також дані на рівні підприємств. По-друге, за нашими оцінками, еластичність взаємозв'язку між нічним освітленням та економічною активністю в різних регіонах є різною (це питання також обговорюється в додатку III). З огляду на це висновки, зроблені за результатами порівняння міст у різних регіонах винятково на підставі даних про нічне освітлення, є менш достовірними, ніж порівняння, проведені для одного й того самого міста з плином часу.

## ВИНОСКА 7. ПЕРША ТИПОЛОГІЯ МІСТ УКРАЇНИ

**Знайдені міста** — це населені пункти, що випромінювали нічне освітлення і в 1996 році, і у 2010 році з інтенсивністю понад граничне значення для міста; як наслідок вони вважаються містами в обох періодах. Ми можемо розрахувати для «знайдених міст» цілий ряд показників, що дадуть нам змогу краще розібратися в просторовій та сукупній еволюції їхньої економічної активності з плином часу. До цієї категорії було віднесено 254 (55%) міста України з 458; середня чисельність їх населення становила у 2013 році 93 445 осіб.

**Виниклі міста** — це населені пункти, котрі в першому аналізованому році (1996 р.) не відповідали стандартам міста за рівнем нічного освітлення, а у 2010 році — відповідали. У 2013 році таких міст було 50. І, навпаки, «зниклі міста» — це населені пункти, котрі в 1996 році за рівнем нічного освітлення було віднесено до міст, але у 2010 році вони не відповідали встановленому критерію. До цієї категорії було віднесено 37 міст (8%).

**«Відсутні міста»** — це населені пункти, в яких інтенсивність нічного освітлення не перевищувала граничного значення встановленого для міст ні в 1996 році, ні у 2010 році. До цієї категорії належать 116 міст (25%). Економічна активність у цих містах може зростати або зменшуватись, але вони не випромінюють достатньо світла для того, щоб їх можна було вважати містами. Середня чисельність населення цих «відсутніх міст» становила у 2013 році 18 000 осіб, а це є ознакою того, що до цієї категорії належить чимало селищ міського типу (це населені пункти з населенням до 10 000 осіб. Відповідні визначення обговорюються в розділі 2).

Отже, за цими критеріями до категорії *знайдених* було віднесено 55% міст України, категорії *виниклих* — 11%, *зниклих* — 8%, а *відсутніх* — 25%. «Відсутні» міста є малими. Чисельність їх населення становить від 1000 до 31 196 осіб, а це вказує на обґрунтованість використання даних про нічне освітлення для складення типології «міст», а також на те, що ці населені пункти не є важливими центрами економічної активності (див. рисунки 45 і 46). Для порівняння слід відзначити, що чисельність населення «знайдених» міст становить у середньому 97 663 особи, а це є ознакою того, що дані про нічне освітлення й справді вказують на міські населені пункти в країні.

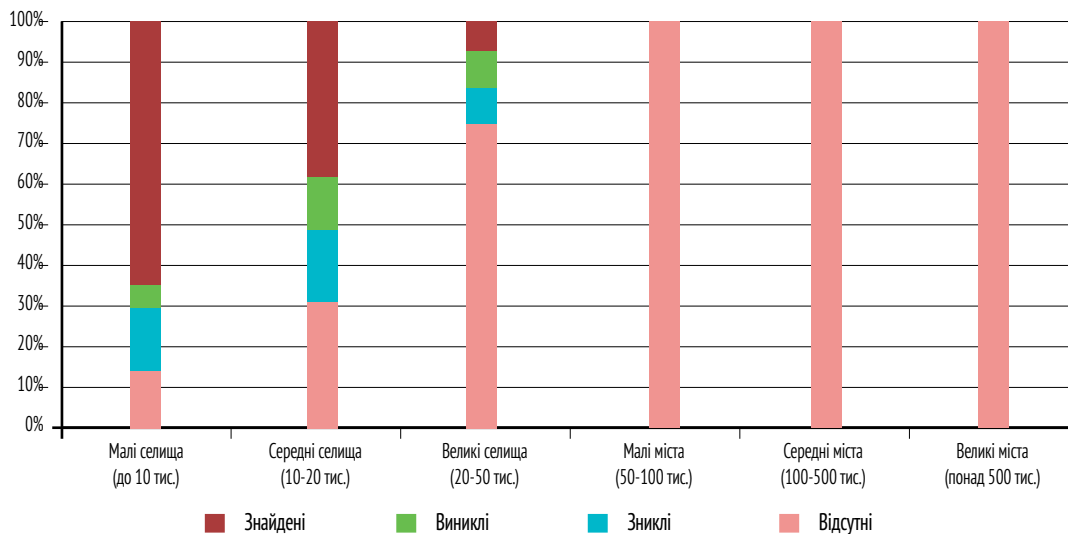
<sup>78</sup> Прогнозування ВВП на рівні окремих міст може виявитись вельми проблематичним, оскільки методи, що використовуються для визначення меж окремих міст, ігнорують проблему «переливу» (коли здається, що світло, випромінюване містом, перетікає за межі міста). Ця проблема є одним із потенційних джерел похибки вимірювання, яка стає лише гострішою при використанні більш докладних за просторовою роздільною здатністю даних про нічне освітлення з метою оцінки приросту ВВП.

«Відсутні» міста розкидані по всіх регіонах, але у Східному регіоні таких міст найменше. Більшість відсутніх міст розташовані у Львівській та Одеській областях. Ось кілька прикладів «відсутніх» міст: Білозерське (Донецька область) у Східному регіоні, Носівка (Чернігівська область) у Центральному регіоні, Рожище (Волинська область) у Західному регіоні та Нова Одеса (Миколаївська область) у Південному регіоні.

Найбільше «зниклих» міст (45% таких міст) лежить у Східному регіоні. Наступні два місця посідають Центральний і Південний регіони (відповідно 27% та 24%) (див. рисунки 47 і 48). Занепад міст ударив по деяких областях сильніше, ніж по решті областей. У самій лише Луганській області лежить 24% всіх «зниклих» міст; у Донецькій – 19%, а в Запорізькій області – 11%. Ось кілька прикладів «зниклих» міст: Зимогір'я (Луганська область) у Східному регіоні, Очаків (Миколаївська область) у Південному регіоні, Хирів (Львівська область) у Західному регіоні та Довбиш (Житомирська область) у Центральному регіоні.

Що стосується «виниклих» міст, то за їх кількістю панує Західний регіон: за рівнем нічного освітлення у 2010 році саме тут стоїть 31 місто з 50 таких міст в Україні (60%). Друге місце посів Центральний регіон зі 17 «виниклими» містами. У Західному регіоні такі міста сконцентровано в кількох областях: 10 таких міст лише у Львівській області, 6 – в Івано-Франківській та 5 – у Чернівецькій області. Ось кілька прикладів «виниклих» міст: Горохів (Волинська область) та Новоселиця (Чернівецька область) у Західному регіоні, й Біляївка (Одеська область) у Південному регіоні.

Рисунок 45. Розподіл знайдених, виниклих, зниклих і відсутніх міст за чисельністю населення у 2013 році



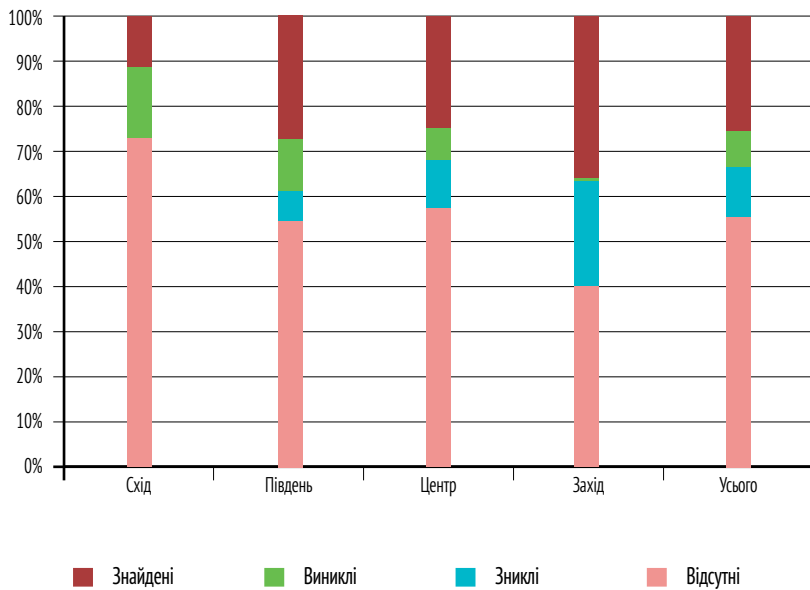
Джерело: Державна служба статистики України

Рисунок 46. Розподіл відсутніх міст за чисельністю населення у 2013 році



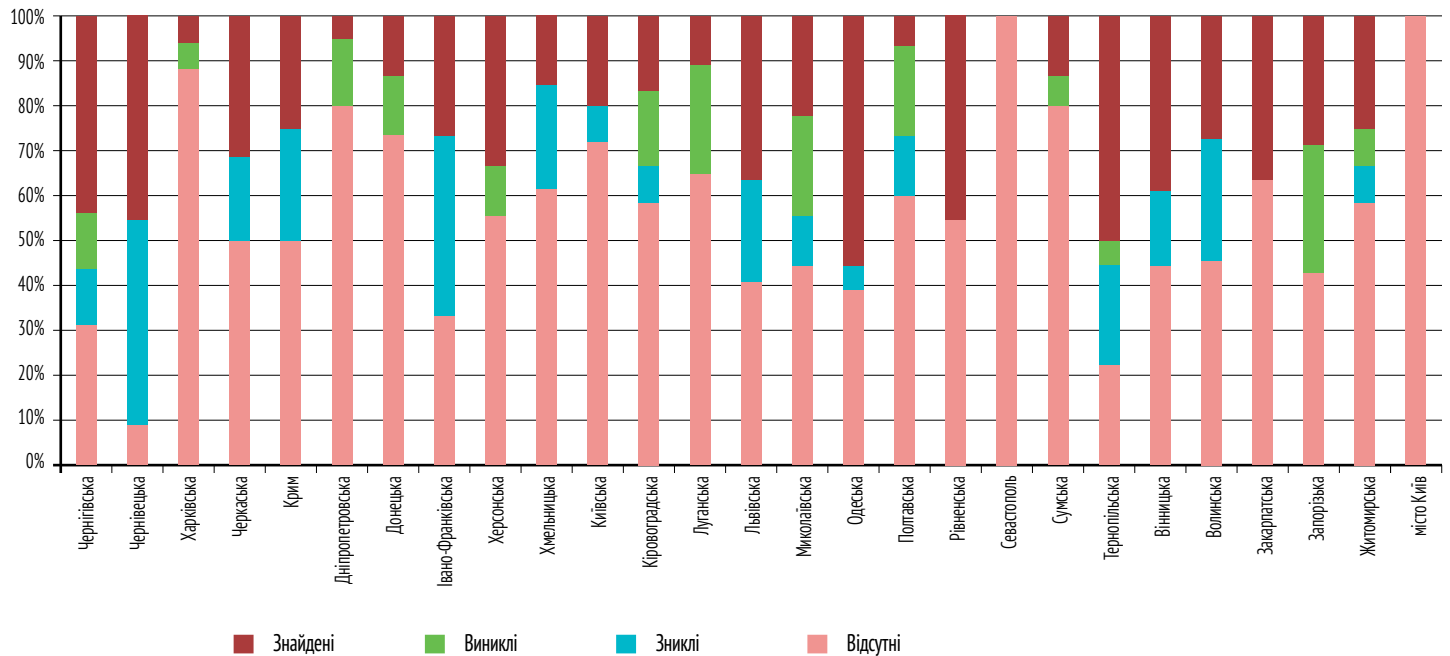
Джерело: Державна служба статистики України

Рисунок 47. Розподіл знайдених, виниклих, зниклих і відсутніх міст за географічним місцезнаходженням



Джерело: Державна служба статистики України

Рисунок 48. Розподіл знайдених, виниклих, зниклих і відсутніх міст



Джерело: Державна служба статистики України

## Друга типологія міст України за даними про нічне освітлення: виявлення міст, що зростають, і міст, що занепадають

Друга типологія міст передбачає їх класифікацію за двома показниками: зміною територіального відбитку міста за даними про нічне освітлення та зміною інтенсивності їх нічного освітлення, які є відображенням економічної активності<sup>79</sup>. Дані про нічне освітлення використовувались, щоб оцінити, чи зростає або падає економічна активність, а також щоб визначити, чи збільшується або зменшується площа міста. Саме використання цих двох вимірів і робить аналіз з використанням даних про нічне освітлення унікальним. Ці два виміри було покладено в основу другої типології міст. Для створення цієї типології було проведено порівняння «базового» відбитку міста та інтенсивності освітлення з відповідними показниками наступного року, що аналізувався. У цьому випадку порівняння проводилось між 1996 роком (T0) та 2010 роком (T1)<sup>80</sup>. Побудова типології відбувалась згідно з описом, поданим у виносці 8, а міста було віднесено до одного з таких типів:

**Міста 1-го типу (показані БЛАКИТНОЮ барвою)** – це міста з квітучим міським ядром (інтенсивність освітлення в якому зростає), територіальний відбиток яких збільшується.

**Міста 2-го типу (показані ЗЕЛЕНОЮ барвою)** – це міста з міським ядром, що згасає (інтенсивність освітлення в якому падає), територіальний відбиток яких зменшується.

**Міста 3-го типу (показані ЧОРНОЮ барвою)** – це міста з міським ядром, що згасає (інтенсивність освітлення в якому падає), у яких збільшується територіальний відбиток.

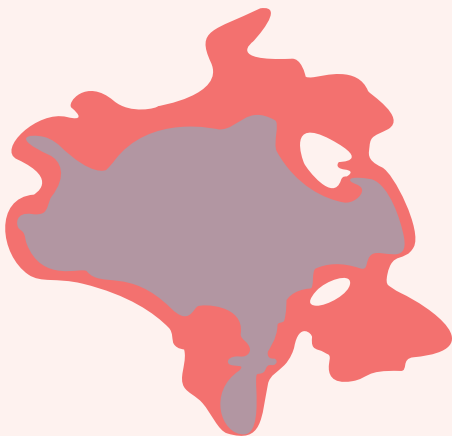
**Міста 4-го типу (показані ЧЕРВОНОЮ барвою)** – це міста з квітучим міським ядром, у яких зменшується територіальний відбиток<sup>81</sup>.

### ВИНОСКА 8. ДРУГА ТИПОЛОГІЯ МІСТ УКРАЇНИ

Розрахунки другої типології проводились шляхом зіставлення даних про зміну інтенсивності освітлення та зміну територіального відбитку кожного міста в описаний нижче спосіб за період із 1996 по 2010 рік:

– Зміна територіального відбитку міста відповідає зміні площі територіального відбитку міста за рівнем нічного освітлення в T0 у порівнянні з площею його територіального відбитку в T1. Зміна площі оцінюється за формулою  $(B - A) / A$ .

– Зміною інтенсивності вважається зміна яскравості міського ядра (його територіального відбитку в T0) у проміжку між цими двома роками. Зміна інтенсивності оцінюється за формулою  $Y - A$ .



ВІДБИТОК МІСТА (1996 - 2010 рр.)

	T0NTL	T1NTL
T0footprint	A	Y
T1footprint	Z	B

У стовпчиках зазначено сумарні значення інтенсивності нічного освітлення для виділеного відбитку.

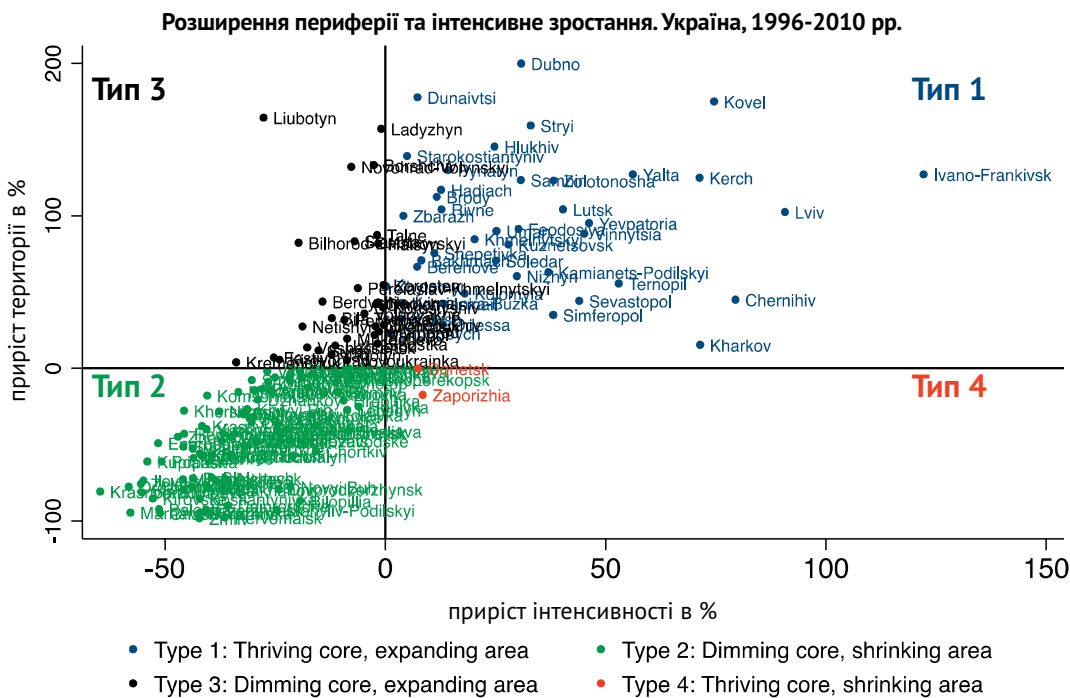
<sup>79</sup> Третім виміром є «екстенсивне зростання», що вимірює зростання освітленості на периферії. Вона розраховується шляхом визначення периферії як частини територіального відбитку міста, що існує в другому періоді, але не існувала в першому, з подальшим порівнянням кількості світла, випромінюваного цією периферією в обох періодах. Така інтерпретація, однак, є менш інтуїтивно зрозумілою у випадку міст, що занепадають, у яких периферія при зменшенні території міста зникає. Аналіз із використанням цього виміру представлено в додатку VI.

<sup>80</sup> Для проведення такого аналізу потрібні дані про нічне освітлення за два роки, тому міста, віднесені до «зниклих», «відсутніх» і «виниклих» із цього аналізу було виключено.

<sup>81</sup> До міст цього типу належать лише два міста: Донецьк і Запоріжжя. У зв'язку з цим автори утримались від того, щоб робити далекосяжні висновки в цьому розділі щодо зазначеного типу міст, адже такі висновки ґрунтувалися б лише на двох спостереженнях.

Має місце сильна позитивна кореляція між збільшенням площі та зростанням інтенсивності, і саме її врахування має на меті друга типологія (див. рисунок 49). Сильна кореляція означає, що в більшості випадків при збільшенні економічної активності в ядрі міста спостерігається також збільшення площі міста, а при зменшенні економічної активності в ядрі міста його площа зазвичай зменшується. Перший випадок спостерігається в містах 1-го типу: там зростає як площа міста, так і яскравість світла, випромінюваного ядром міста. При цьому застосовується припущення про те, що ядро міста квітне та має місце ефект перетікання економічної активності на периферію, яка також зростає. Другий випадок спостерігається в містах 2-го типу: у ядрі цих міст нічне освітлення згасає, а площа відбитку міста за даними про нічне освітлення зменшується. У містах 2-го типу зменшується не лише значення інтенсивності нічного освітлення в ядрі міста, але й площа міста. Це означає, що у 2010 році інтенсивність нічного освітлення в межах колишнього територіального відбитку міста не перевищувала граничного значення НО для міста. Не видно позитивної кореляції в містах 3-го типу, де інтенсивність нічного освітлення в ядрі міста падає, але активність поширюється на нові території навколо нього. Це є ознакою не лише розповзання міста, але й дедалі більшої важливості території, які раніше вважалися міськими за стандартами нічного освітлення. І, нарешті, в містах 4-го типу спостерігається ущільнення економічної активності: ядро міста, визначене за нічним освітленням, квітне, але територіальний відбиток нічного освітлення зменшується. У таблиці 9 представлено зведені статистичні дані для міст кожного з цих типів. У додатку V подано повний перелік міст України за типологією, що тут розглядається.

Рисунок 49. Зміни територіальних відбитків нічного освітлення та зміни в інтенсивності нічного освітлення в ядрі міста



Міста 1-го типу – з квітучим ядром і площею, що зростає – в середньому є більшими; їх населення зменшується повільніше; вони є продуктивнішими, ніж міста інших типів. Середня чисельність їх населення становить 176 300 осіб, і хоча (в середньому) в них теж спостерігається демографічний занепад, він відбувається найповільніше в порівнянні з містами інших типів. Саме в них рівень економічної активності на душу населення є найвищим, що вказує на вищу продуктивність цих міст. Цей рівень визначається як відношення інтенсивності нічного освітлення до чисельності населення міста. Ще раз варто відзначити, що нічне освітлення використовується не лише для формування типології, але, до певної міри, й для визначення рівня економічної активності. Крім того, в цих містах спостерігаються більш високі середні темпи економічного зростання (585%), підтвержені даними про нічне освітлення, ніж у решті міст, а це є ознакою того, що ці міста є справжніми двигунами розвитку для країни. Водночас, одночасне збільшення територіального відбитку міста у поєднанні з виявленим демографічним занепадом свідчить про розповзання цих міст<sup>82</sup>. Ось кілька прикладів міст 1-го типу: Одеса, Луцьк, Київ, Харків і Львів. До цієї категорії належать близько 22% міст України.

<sup>82</sup> «Розповзання» – це гіпотеза, прийнята для пояснення причин збільшення території міста попри зменшення чисельності населення. Водночас, відбитки нічного освітлення не відповідають межах міст, а отже й дані про населення можуть не відповідати чисельності населення, що проживає в межах територіального відбитку міста, визначеного за нічним освітленням.



Міста 2-го типу, навпаки, приходять у занепад за всіма аспектами: економічна активність знижується, що підтверджується інтенсивністю нічного освітлення як у ядрі міста, так і на його периферії, при цьому також зменшується як територія міста, так і чисельність населення. Ці міста є меншими, ніж квітучі міста 1-го типу. Середня чисельність їх населення становить 54 000 осіб. Крім зниження економічної активності ці міста стикаються зі стрімким зниженням чисельності населення (у середньому вона зменшується на 0,54% на рік) і мають нижчу продуктивність, визначену за інтенсивністю нічного освітлення на душу населення, ніж квітучі міста 1-го типу. Ось приклади міст 2-го типу: Дніпропетровськ, Гірник і Краматорськ. До цієї категорії належать більшість міст України (53%).

Таблиця 9. Типологія міст за даними спостережень за інтенсивністю нічного освітлення за період із 1996 по 2010 рік: окремі статистичні дані

	Збільшення площі	Зменшення площі
<b>+ Приріст інтенсивності</b>	<b>Тип 1: Ядро квітне, територія зростає</b>	<b>Тип 4: Ядро квітне, територія зменшується<sup>84</sup></b>
	Середнє (стандартне відх.)	Середнє (стандартне відх.)
Населення у 2013 р. (тис.)	176,3 (411,1)	861 (129)
Середньорічний приріст населення (1989-2013)	-0,20% (0,477)	-0,59% (0,041)
Сукупне значення нічної освітленості (тис. одиниць НО у 2010 р.)	13,49 (37,01)	69,11 (44,80)
НО на душу населення (тис. одиниць НО у 2010 р.)	0,065 (0,062)	0,077 (0,048)
Приріст НО (приріст одиниць НО у % у 2010 р.)	321% (4,36) Приклади: Одеса, Луцьк, Київ, Харків, Львів	142,6% (1,23) Приклади: Донецьк, Запоріжжя
<b>- Приріст інтенсивності</b>	<b>Тип 3: Ядро згасає, територія зростає</b>	<b>Тип 2: Ядро згасає, територія зменшується</b>
	Середнє (стандартне відх.)	Середнє (стандартне відх.)
Населення у 2013 р. (тис.)	49,1 (80,4)	54,0 (115,3)
Середньорічний приріст населення (1989-2013)	-0,56% (0,584)	-0,57% (0,541)
Сукупне значення нічної освітленості (тис. одиниць НО у 2010 р.)	2,62 (5,89)	2,72 (8,68)
НО на душу населення (тис. одиниць НО у 2010 р.)	0,032 (0,069)	0,043 (0,102)
Приріст НО (приріст одиниць НО у % у 2010 р.)	142% (0,056) Приклади: Миколаїв, Суми, Кіровоград	-15400% (314) Приклади: Дніпропетровськ, Гірник, Краматорськ

<sup>83</sup> Лише одне місто – Донецьк – центр однойменної області до цієї типології не потрапив, оскільки його територія зменшилась, а інтенсивність освітлення зростає.

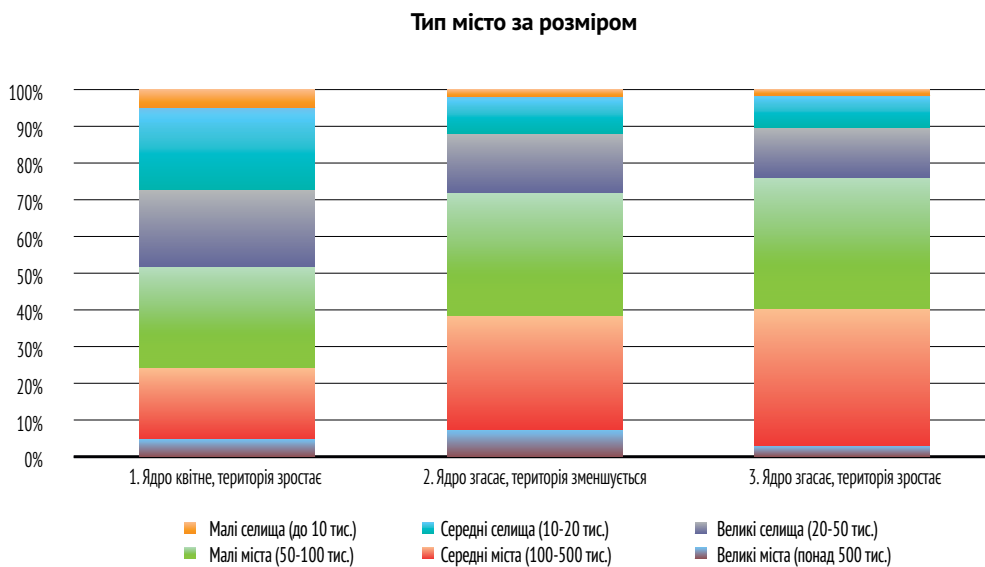
<sup>84</sup> До міст цього типу належать лише два міста: Донецьк і Запоріжжя. У зв'язку з цим автори утримались від того, щоб робити далекосяжні висновки в цьому розділі щодо зазначеного типу міст, адже такі висновки ґрунтувалися б лише на двох спостереженнях.

Міста 3-го типу з ядром, що згасає, та відбитком нічного освітлення, що збільшується, зіткнулися з найбільш стрімким зменшенням чисельності населення на мають найнижчі рівні продуктивності. Населення цих міст скорочується в середньому на 0,63% за рік (і, хоча чисельні значення є близькими, статистичний вплив такого темпу скорочення є значно нижчим, ніж спостерігається для міст 2-го типу). Збільшення територіального відбитку міста в поєднанні з виявленим демографічним занепадом свідчить про розповзання цих міст. До таких міст належать, зокрема, Миколаїв, Суми та Кіровоград. До цієї категорії належать близько 24% міст України.

До останньої категорії – міст 4-го типу – належать лише два міста: Донецьк і Запоріжжя. Історично – це великі міста, чия територія останнім часом зменшилась. У той самий час економічна активність, яку засвідчують дані про нічне освітлення, в ядрі цих міст зростає. Це вказує на ущільнення економічної активності. Незважаючи на зменшення чисельності населення, це ущільнення може дати початок економії за рахунок ефекту агломерації, що сприятиме підвищенню економічних показників.

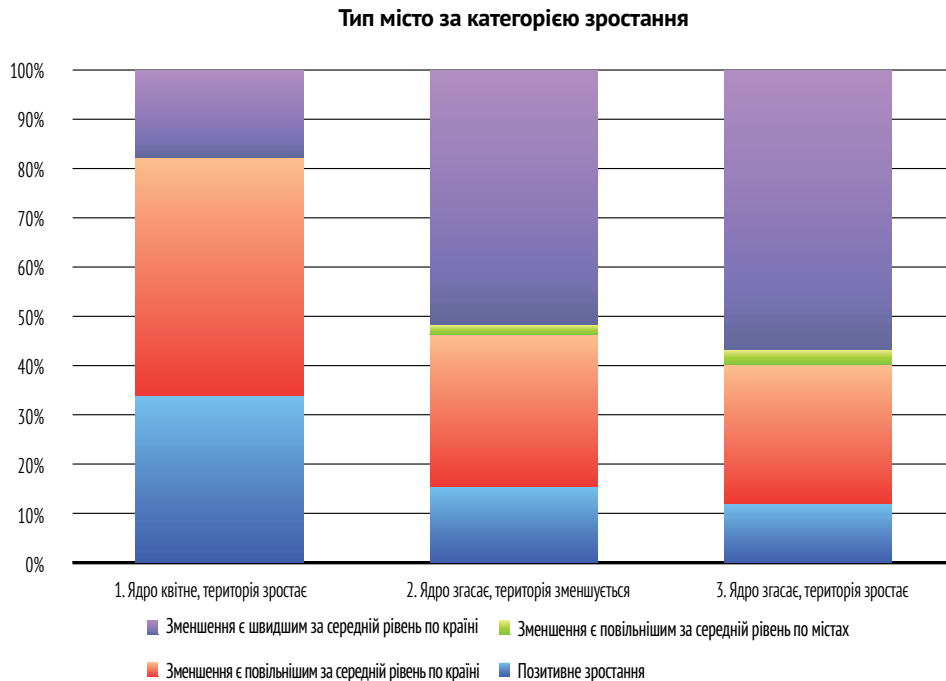
Друга типологія дає змогу виявити важливі демографічні та економічні відмінності. У таблиці 9 зазначено середні значення показників для кожного з типів міст. Відмінності між ними вказують на те, що поєднання інтенсивності нічного освітлення та територіального зростання, які є визначальними для другої типології, можуть також бути віддзеркаленням динаміки змін чисельності населення та економічної активності. На рисунку 50 представлено розподіл міст між різними типами залежно від їх розміру. Міста 1-го типу загалом є більшими, тоді як до 2-го типу належить найбільша кількість малих селищ. Різною є також динаміка розвитку міст різних типів. Рисунок 51 показує, що серед міст 1-го типу спостерігається більше міст із позитивним приростом, тоді як населення багатьох міст 2-го та 3-го типів зменшується швидше, ніж у середньому по країні.

Рисунок 50. Розподіл міст за розміром є різним для різних типів другої типології; міста 1-го типу є зазвичай більшими<sup>85</sup>



<sup>85</sup> Тип 4 виключено з розгляду, оскільки до нього віднесено лише два міста: Донецьк і Запоріжжя. При цьому обидва міста є великими.

Рисунок 51. Розподіл міст за економічним зростанням є різним для різних типів другої типології; серед міст 1-го типу спостерігається більше міст із позитивним приростом<sup>86</sup>



Характеристики, покладені в основу другої типології, мають тісний зв'язок із динамікою змін чисельності населення. З рисунку 52 видно, що майже всі міста 2-го типу зіткнулися з негативним приростом (тобто зменшенням) як населення, так і площі. У містах решти двох типів спостерігається як негативний, так і позитивний приріст населення, а отже деякі міста досі збільшують свою площу попри зменшення чисельності населення в них. Подібним чином рисунок 52 показує, що міста типу 2 демонструють загалом негативний приріст інтенсивності освітлення<sup>87</sup> та негативний приріст населення.

У містах решти двох типів спостерігається як позитивний, так і негативний приріст чисельності населення. На рисунках 52 та 53 показано, що класифікація за інтенсивністю нічного освітлення змістовно об'єднує міста в кластери в тому сенсі, що вони мають чимало спільних демографічних характеристик. У цілому, зменшення площі міст може означати втрату ними населення. При цьому в деяких випадках зменшення чисельності населення може відбуватися попри збільшення площі (у містах 1-го та 2-го типів), що є ознакою розповзання міста; під впливом цієї динаміки перебуває досить багато міст. Подібним чином деякі міста (меншість міст) демонструють збільшення чисельності населення, що супроводжується спадом економічної активності в ядрі міста, який підтверджується уповільненням зростання інтенсивності освітлення; є й міста, населення яких скорочується, але інтенсивність освітлення ядра яких суттєво зросла (головним чином, це міста 1-го типу). В містах цього типу таке скорочення, як здається, не справляє негативного впливу на економічне зростання. Можливим поясненням цього явища може бути надмірне роздування міста в минулому, після чого місто переходить до нової рівноваги (з меншою чисельністю населення) завдяки зниженню витрат, обумовлених перенаселенням, що, у свою чергу, веде до підвищення продуктивності.

<sup>86</sup> Тип 4 виключено з розгляду, оскільки до нього віднесено лише два міста: Донецьк і Запоріжжя. Обидва міста належать до категорії міст, що занепадають повільніше за середній по країні рівень.

<sup>87</sup> Згадаймо, що зростання інтенсивності нічного освітлення, як правило, є також віддзеркаленням зростання інтенсивності економічної активності в місті.

Рисунок 52. Розподіл міст за економічним зростанням є різним для різних типів другої типології; серед міст 1-го типу спостерігається більше міст із позитивним приростом

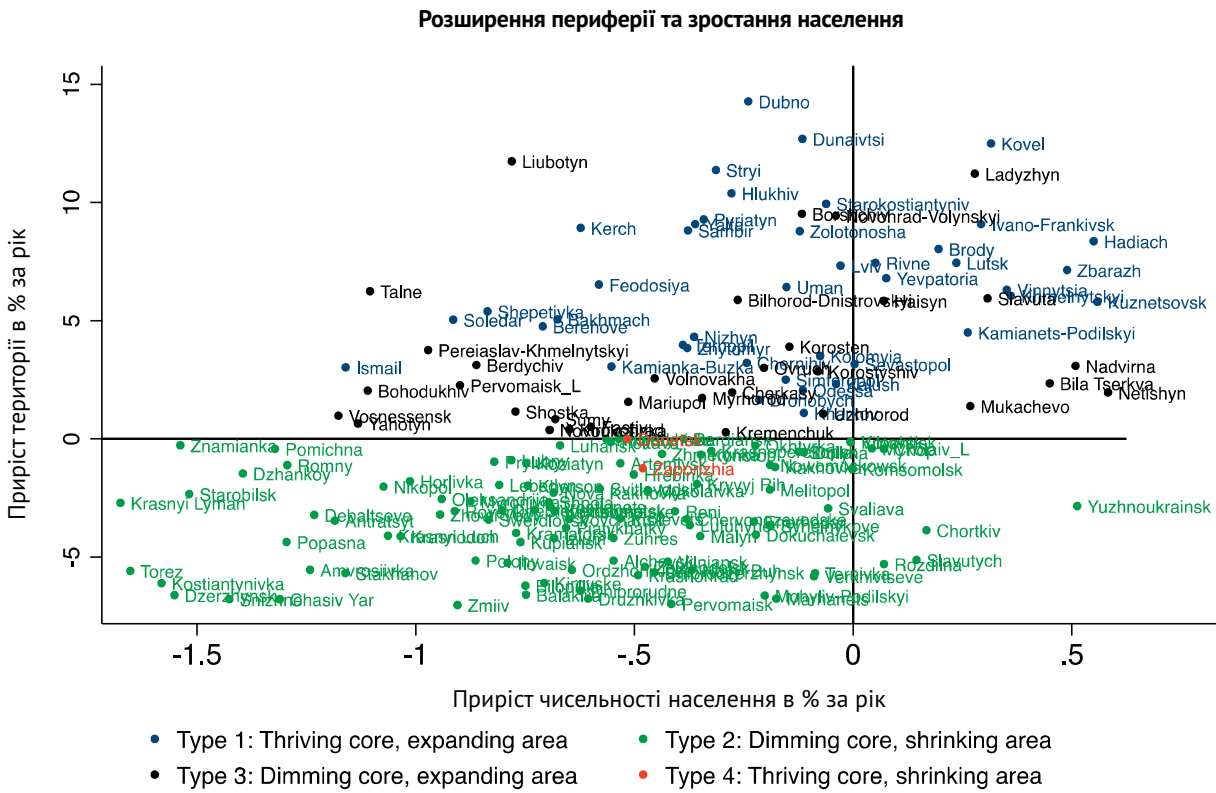
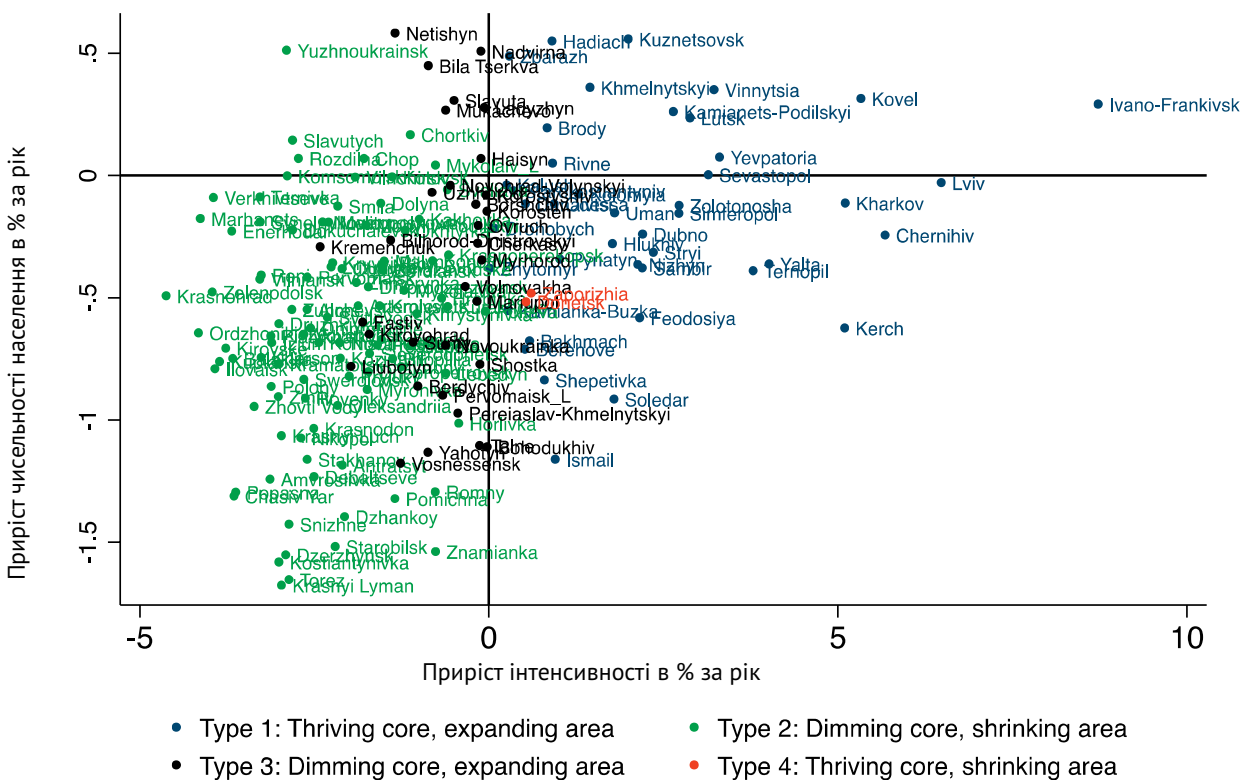
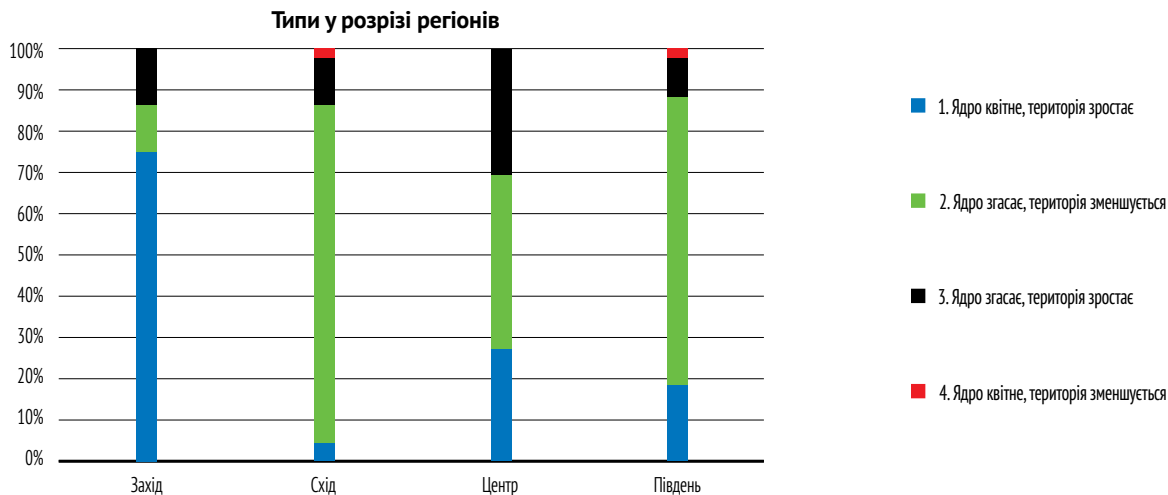


Рисунок 53. Інтенсивність нічного освітлення тісно пов'язана з динамікою чисельності населення



Як і очікувалось, друга типологія міст розкриває відмінності в розподілі міст різних типів між регіонами (рисунк 54). І якщо 76% міст Західного регіону розвиваються (тип 1), лише 7% міст Східного регіону можна віднести до цієї категорії. Тут навпаки: 81% міст Східного регіону належать до 2-го типу. У Південному регіоні також є багато міст, що належать до цієї категорії, а кількість міст 3-го типу тут є найменшою. У Центральному регіоні частка міст 3-го типу є найбільшою. Економічна активність у ядрі цих міст падає, але площа територіального відбитку міста збільшується.

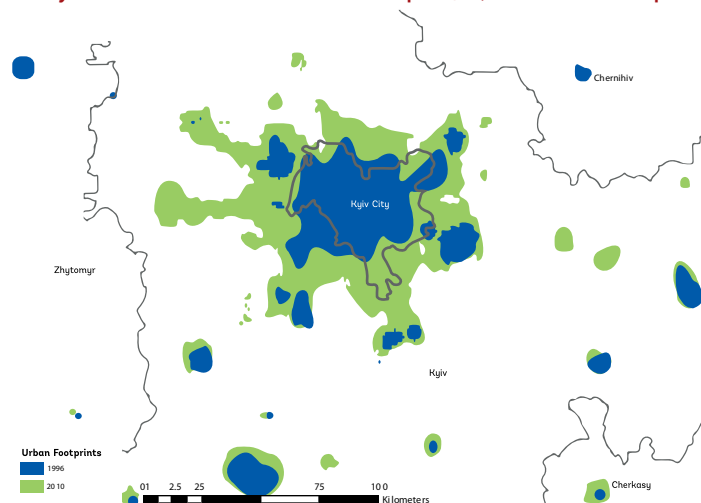
Рисунк 54. Розподіл міст за типом варіюється залежно від регіону; у Західному регіоні в більшості міст справи йдуть добре<sup>88</sup>



## Агломерації як двигуни зростання

Агломерації – це угруповання окремих міст, що функціонують як єдине місто через свою територіальну близькість і взаємодію між їхніми ринками житла, робочої сили та господарської діяльності, причому відбитки їх нічного освітлення зливаються, через що в рамках аналізу нічного освітлення вони розглядаються як єдине міське поселення. Загалом в Україні сформувалося 23 агломерації, до складу яких входять 79 міст – в середньому по чотири міста на агломерацію. На представленому нижче рисунку показано Київську агломерацію та розширення територіального відбитку її нічного освітлення в період із 1996 по 2010 рік. Як можна побачити, деякі міста, що в 1996 році були окремими містами навколо Києва, до 2010 року злились разом та сформували єдиний територіальний відбиток міста. У таблиці 10, поданій нижче, представлено повний список агломерацій України з зазначенням загальної чисельності їх населення.

Рисунк 55. Київська агломерація, 1996-2010 роки



<sup>88</sup> До 4-го типу віднесено лише два міста: Донецьк і Запоріжжя. Донецьк лежить у Східному регіоні, а Запоріжжя – в Південному.

Таблиця 10. Міські агломерації України: об'єднані відбитки міст за інтенсивністю нічного освітлення

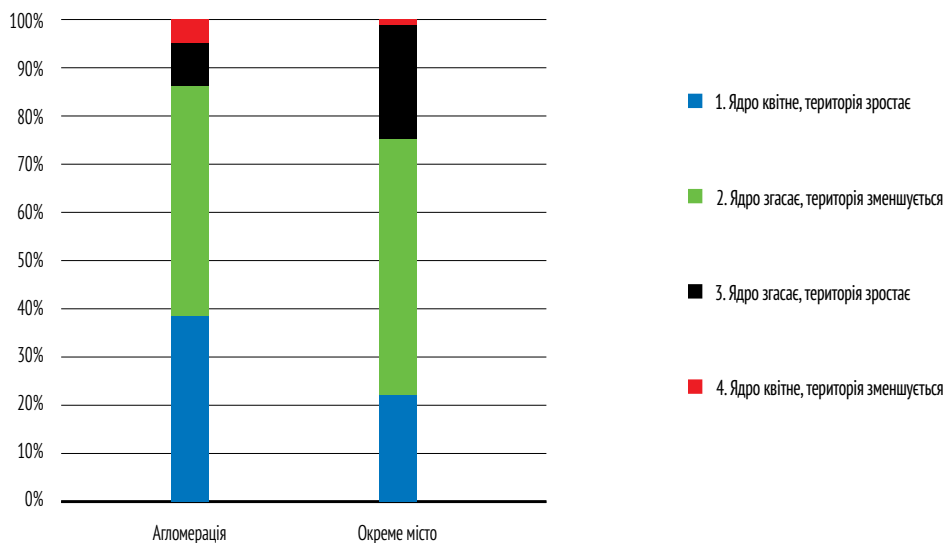
Головне місто	Область	Кількість міст в агломерації	Населення агломерації, 2013 р.
Київ	Київська	9	3171830
Харків	Харківська	6	1620930
Донецьк	Донецька	8	1506200
Одеса	Одеська	2	1074570
Дніпропетровськ	Дніпропетровська	2	1017250
Львів	Львівська	4	765901
Луганськ	Луганська	2	432483
Севастополь	Севастополь	2	354565
Горлівка	Донецька	1	353497
Дніпродзержинськ	Дніпропетровська	2	351950
Черкаси	Черкаська	2	303168
Краматорськ	Донецька	4	297665
Северодонецьк	Луганська	4	281903
Рівне	Рівненська	2	274902
Івано-Франківськ	Івано-Франківська	1	235515
Луцьк	Волинська	2	234147
Дрогобич	Львівська	4	162527
Алчевськ	Луганська	3	144807
Стаханов	Луганська	3	139474
Красноармійськ	Донецька	3	125239
Краснодон	Луганська	2	65344
Нова Каховка	Херсонська	2	58853
Дебальцеве	Донецька	2	38126

Агломерації відіграють особливо важливу роль двигунів зростання. У 43% агломерацій України спостерігалось позитивне економічне зростання згідно з даними про нічне освітлення, тоді як частка окремих міст, де мало місце таке зростання, сягнула лише 22%. Сукупний обсяг виробництва (що оцінюється за сукупною інтенсивністю нічного освітлення в межах територіального відбитку міста) в агломераціях у середньому перевищує сукупний обсяг виробництва окремих міст у 14 разів. Одним із чинників, що цьому сприяють, є відносно більша масштабність агломерацій. Водночас, продуктивність праці (що оцінюється за інтенсивністю нічного освітлення на душу населення) в агломераціях також значно перевищує середнє значення (ї є в агломераціях на 17% вищою, ніж в окремих містах) зі значною відмінністю відповідних середніх показників; просторова продуктивність (що оцінюється за інтенсивністю нічного освітлення на кв. км) також є вищою (на 100% вищою в агломераціях, ніж в окремих містах). Усі ці відмінності є статистично значущими. Крім того, майже все зростання економіки в містах, що вимірюється за сукупною інтенсивністю нічного освітлення, зосереджене в агломераціях, що зростають. Цей факт указує, що саме вони є справжніми двигунами зростання економіки країни. За даними про інтенсивність нічного освітлення найшвидше зростають агломерації навколо Києва, Харкова, Донецька та Львова, а от агломерації навколо Дніпродзержинська, Дніпропетровська та Краматорська найшвидше згасають.

Крім того, спостерігається тісна кореляція між агломераціями та типами міст (див. рисунок 56). До 1-го типу належать 40% агломерацій і лише 22% окремих міст. На відміну від цього окремі міста з найвищою ймовірністю належать до 3-го типу (тобто занепадають і розширюються): до 3-го типу належать 9% агломерацій і аж 24% окремих міст. Міста 2-го типу розподілені по території рівномірніше: 50% агломерацій та 53% окремих міст. Серед двох міст, віднесених до 4-го типу, агломерацією є Донецьк. Таким чином, у цьому випадку аналіз даних про нічне освітлення підтверджує висновки, зроблені в розділі 2, про те, що саме агломерації є центрами зростання в країні.

Рисунок 56. Розподіл агломерацій та окремих міст за типом міста; частка агломерацій, у яких справи йдуть добре (тип 1) є непропорційно великою<sup>89</sup>

Тип місто у випадку окремих міст і міст, що входять до агломерації



<sup>89</sup> До 4-го типу віднесено лише два міста: Донецьк і Запоріжжя. Донецьк є частиною агломерації (та її головним містом); Запоріжжя – це окреме місто.

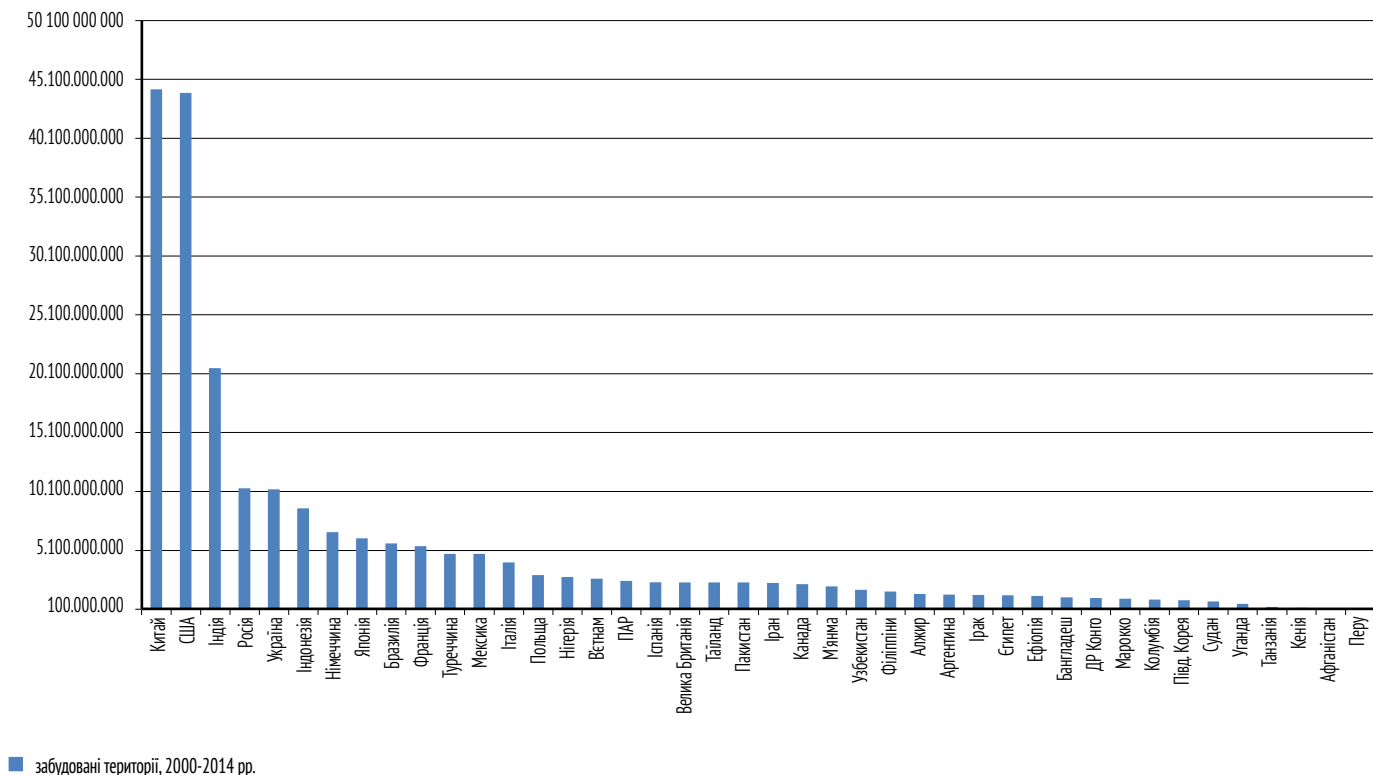
## Забудовані території

Забудовані території є ще одним дуже важливим просторовим показником економічного зростання. Ці території вказують на наявність населення та відповідної економічної активності, хоча динаміка розвитку таких територій може й не відповідати динаміці зазначених показників. Зокрема, збудоване житло та інфраструктура мають тривалі строки користування, і тому вони залишаються навіть після зменшення чисельності населення. Подібним чином, політика, спрямована на заохочення будівництва, може призводити до збільшення видимої збудованої території в той час, як економічна активність переміщується з неї деінде.

В Україні, попри зменшення чисельності населення, триває зростання площі збудованих територій. Картографічний шар Global Human Settlement Layer, розроблений командами GLOB-HS та E-URBAN, дає змогу точно вимірювати збудовані території. На основі цих даних у таблиці 11 представлено інформацію про площу збудованих територій по 40 країнах, у яких ця площа зростає найбільше за останні 40 років. Україна посіла в цьому списку 5-те місце: площа збудованих територій у країні зростає на 76 202 квадратних кілометри. Це просто дивовижно, адже в той самий період країна зіткнулася з негативним приростом населення; фактично, Україна та Румунія – це єдині дві країни в цьому рейтингу, в яких зареєстроване зменшення чисельності населення. Внаслідок цього в Україні площа збудованої території на душу населення є найбільшою. Деякі з заходів державної політики, що сприяли будівництву житла в радянські часи, вже було розглянуто в розділі 2, але зростання площі збудованих територій в Україні тривало й після здобуття незалежності. Підтвердженням цього є той факт, що країна посідає у світі 4-те місце за площею новозабудованих територій за останні 15 років (див. рисунок 57).

Рисунок 57. Україна посіла 4-те місце за абсолютною кількістю територій нової забудови за останні 15 років

Новозабудовані території, 2000-2014 рр.



Джерело: GHSL – глобальний картографічний шар людських поселень (Global Human Settlement Layer) – Європейська Комісія



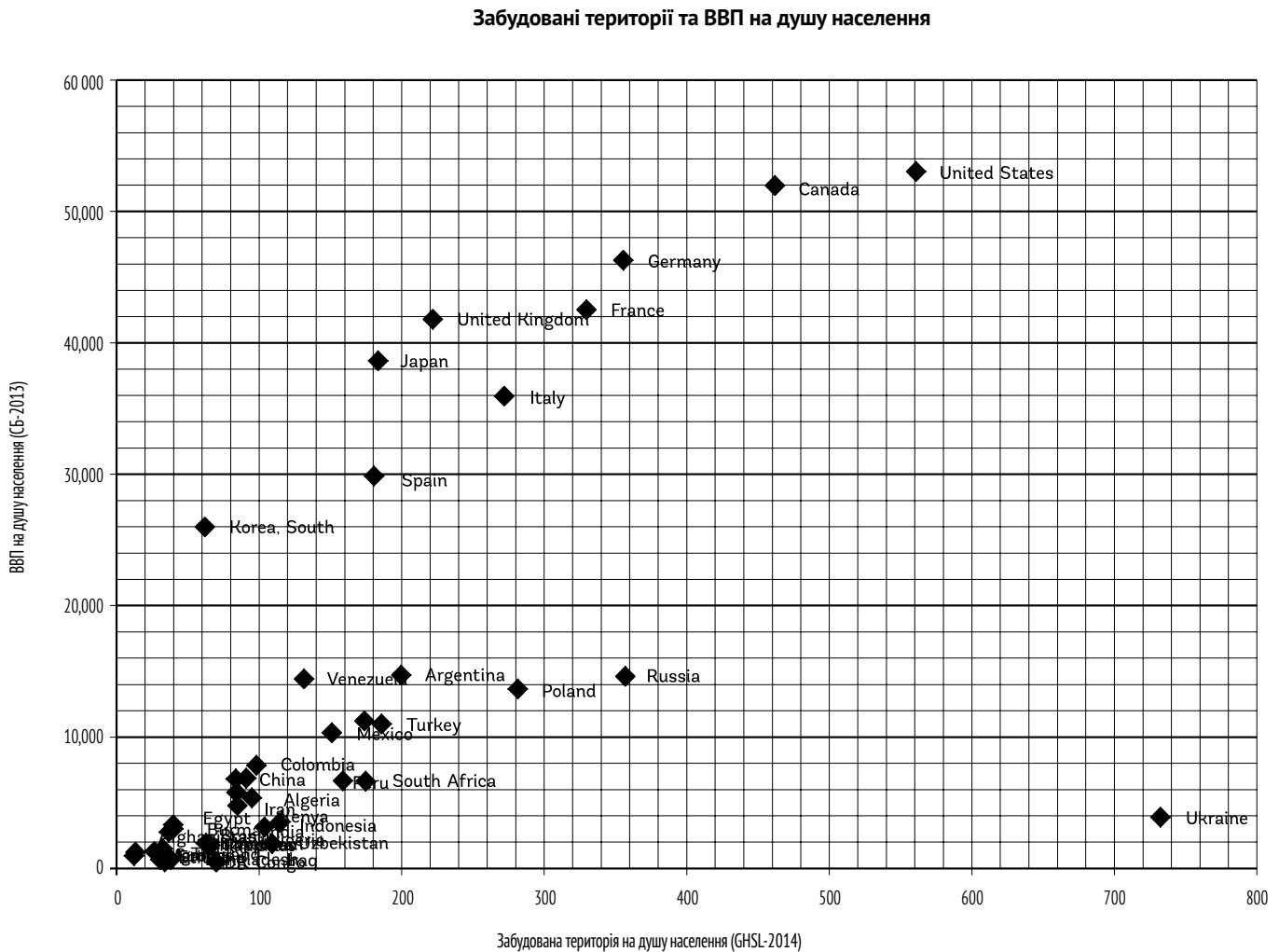
Цей дивовижний приріст новобудов може являти собою реакцію на зняття давніх обмежень на будівництво, а також бути ознакою тієї ролі, яку відіграють інвестиції населення в сектор нерухомості. Поточні тенденції розвитку економіки (рисунок 58), як здається, не виправдовують такого збільшення площі забудованої території, вказуючи, що це зростання є наслідком інституційних змін та поточної політики. Тут варто звернути увагу на кілька характерних рис ринку житла в Україні. По-перше, численні обмеження на будівництво, що діяли в радянські часи, не давали українцям доступу до ширшого вибору варіантів житла. Незважаючи на високі рівні урбанізації, багато родин мешкало в комунальних квартирах ще на початку 1990-х років. Розвиток будівництва розпочався після скасування багатьох із цих обмежень (зокрема, на розмір будівель у сільській місцевості, на будівництво нового житла в містах за межами системи кооперативів, на будівництво комерційних будівель). По-друге, приплив переказів із-за кордону став новим джерелом капіталу для фінансування нових проєктів будівництва житла, покликаних задовольнити попит населення. І, нарешті, оскільки місцевий фінансовий сектор не надавав достатніх можливостей для здійснення інвестицій, нерухомість виявилася одним із головних напрямків інвестування для жителів України. Ці реалії сприяли подальшому розвитку будівництва житлової та комерційної нерухомості<sup>90</sup>.

Таблиця 11. Найбільший приріст забудованої території у світі за останні 40 років

Країна	Забудовані території за даними GHSL (кв. км)					Населення за даними СБ (млн)					Забудована територія на душу населення (м <sup>2</sup> /особу)			
	1975	1990	2000	2014	2014-1975	1975	1990	2000	2013	2013-1975	1975	1990	2000	2004
США	66 522	93 653	128 794	171 857	<b>105 335</b>	215,97	249,62	282,16	316,13	100,16	308,0	375,2	456,5	543,6
Китай	33 580	47 251	66 370	109 782	<b>76 202</b>	916,40	1135,19	1262,65	1357,38	440,99	36,6	41,6	52,6	80,9
Індія	10 176	14 051	19 285	39 898	<b>29 722</b>	622,23	868,89	1042,26	1252,14	629,91	16,4	16,2	18,5	31,9
Російська Федерація	21 139	29 997	40 147	50 479	<b>29 340</b>	134,20	148,29	146,60	143,50	9,30	157,5	202,3	273,9	351,8
Україна	12 018	16 367	22 937	33 239	<b>21 222</b>	48,76	51,89	49,18	45,49	-3,27	246,5	315,4	466,4	730,7
Німеччина	11 875	16 423	21 983	28 633	<b>16 758</b>	78,67	79,43	82,21	80,62	1,95	150,9	206,8	267,4	355,2
Бразилія	16 797	19 950	27 572	33 159	<b>16 362</b>	108,22	149,65	174,50	200,36	92,14	155,2	133,3	158,0	165,5
Індонезія	11 532	14 078	18 789	27 218	<b>15 686</b>	129,21	178,63	208,94	249,87	120,66	89,3	78,8	89,9	108,9
Франція	8 245	11 714	15 894	21 256	<b>13 020</b>	54,03	58,41	60,91	66,03	12,00	152,6	200,5	260,9	322,1
Японія	9 335	12 483	16 294	22 106	<b>12 771</b>	111,94	123,54	126,87	127,34	15,40	83,4	101,0	128,4	173,6
Мексика	6 343	9 350	13 295	18 047	<b>11 704</b>	61,71	86,08	103,87	122,33	60,62	102,8	108,6	128,0	147,5
Італія	5 826	8 333	11 568	15 533	<b>9 707</b>	55,44	56,72	56,94	59,83	4,39	105,1	146,9	203,2	259,6
Туреччина	4 250	6 155	8 831	13 540	<b>9 290</b>	39,19	53,99	63,17	74,93	35,75	108,5	114,0	139,8	180,7
Канада	6 756	9 522	13 146	15 317	<b>8 560</b>	23,21	27,79	30,77	35,16	11,95	291,1	342,6	427,2	435,6
Австралія	6 306	8 882	12 257	14 605	<b>8 299</b>	13,89	17,07	19,15	23,13	9,24	453,9	520,5	639,9	631,4
Румунія	4 265	5 762	8 093	12 559	<b>8 293</b>	21,29	23,20	22,44	19,96	-1,33	200,3	248,3	360,6	629,1
Велика Британія	6 648	8 864	11 436	13 813	<b>7 165</b>	56,23	57,25	58,89	64,10	7,87	118,2	154,8	194,2	215,5
Польща	3 740	5 516	7 740	10 743	<b>7 004</b>	34,02	38,11	38,26	38,53	4,52	109,9	144,7	202,3	278,8
ПАР	3 321	4 819	6 457	8 969	<b>5 648</b>	24,73	35,20	44,00	52,98	28,25	134,3	136,9	146,8	169,3
Іспанія	2 902	4 059	5 661	7 972	<b>5 071</b>	35,53	38,85	40,26	46,65	11,12	81,7	104,5	140,6	170,9
Нігерія	1 893	2 769	3 830	6 615	<b>4 723</b>	63,57	95,62	122,88	173,62	110,05	29,8	29,0	31,2	38,1
Аргентина	3 471	4 849	6 532	7 885	<b>4 414</b>	26,07	32,62	36,90	41,45	15,38	133,1	148,6	177,0	190,2

Джерело: GHSL – глобальний картографічний шар людських поселень (Global Human Settlement Layer) – Європейська Комісія

Рисунок 58. Добробут не є визначальним чинником масштабного приросту забудованих територій в Україні



Джерело: GHSI – глобальний картографічний шар людських поселень (Global Human Settlement Layer) – Європейська Комісія

## Основні моменти та висновки для подальшої розробки державної політики та аналітичної роботи

Міста України є двигунами зростання економіки країни. Обсяги виробництва в містах не просто є вищими, ніж на селі в абсолютному вираженні. Міста є також продуктивнішими в розрахунку на душу населення. Економія на ефекті агломерації забезпечила підвищення продуктивності, адже в містах для підприємств і працівників створюються умови для спільного використання, взаємодоповнення та обміну досвідом. Дані на рівні підприємств показали, що більші міста привабили більше підприємств, а міста з більшою густиною населення – більше продуктивних підприємств.

Закономірності нічного освітлення (НО), продемонстровані містами, також мають значні відмінності в різних регіонах України; помітним є зміщення нічного освітлення зі Сходу на Захід. Визначені за результатами аналізу НО територіальні відбитки міст стрімко розростаються на Заході, тоді як на Сході вони або зменшуються, або зростають набагато повільніше. Одним із можливих пояснень є потужне зростання міського сектору на Заході (в Західному та Центральному регіонах) по відношенню до рівнів 1996 року. Урбанізація на Сході (у Східному та Південному регіонах), за більш високого вихідного рівня урбанізації, тривала повільніше, внаслідок чого інтенсивність НО зростала не так стрімко. Аналогічну динаміку видно в першій типології міст<sup>91</sup> з точки зору відбитку нічного освітлення міст та динаміки розміщення міст.

Найбільше «зниклих» міст лежить у Східному регіоні, а два наступних місця посідають Центральний і Південний регіони. На відміну від них у Західному регіоні найбільшою є кількість «виниклих» міст, а друге місце за цим показником посів Центральний регіон.

У тих містах, у яких зростає яскравість нічного освітлення та збільшується площа його відбитку, в середньому мають кращі результати й за іншими показниками (зокрема, темпу зменшення чисельності населення, сукупного обсягу економічної активності та продуктивності). У цих містах (1-го типу) темп зниження чисельності населення виявився нижчим; тут спостерігаються підвищена концентрація економічної активності, визначена за інтенсивністю випромінювання світла на душу населення, а також вищі темпи зростання. Більшість найбільших міст країни є містами 1-го типу. У тих містах, де інтенсивність нічного освітлення в ядрі міста зменшується, результати є неоднозначними. Ті міста, територіальні відбитки яких збільшуються (3-го типу), схоже, в економічному сенсі розвиваються швидше. Водночас, і населення вони втрачають швидше, ніж міста, ядро яких згасає, а територіальний відбиток зменшується (2-го типу). До 4-го типу віднесено лише два міста. Це великі міста, в яких попри зменшення чисельності населення зростає економічна активність.

В Україні суттєво зросла площа забудованих територій. Темп цього зростання, як здається, не відповідає ні економічним, ні демографічним показникам. Незважаючи на зменшення чисельності населення, Україна посіла у світі 4-те місце за приростом забудованої території за останні 15 років. Таким чином, в Україні площа забудованої території на душу населення є найбільшою. Ці тенденції, скоріше за все, є результатом віддавна стримуваного попиту на житло, для задоволення якого здійснювалось будівництво після скасування обмежень радянських часів, а також є результатом зосередження інвестицій населення в сектор нерухомості.

І, нарешті, агломерації відіграють особливо важливу роль двигунів зростання в країні. Саме на агломерації припадає більшість тих небагатьох міських центрів України, чисельність населення яких реально зростає. Крім того, за даними вимірювання інтенсивності нічного освітлення агломерації є продуктивнішими як у розрахунку на душу населення, так і в розрахунку на квадратний кілометр. Спостерігається також тісна кореляція між типами міст, що входять до складу агломерацій (зокрема, всі великі міста належать до категорії «знайдених»); агломерації, в основному, процвітають і зростають (належачи до 1-го типу за другою типологією міст)

У майбутньому Україна має визнати роль, яку відіграють міста в економічному зростанні та забезпечити використання ними належного інструментарію реалізації свого потенціалу. Для підвищення продуктивності праці в міських центрах потрібен оптимальний комплекс якісного врядування, сприятливого ділового клімату, ефективного надання державних послуг, як правило, у формі державних послуг та інфраструктури, що сприятиме розвитку економіки міських агломерацій та зменшенню витрат, обумовлених перенаселенням. Там, де спостерігається зростання чисельності населення, з другого боку, містам доведеться зосередитись на адаптації своєї інфраструктури та послуг для забезпечення належної адаптації та інтеграції новоприбулих, а також управління зростанням передмість для запобігання розповзанню міста тощо. Крім того, для ефективної координації робіт в агломераціях, що охоплюють кілька адміністративних одиниць, необхідно змінити межі міст або запровадити механізми управління на територіальному рівні. Це є особливо важливим для роботи громадського транспорту. У майбутньому Україна має проводити належну державну політику, спрямовану на краще керування процесом зменшення чисельності міського населення. Як уже було відзначено в цьому розділі, економічне зростання триває у значній кількості міст, хоча чисельність їх населення і знижується. Це означає, що тут зменшення чисельності населення не обов'язково призводить до зниження темпів економічного зростання. І хоча це явище може бути віддзеркаленням тимчасового підвищення продуктивності через збільшення суми капіталу на одного працівника, яке спостерігається на національному рівні, його причиною може бути також із зниження витрат, пов'язаних із перенаселеністю, завдяки відновленню балансу вже з новою чисельністю населення. У цих випадках керівництво міст має орієнтуватися на забезпечення ефективного та гармонійного керування процесом зменшення чисельності населення так, щоб використати всю користь від цього процесу: наприклад, перетворювати ділянки старої забудови на громадський простір та оптимізувати громадський транспорт.

<sup>91</sup> Перша типологія міст визначена на основі достатності випромінювання містами достатньої кількості світла для того, щоб їх можна було вважати містами, на першому році та в подальші роки, що були проаналізовані. Друга типологія ґрунтується на інтенсивності освітлення, що випромінюється в ядрі міста, а також на тому, чи збільшується або зменшується територіальний відбиток нічного освітлення міста.



# **ГЛАВА 2**

Міста та

податково-бюджетна

система

## Основні моменти та висновки для подальшої розробки державної політики та аналітичної роботи

В Україні триває масштабне реформування міжбюджетних відносин у податково-бюджетній системі. До 2014 джерелом надходжень більшості бюджетів були не кошти, залучені міською владою, а залишені в місті частки загальнодержавних податків та трансферти. Розподіл цих трансфертів здійснювався значною мірою через існуючу мережу сервісних служб і їх персоналу, а не на основі попиту на послуги. Система міжбюджетних трансфертів призвела до виникнення значних дисбалансів між містами різних типів за рівнем видатків на виконання різних функцій у розрахунку на душу населення. Найбільші за розміром видатки на душу населення спостерігалися в містах, де зменшуються як ядро, так і периферія, тоді як найнижчі – в містах, де зростає як чисельність населення, так і їх площа. Ці негативні фінансові стимули, поєднані з юридичним обмеженням свободи органів місцевого самоврядування в тому, що стосується скорочення мережі установ та їх персоналу, заважали здійсненню фіскального коригування, необхідність якого зумовлена демографічними та економічними змінами, що відбуваються в Україні.

У грудні 2014 року до Бюджетного кодексу України було внесено далекосяжні зміни та доповнення. У результаті цього в новій системі вирівнювання враховуватимуться рівні доходів на душу населення, що дасть змогу суттєво зменшити негативні стимули, в основі яких лежать інфраструктурні потреби. Такий перегляд механізму трансфертів, імовірно, забезпечить перерозподіл ресурсів між органами місцевого самоврядування, спрямувавши більше ресурсів і великі міста та міста, що зростають. Розподіл доходів на основі їх джерел, який частково обмежується завдяки новій базовій субсидії, ймовірно, посилить наслідки для міст, що приходять у занепад. Цей підхід, однак, підвищить ефективність видатків. Описані зміни, як очікується, зміцнять фіскальну самостійність і забезпечать краще узгодження державних послуг із потребами місцевих територіальних громад.

На майбутнє, окрім введення в дію нового Бюджетного кодексу, розробникам державної політики в Україні, можливо, доведеться переглянути структуру видатків на рівні регіональних і місцевих бюджетів за функціональною класифікацією у зв'язку зі зміною демографічних показників. Видатки на освіту донині невпинно зростали попри стрімке старіння населення, яке робить дедалі потрібнішою систему охорони здоров'я. Нова система, виділяючи нові субвенції окремо на освіту та на охорону здоров'я, може забезпечити вкорінення недостатньо завантаженої соціальної інфраструктури. У більш загальному сенсі в короткостроковій перспективі реформи можуть бути спрямовані на підвищення ефективності справляння плати за користування та податків на нерухоме майно, що є способом забезпечити взяття містами на себе відповідальності за залучення власних доходів. У середньостроковій перспективі можна передати деякі з податків із національного рівня на територіальний, щоб зміцнити горизонтальну підзвітність посадових осіб місцевої влади перед мешканцями, а також фіскальну відповідальність. І, нарешті, пріоритетним завданням для уряду має залишатися розв'язання проблеми фрагментованості бюджетів та укрупнення низового рівня, що має сприяти підвищенню фіскальної ефективності надання послуг.

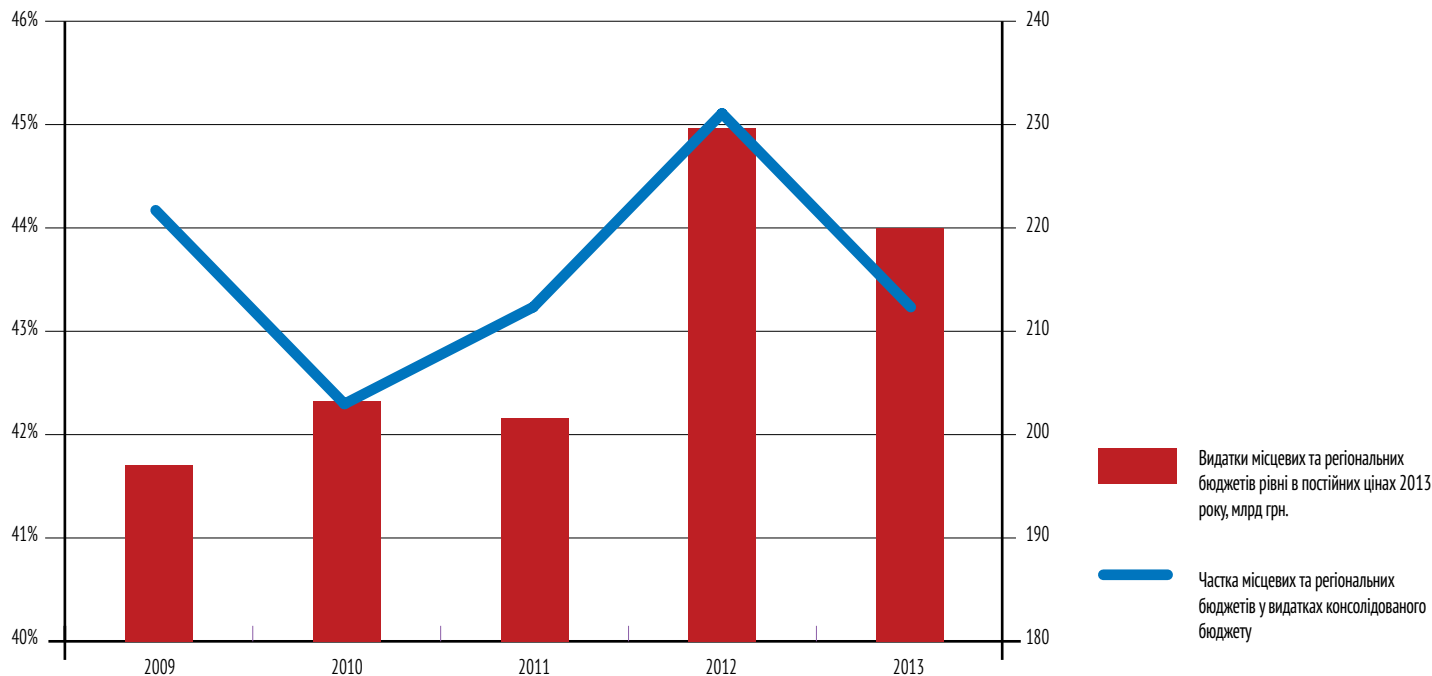


## I. Система органів влади

Україна є унітарною державою з трьома рівнями органів влади, систему яких було представлено у вступному розділі цього дослідження. Чинна система адміністративно-територіального устрою страждає від надмірної фрагментації на низовому рівні. Це явище є поширеним і в інших пострадянських країнах, у яких органи місцевого самоврядування утворювалися в прагненні до розширення демократії та контролю на місцях, а не до ефективності надання державних послуг. Оскільки місцева влада відповідає за надання основних соціальних послуг на кшталт освіти та охорони здоров'я, то середній розмір населеного пункту, що становить 1400 мешканців на найнижчому рівні, є замалим для досягнення мінімально ефективного обсягу надання послуг<sup>93</sup>. На розв'язання цієї проблеми фіскальної фрагментації були спрямовані кілька пропозицій зі здійснення адміністративно-територіальної реформи, що мали на меті об'єднання низових територіальних громад для збільшення їх середнього розміру та зменшення дисбалансу за чисельністю населення. Однак жодну з цих реформ не було реалізовано в повному обсязі. Нещодавно прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що спирається на положення нового Бюджетного кодексу, став першим розумним кроком до відновлення цих реформ, але його ще не реалізовано в повному обсязі.

У міських населених пунктах мешкає близько 70% населення країни. Ця частка перевищує середній рівень країн світу з середнім рівнем доходів, який становить 50%, але цілком відповідає середньому показникові країн Європи та Центральної Азії, що становить 70%<sup>94</sup>. Із усього міського населення в містах мешкає 27,5 млн жителів, а решта 3,8 млн мешкають у селищах міського типу. (Міста та селища міського типу не завжди розрізняються за чисельністю населення, оскільки в країні існує п'ять селищ, населення яких перевищує 15 000 осіб, а чверть міст країни мають населення, що не перевищує 10 000 осіб).

Рисунок 59. Регіональна та місцева влада здійснює майже половину державних видатків<sup>92</sup>



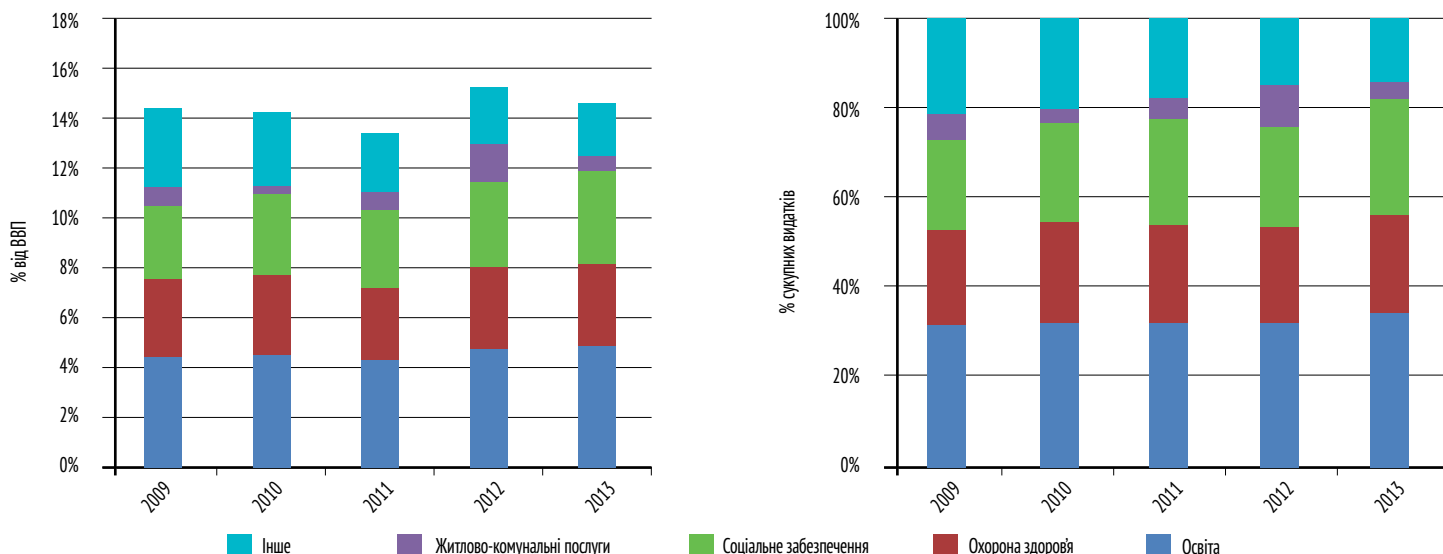
<sup>92</sup> Показники, для яких у цій главі не зазначено джерело, були розраховані працівниками Світового банку, що працювали над цією доповіддю.

<sup>93</sup> World Bank. 2008. Ukraine - Improving Intergovernmental Fiscal Relations and Public Health and Education Expenditure Policy: Selected Issues («Україна – вдосконалення міжбюджетних стосунків та політика видатків на охорону здоров'я та освіту: окремі питання»). Washington, DC: World Bank.

<sup>94</sup> World Bank. 2014. World Development Indicators («Показники світового розвитку») Washington, DC: World Bank.

Усі органи місцевого самоврядування, взяті разом (на всіх трьох рівнях, включаючи села та міста), здійснюють близько половини сукупного обсягу державних видатків у країні та відповідають за більшу частину державних видатків на основні соціальні послуги (див. рисунок 59 вище). Зокрема, у 2013 році на регіональні та місцеві бюджети припадало 80% державних видатків на охорону здоров'я та 70% державних видатків на освіту. Фактично, на три соціальні сектори (освіту, охорону здоров'я та соціальне забезпечення) припадало більш ніж 80% видатків регіональних і місцевих бюджетів (див. рисунок 60 нижче). За окремих коливань від року до року, в середньому сукупний обсяг видатків регіональних і місцевих бюджетів у реальному вираженні за 2009-2012 роки зріс на 12%. Це приблизно пропорційно приросту ВВП України.

Рисунок 60. У видатках на територіальному та місцевому рівнях переважають три соціальні сектори



Зважаючи на субоптимальний розмір місцевих органів влади, не дивно, що в рамках інших досліджень в Україні було виявлено об'єкти соціальної інфраструктури, що використовуються в недостатньому обсязі. Україна має один із найнижчих у світі показників кількості учнів на одного вчителя в поєднанні з низьким педагогічним навантаженням на вчителя<sup>95</sup>. Аналогічним чином в Україні на 10 000 жителів використовується більше ресурсів на охорону здоров'я (лікарень, ліжок, лікарів, середнього медичного та немедичного персоналу), ніж у нових державах-членах ЄС та в країнах ЄС у цілому; ця динаміка це більше обтяжується надмірною середньою тривалістю перебування в державних закладах охорони здоров'я<sup>96</sup>. Окрім територіальної розпорошеності ефективність надання послуг додатково підривають демографічні зміни в поєднанні з юридичними обмеженнями повноважень місцевих органів влади щодо закриття закладів охорони здоров'я та освіти, або звільнення персоналу. Незважаючи на старіння населення України структура видатків регіональних та місцевих бюджетів не змінилась на користь охорони здоров'я за рахунок освіти. На ділі видатки регіональних і місцевих бюджетів на освіту невпинно зростали з 4,5% від ВВП у 2009 році до 5% у 2013 році (див. рисунок 61 вище).

Органи влади на регіональному та місцевому рівнях практично не мають повноважень з залучення власних доходів. Ті обмежені повноваження щодо визначення ставок зборів для залучення доходів, що їх вони мають, стосуються лише короткого переліку власних джерел місцевих доходів, за рахунок яких фінансується лише 10% регіональних і місцевих бюджетів. Джерелом більш ніж 80% надходжень регіональних і місцевих бюджетів є частки загальнодержавних податків, закріплені за ними, та інші трансферти (див. рисунок 62 нижче). І якщо надходження регіональних і місцевих бюджетів від усіх податків на майно, взятих разом, відповідають рівню інших країн регіону (0,78% ВВП у 2012 році), то більшість коштів на здійснення видатків регіональних та місцевих бюджетів надходять за рахунок загальнодержавних податків на землю та транспортні засоби, щодо яких місцева влада не має жодних повноважень зі встановлення ставок або збирання. При цьому податок на будівлі (єдиний місцевий податок на майно) приніс у 2012 та 2013 роках менш ніж 0,01% ВВП.

Низький рівень самостійності в залученні доходів на регіональному та місцевому рівнях не дає змоги забезпечити в системі належний рівень підзвітності та фіскальної відповідальності регіональної та місцевої влади. Залежність від надходжень

<sup>95</sup> Зглад. вище World Bank. 2008.

<sup>96</sup> Там же



за спільними податками та всіх інших трансфертів із державного бюджету (див. рисунок 61) є величезною: протягом останніх п'яти років їх частка перевищувала 80% сукупних надходжень місцевих бюджетів. Навіть бюджет міста Києва, що є найзаможнішим місцевим бюджетом, одержує майже чверть своїх надходжень у формі дотацій із державного бюджету та ще 40% від загальнодержавних податків, що збираються на території міста. Не дивно бачити, що невпинне нарощування сукупного обсягу субсидій і субвенцій з плином часу збіглося зі збільшенням видатків на освіту попри зменшення чисельності населення шкільного віку. Що стосується інших країн, то на рисунку 63, наведеному нижче, розкрито величезну залежність від трансфертів у тих країнах, у яких влада регіонального та місцевого рівня відіграє відносно більшу роль у сфері охорони здоров'я та освіти. Оскільки місцева влада в Україні оплачує більшу частку видатків на надання соціальних послуг на зразок загальної освіти та охорони здоров'я, ніж більшість інших країн регіону, то така залежність від трансфертів є неминучою.

Рисунок 61. Склад доходів регіональних і місцевих бюджетів, 2005-2012 роки

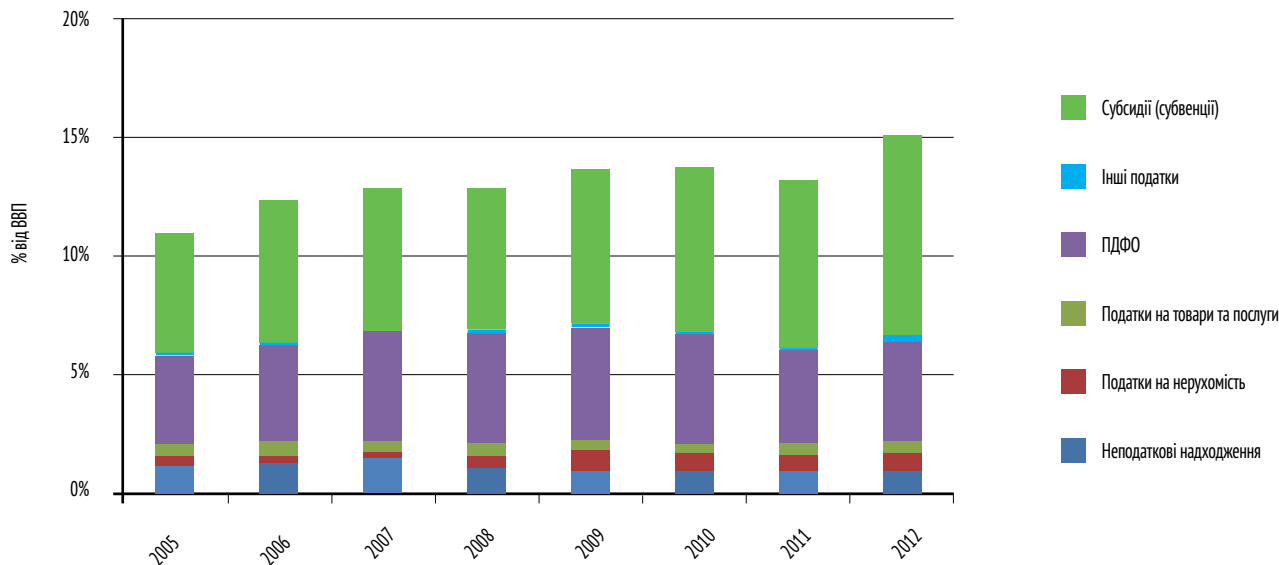
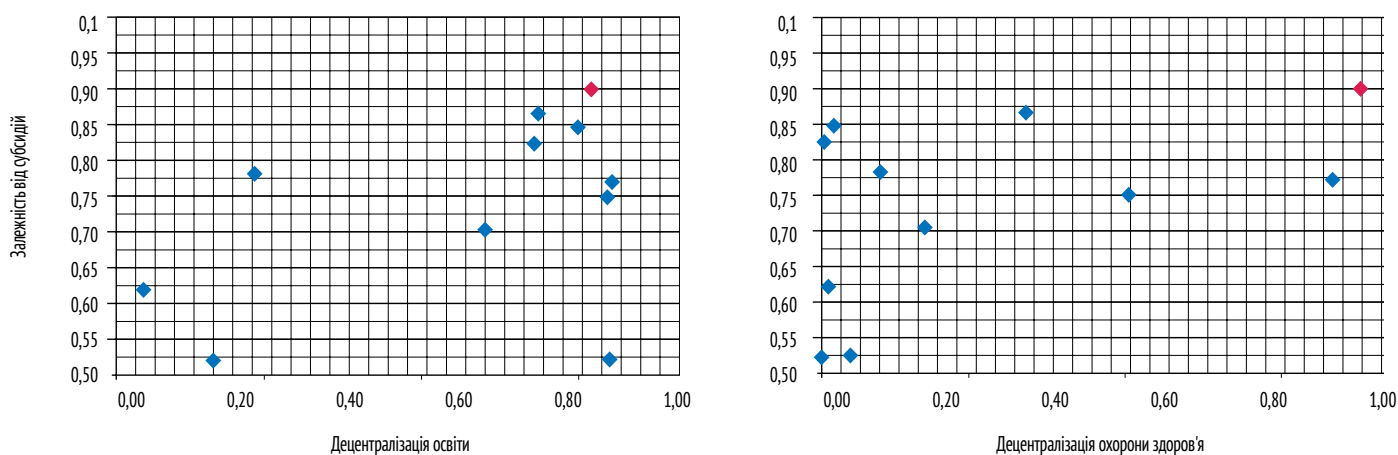


Рисунок 62. Децентралізація соціальних послуг асоціюється з залежністю від трансфертів



*Примітка:* Залежність від трансфертів оцінюється за часткою надходжень регіональних і місцевих бюджетів, що припадає на трансфери будь-якого роду, включаючи частку надходжень від загальнодержавних податків, що справляються у джерела. У випадку України до трансфертів віднесено всі надходження регіональних і місцевих бюджетів за винятком місцевих податків і неподаткових джерел доходу.

У підкріпленні стимулів до фіскальної відповідальності в умовах високої залежності від трансфертів велику роль відіграє фінансування місцевою владою своїх рішень про витрачання коштів — хоча б часткове<sup>97</sup>. Для здійснення додаткових видатків вони мають залучати додаткові податкові надходження (а не намагатися вибити більше трансфертів із державного бюджету). Основною проблемою трансфертів є те, що ті місцеві органи влади, що їх одержують, з великою ймовірністю сприйматимуть додаткові кошти як такі, що мають для них нульову маржинальну вартість із політико-економічної точки зору. На відміну від цього залучення доходів на місці, скоріше за все, змушуватиме місцеву владу враховувати реальну економічну та політичну собівартість залучення та витрачання додаткових коштів, зміцнюючи тим самим фіскальну відповідальність і політичну підзвітність посадових осіб місцевої влади. Крім того, фінансування видатків місцевих бюджетів через трансферти може знижувати прогнозованість надходження коштів, а отже й спроможність місцевої влади розробляти плани та бюджети; цей чинник є особливо важливим у тому випадку, коли трансферти виділяються безсистемно при нагоді, що й відбувається у випадку додаткових дотацій, описаних у цій главі нижче.

У грудні 2014 року до Бюджетного кодексу України було внесено далекосяжні зміни та доповнення. Згідно з пояснювальною запискою до проекту змін і доповнень, однією з головних його цілей було впровадження нової моделі міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової бази місцевої влади. З огляду на це поправки містили значну кількість положень, що передбачали наближення державних послуг до їх користувачів, розширення фіскальної самостійності місцевої влади та зміцнення фінансової незалежності територіальних громад.

Недавні зміни до Бюджетного кодексу передбачають надання цільових субвенцій на фінансування освіти та охорони здоров'я й перегляд формули розрахунку дотації вирівнювання на здійснення решти функцій регіональної та місцевої влади<sup>98</sup>. Серед інших положень поправки передбачали створення правової бази для фінансування об'єднаних територіальних громад. Водночас, більшість поправок, що були внесені, стосувалися доходів бюджету й передбачали зменшення частки надходжень від податку на доходи фізичних осіб та рентних платежів за видобування корисних копалин, що раніше надходили до регіональних і місцевих бюджетів.

## Структура міжбюджетних відносин

В Україні право на самоврядування надане «територіальним громадам», причому їх визначення може не збігатися зі статистичним визначенням населеного пункту або адміністративно-територіальної одиниці. Місцеве самоврядування гарантоване Конституцією 1996 року (стаття 140) та прийнятим у 1997 році законом «Про місцеве самоврядування в Україні». У випадку міст орган самоврядування може керувати містом і кількома іншими сусідніми населеними пунктами.

З точки зору фіскального аналізу в українській системі врядування містам знайшлося місце на всіх трьох рівнях управління, які мають різні джерела надходжень та обов'язки зі здійснення видатків. Таким чином, багато субвенцій із державного бюджету виділяються лише містам обласного значення, які зобов'язані виконувати соціальні зобов'язання, на які й виділяються відповідні кошти. Дотації вирівнювання з державного бюджету надаються лише на рівні, нижчому від обласного, причому містам у складі районів такі дотації виділяють відповідні райони. Оскільки міжбюджетні трансферти, на які припадає основна сума надходжень у містах, перераховуються у 275 міст, що входять до складу районів (із 458 міст, розглянутих у рамках цього дослідження), відповідними районами, то аналіз закономірностей міських фінансів слід проводити в контексті загальної системи міжбюджетних стосунків в Україні.

З демографічними показниками міста, як здається, пов'язаний не лише потік міжбюджетних трансфертів, але й його адміністративний статус. Спостерігається тісний взаємозв'язок між темпом зменшення чисельності населення у 2002-2013 роках у процентах на рік та типом міста з адміністративної точки зору: найбільший темп зменшення чисельності

<sup>97</sup> Таким чином, автономія надходжень не вимагає, щоб місцева влада контролювала (тобто визначала податкову базу та ставки) за всіма джерелами своїх надходжень. Цілком достатньо було б забезпечити за ними можливість суттєвого збільшення або зменшення ставок кількох податків, на які припадає основна частка їхніх надходжень, так, щоб решта коштів надходила за результатами прогнозованого та стабільного розподілу надходжень від загальнодержавних податків. Водночас, самостійності у визначенні надходжень практично не буде досягнуто, якщо будь-які додаткові надходження від підвищення місцевих податків майже повністю перекриватимуться скороченням дотацій із державного бюджету.

<sup>98</sup> Схвалені Верховною Радою 28 грудня 2014 року та 15 січня 2015 року.

населення, що становить 1,27% на рік, спостерігається в містах, що стоять нижче в адміністративній ієрархії, а найнижчий, що становить 0,47%, – на проміжному рівні, тоді як у містах найвищого рівня протягом того самого періоду спостерігалось зростання чисельності населення. На додачу до прискорених темпів зменшення чисельності населення міста нижчого рівня характеризуються найменшим населенням серед міст усіх рівнів станом на 1989 рік: більше половини з них перейшли до категорії середніх селищ (10 000 – 20 000 жителів), тоді як решта міст нижчого рівня порівну розподілялись між категоріями малих (до 10 000 жителів) та великих селищ (від 20 до 50 000 жителів). Таким чином, надмірна територіальна розпорошеність органів влади на субнаціональному рівні не є суто сільською проблемою. Вона також може знижувати ефективність надання послуг і в містах нижчого рівня.

Попередня система міжбюджетних відносин в Україні спиралась на Бюджетний кодекс, ухвалений у 2001 році. У той час основним політичним стимулом до здійснення змін було невдоволення та політичний тиск з боку місцевої влади у відповідь на неякісне управління та стверджувані зловживання регіональної влади, що їх вона нібито вчиняла протягом років перехідного періоду, що передували реформі. Бюджетним кодексом 2001 року було впроваджене розрізнення між делегованими та власними повноваженнями, й передбачено різні «кошики надходжень» від спільного використання надходжень для забезпечення наявності достатнього обсягу фінансування для здійснення делегованих повноважень. Тим не менш, Бюджетний кодекс давав регіональній і місцевій владі витратити всі кошти з «делегованого» кошика на потреби будь-якого сектора за умови фінансування «захищених» статей бюджету.

У рамках реформ, ініційованих прийняттям Бюджетного кодексу 2001 року, планувалося замінити непрозору дискреційну систему міжбюджетних надходжень на систему вирівнювання за формулою. До основних змін, які потягнув за собою Бюджетний кодекс, належали перерозподіл повноважень зі здійснення видатків між органами влади різних рівнів; довгострокове закріплення надходжень від загальнодержавних податків за місцевими бюджетами; розрахунок дотацій вирівнювання за формулою; чітка та прозора структура цільових трансфертів; і визначення умов та лімітів для залучення коштів місцевими бюджетами. Визначення дотації вирівнювання мало ґрунтуватися на об'єктивній єдиній формулі на основі нейтральних критеріїв для оцінки спроможності залучати надходження та потреб регіональних і місцевих бюджетів у здійсненні видатків. Ця система передбачала вилучення коштів багатих бюджетів, а також посилювала об'єктивність бюджетного процесу на регіональному та місцевому рівнях, і робила бюджети прогнозованішими для місцевої влади.

Водночас, прогнозованість системи розподілу за формулою була поставлена під загрозу впровадженням десятка нових коефіцієнтів, що додавалися до формули з роками. Крім того, безсистемний характер цих змін лише зміцнював неефективність, оскільки фінансування базувалося на характеристиках мереж об'єктів на місцях та чисельності їх персоналу, а отже в неявний спосіб забезпечувалось фінансування існуючої мережі об'єктів та їх персоналу, а не фінансування об'єктивно визначеного попиту на відповідні послуги.

Зміни, недавно внесені до Бюджетного кодексу, мають на меті відхід від фінансування наявної інфраструктури. У новій системі грантів потреби у здійсненні видатків не враховуються під час розподілу загальних субсидій, які зараз називаються «базовими дотаціями», а не «дотаціями вирівнювання», як у минулому. Нові базові дотації надаються лише з метою вирівнювання дисбалансів у надходженнях від загальнодержавних податків на доходи фізичних осіб та на прибуток підприємств, закріплених за місцевими бюджетами за місцезнаходженням.

Недавні зміни також заохочують добровільне об'єднання низових адміністративних одиниць – територіальних громад. У змінах, внесених до Бюджетного кодексу, було передбачено механізм переведення об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з урядом та закріплення за ними повноважень, аналогічних повноваженням міст районного значення. Аналогічно до старих механізмів взаємодії областей, міст районного значення та районів із урядом, цей механізм установлюватиме аналогічні міжбюджетні відносини й для об'єднаних територіальних громад. Уряд України заявив, що ці зміни є відправним пунктом у переході від трирівневої системи місцевих бюджетів до дворівневої.

## Функціональні обов'язки

При закріпленні за місцевою владою функціональних обов'язків розрізняються так звані «власні» та «делеговані» або «обов'язкові» функції. Обов'язкові функції є обов'язковими для виконання всіма місцевими органами влади відповідного рівня (див. таблицю 12 нижче). До «власних» функцій належать «основні» муніципальні послуги: утримання місцевих доріг і транспортної інфраструктури, організація руху громадського транспорту, видалення побутових відходів, надання житлово-комунальних послуг. І хоча закон «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачає розрізнення функціональних обов'язків за типами міст, Бюджетний кодекс передбачає асиметричне делегування відповідальності, коли містам більш високого рівня делегується більша частка функцій (див. додаток VII).

При тому, що середня чисельність населення міста у 60 000 осіб робить надання більшості основних соціальних послуг (в тому числі, у сфері освіти та охорони здоров'я) середнім містом доцільним, населення майже чверті міст становить менше 10 000 осіб, а цього може бути замало для досягнення мінімально ефективного масштабу для надання послуг<sup>99</sup>. Ситуацію якоюсь мірою пом'якшує асиметричність делегування відповідальності за видатки, закріплена в Бюджетному кодексі України (додаток VII). Таким чином, основні соціальні послуги, в тому числі, у сфері освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення, делегуються, в основному містам вищого та середнього рівнів, тоді як міста нижчого рівня відповідають лише за дошкільну освіту та утримання об'єктів соціальної інфраструктури. Водночас, навіть на середньому рівні в країні є чотири міста, населення яких становить менше 10 000 осіб. Отже, чисельність населення не є єдиним чинником для визначення обсягу обов'язків.

Спроможність місцевої влади закривати або раціоналізувати соціальну інфраструктуру обмежена законом. Зокрема, стаття 26 закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює обов'язковість проведення місцевого референдуму у випадку закриття дошкільного дитячого закладу. За наявною інформацією, для місцевої влади також встановлено певні фізичні нормативи, зокрема, чисельності персоналу та використання інших ресурсів на основі характеристик відповідних об'єктів<sup>100</sup>. Наприклад, кількість лікарів визначається на основі наявної кількості ліжок-місць у медичних закладах, а чисельність непедагогічного персоналу визначається за загальною площею шкіл. Згідно з чинним законом ці фізичні нормативи ухвалення рішень доводиться застосовувати в існуючій надто великій мережі закладів, що використовується недостатньою мірою, замість того, щоб ухвалювати відповідні рішення на основі фактичного попиту на послуги.

Недавні зміни, внесені до Бюджетного кодексу, поклали на регіональну та місцеву владу ряд додаткових обов'язків зі здійснення видатків. Видатки на певні види діяльності в соціальній та культурній сфері було передано на рівень областей та місцевих громад. Раніше всі такі обов'язки (та відповідні об'єкти) фінансувались із державного бюджету. Крім того, регіональній та місцевій владі доведеться фінансувати будівництво та утримання доріг із місцевих бюджетів, тоді як до 2015 року відповідні кошти надавались із загальнодержавного Дорожнього фонду.

<sup>99</sup> У значній кількості емпіричних досліджень, у яких робилися спроби визначити параметри економії за рахунок ефекту масштабу для надання послуг місцевою владою, було показано, що ця економія вичерпується для територіальних громад із населенням більше 10 000 осіб. Економія на ефекті масштабу означає, що середні витрати знижуються при збільшенні обсягів надання послуг; зокрема, витрати на освіту в розрахунку на одного учня є нижчими в тих територіальних громадах, де учнів більше.

<sup>100</sup> Згад. вище. World Bank. 2008.

Таблиця 12. Функціональні обов'язки

Функція	Власні повноваження	Делеговані повноваження
Загальні державні послуги	Повноваження у сфері самоуправління; місцеві архіви	Немає
Оборона, громадський порядок і безпека	Цивільна оборона; місцева міліція	Реєстрація місця проживання; ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій; надання дозволів на проведення масових та видовищних заходів; забезпечення діяльності адміністративних судів; органів реєстрації актів цивільного стану
Економіка	Управління землекористуванням; міське планування; будівництво та утримання місцевих доріг загального користування; встановлення тарифів на перевезення громадським транспортом, його маршрутів і графіків руху; організація ринків і ярмарків; ліцензування зовнішньої реклами	Контроль над цінами; захист прав споживачів; залучення інвестицій; визначення нежитлових приміщень; забезпечення виконання державних будівельних норм і законодавства у сфері землекористування; реєстрація прав власності на земельні ділянки
Охорона довкілля	Надання ліцензій на використання корисних копалин місцевого значення; захист довкілля; видалення твердих побутових відходів; місцеві програми охорони довкілля	Відновлення лісових насаджень; забезпечення виконання законодавства у сфері поводження з відходами
Організація надання житлово-комунальних послуг	Установлення тарифів на житлово-комунальні послуги; надання житла; системи водопостачання та водовідведення; забезпечення населення паливом; утримання та благоустрій місць відпочинку; утримання кладовищ	Забезпечення безплатним житлом громадян, які мають право на його отримання
Охорона здоров'я	Утримання інфраструктури комунальної власності	Організація субсидій на медичне обслуговування та забезпечення лікарськими засобами
Рекреація, культура та релігія	Утримання інфраструктури комунальної власності	Охорона пам'яток історії та культури
Освіта	Забезпечення надання загальної освіти; організація перевезень дітей у школи; утримання установ комунальної власності	Забезпечення безоплатними підручниками
Соціальне забезпечення	Надання адресної допомоги інвалідам; організація муніципальних програм соціальної підтримки; надання інвалідам, ветеранам та іншим громадянам, що мають відповідні права, допомоги в забезпеченні житлом	Захист дітей; місцеві та регіональні програми у сфері охорони праці та працевлаштування; організація будинків-інтернатів

Джерело: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (№ 280/97-ВР, статті 25-41)

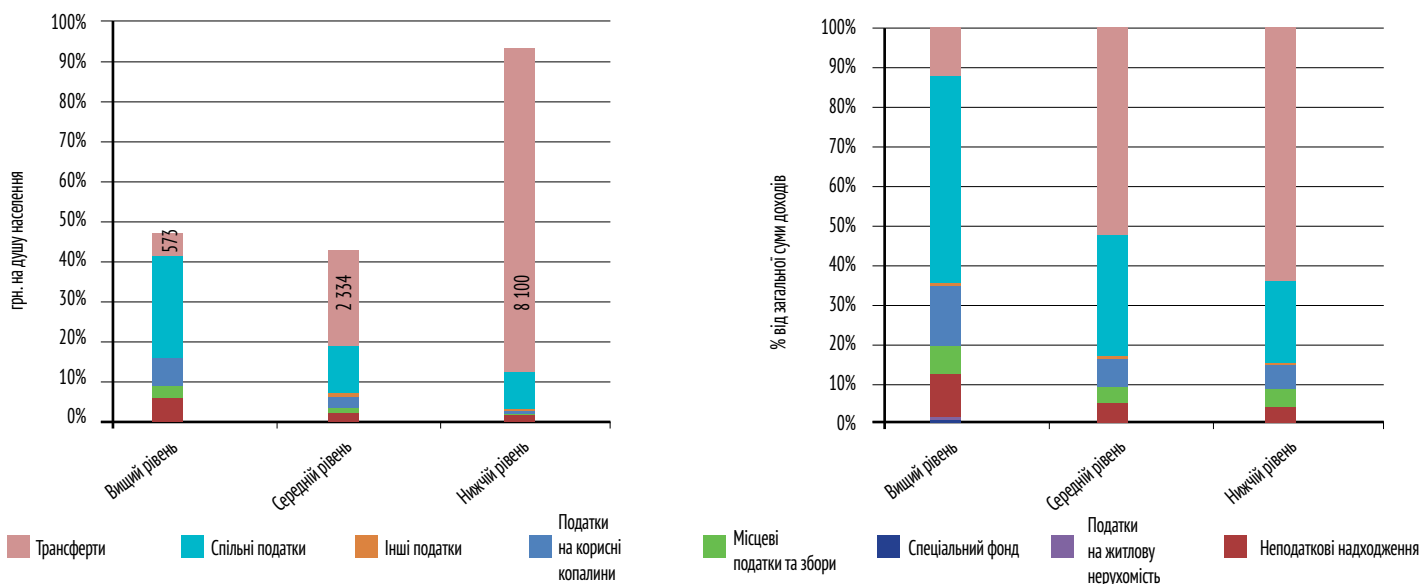
## II. Джерела доходів

Доходи місцевих бюджетів належать до таких трьох категорій: (1) власні доходи (в тому числі, від податку на нерухомість та інших місцевих податків, зборів і платежів); (2) закріплені доходи (наприклад, ПДФО, акцизи, екологічний податок, плата за землю, плата за ліцензії, рентна плата за видобування корисних копалин)<sup>101</sup> і (3) вертикальні трансферти від органів влади вищого рівня (з боку центрального уряду, органів влади обласного та районного рівня містам). Як і у випадку надходжень регіональних і місцевих бюджетів, джерелом більш ніж 80% доходів бюджетів міст є закріплені за ним частки загальнодержавних податків та інші трансферти (рисунок 63). У середньому на власне місцеві податки та неподаткові збори припадає менше 10 відсотків сукупних доходів бюджетів міст.

Як і можна було очікувати у зв'язку з асиметричним розподілом джерел доходів, у міст, що належать до різних рівнів у системі органів влади, спостерігаються явні відмінності (рисунок 63). У 2013 році міста більш високих рівнів меншою мірою залежали від субсидій, а більшою мірою – від неподаткових надходжень і закріплених за ними часток загальнодержавних податків. Така ситуація, ймовірно, є віддзеркаленням механізмів розподілу надходжень від загальнодержавних податків за місцем їх справляння, що передбачає закріплення за бюджетами органів влади більш високих рівнів більшої частки податкових надходжень (наприклад, від ПДФО). Оскільки до 2015 року дотації вирівнювання покривали розрив між прогнозними доходами та видатками міст, збільшення доходів за закріпленими частками податків у містах вищих рівнів було пов'язане з виділенням менших сум дотацій вирівнювання. При цьому слід урахувати, що в розрахунку на душу населення міста нижчого рівня одержали субсидій майже вчетверо більше за міста середнього рівня, маючи при цьому більше половини доходів із інших джерел. Як буде показано пізніше в рамках аналізу видатків, причиною цього, ймовірно, є неоптимальний масштаб надання послуг на нижчому рівні.

Значних відмінностей у структурі доходів міст різних категорій за інтенсивністю нічного освітлення виявлено не було<sup>102</sup> (рисунок 64). Це не дивно, оскільки до кожної з категорій за інтенсивністю нічного освітлення входять міста нижчого та середнього рівнів (два міста вищого рівня належать до підтипу А (інтенсивність освітлення зростає на периферії, що розширюється).

Рисунок 63. Тип доходів міста та їх процентна частка, що надійшла від органів влади різних рівнів, 2013 рік

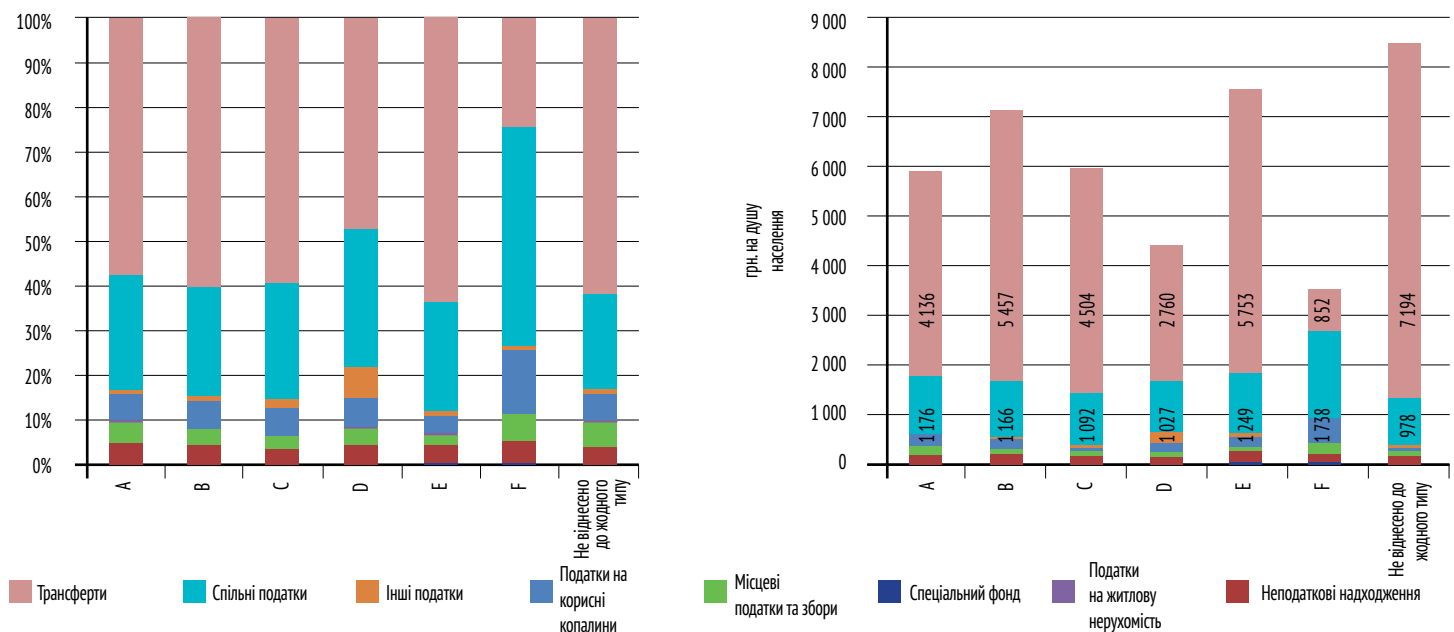


101 Принцип розподілу за місцезнаходженням передбачає, що розподіл загальнодержавних податків, зібраних загальнодержавними податковими органами частково (а в деяких випадках і повністю) здійснюється на користь місцевого бюджету, на території якого ці податки було зібрано. Оскільки такий розподіл є однією з форм міжбюджетних трансфертів, то розподіл надходжень за загальнодержавними податками обговорюється нижче у відповідному розділі.

102 Категорії міст за інтенсивністю нічного освітлення, про які йдеться в цій главі, – це шість категорій, представлених у додатку VI. Екстенсивне зростання.

Водночас, міста нижчого рівня з більшою ймовірністю належать до категорій «відсутніх», «зниклих» або «виниклих» міст, і з огляду на це їх не було віднесено до жодного з типів за другою типологією за рівнем нічного освітлення. Це пояснює більш високий рівень залежності міст, не віднесених до жодного типу, від субсидій, оскільки така залежність від трансфертів є спільною рисою міст нижчого рівня. З тих самих причин в містах підтипу F (ядро квітне, площа зменшується) на дотації припадає менша частка доходів, ніж на закріплені податкові надходження, оскільки міста, віднесені до цього підтипу, належать до середнього рівня, а отже й є менш залежними від трансфертів<sup>103</sup>. Водночас, ця закономірність не може пояснити нижчу залежність від трансфертів міст підтипу D (де інтенсивність освітлення зростає, а площа зменшується), навіть при тому, що до цього підтипу належить більше міст нижчого рівня (70%). Низький рівень залежності міст підтипу D від трансфертів пов'язаний із найнижчими сумами явних субсидій на душу населення, а не з більшим розміром податків, справлених на місцях. Слід відзначити, що міста підтипів B (занепадають за всіма параметрами) та E (інтенсивність освітлення зростає на периферії, що розширюється) одержували чи не найвищі суми субсидій на душу населення, незважаючи на середні рівні місцевих доходів. Як ми побачимо нижче, це тягне за собою найвищі видатки на соціальні послуги на душу населення серед міст усіх категорій.

Рисунок 64. Частка доходів міст за типом нічного освітлення у загальному обсязі, 2013 рік



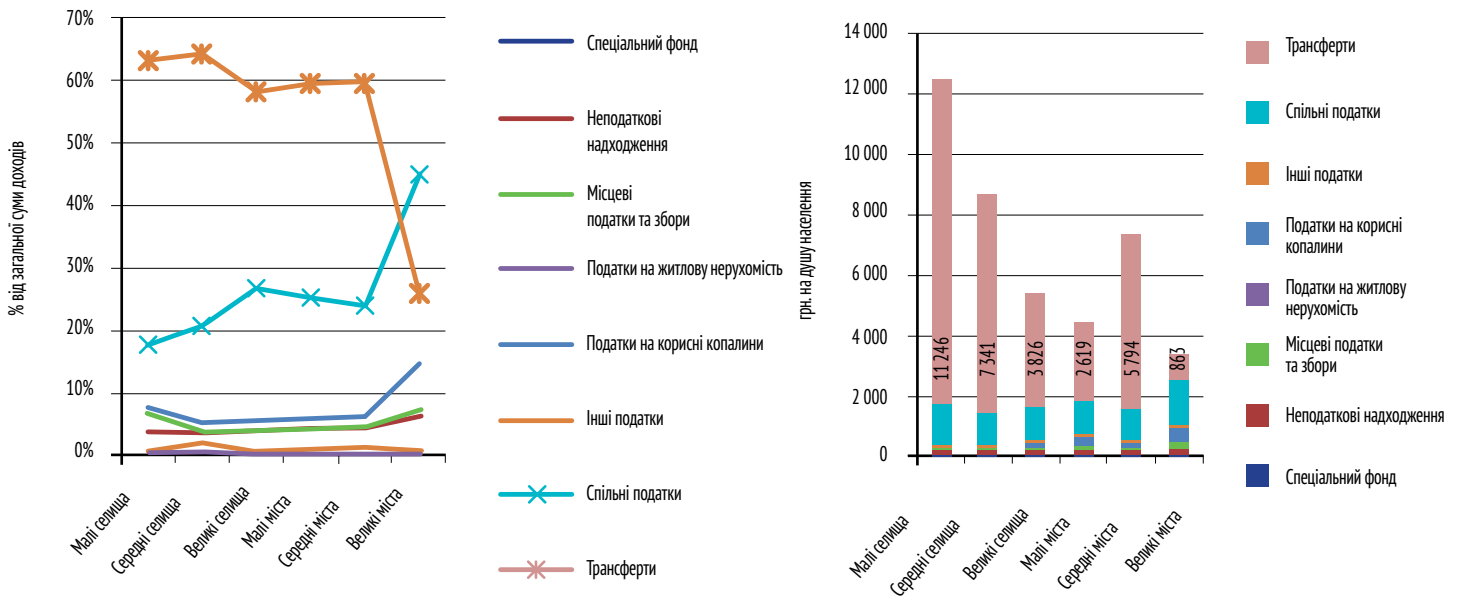
Примітки: до цих показників включено лише трансфери, одержані самим містом, а не його частинами.

- A: Інтенсивність освітлення зростає на периферії, що розширюється
- B: Згасають за всіма параметрами
- C: Згасає периферія
- D: Інтенсивність освітлення зростає, а площа зменшується
- E: Спад економічної діяльності в ядрі міста, але площа зростає й розвивається периферія
- F: Ядро квітне, територія зменшується.

Закономірності структури доходів мають зв'язок із чисельністю населення міста, як і рівень міста в системі адміністративно-територіального устрою (рисунок 65). Більші міста меншою мірою залежали від явних субсидій, а більшою мірою – від неподаткових надходжень і закріплених за ними часток загальнодержавних податків. Знов-таки, причиною цього, схоже, є більшою мірою різниця в розмірах явних субсидій на душу населення, а не розмір місцевих доходів на душу населення (з власних джерел і розподілених за місцем походження). На душу населення малі міста одержали більш ніж удесятеро більше у вигляді явних субсидій, ніж великі міста, тоді як розміри доходів, одержаних на місцях, відрізнялися не більш ніж удвічі.

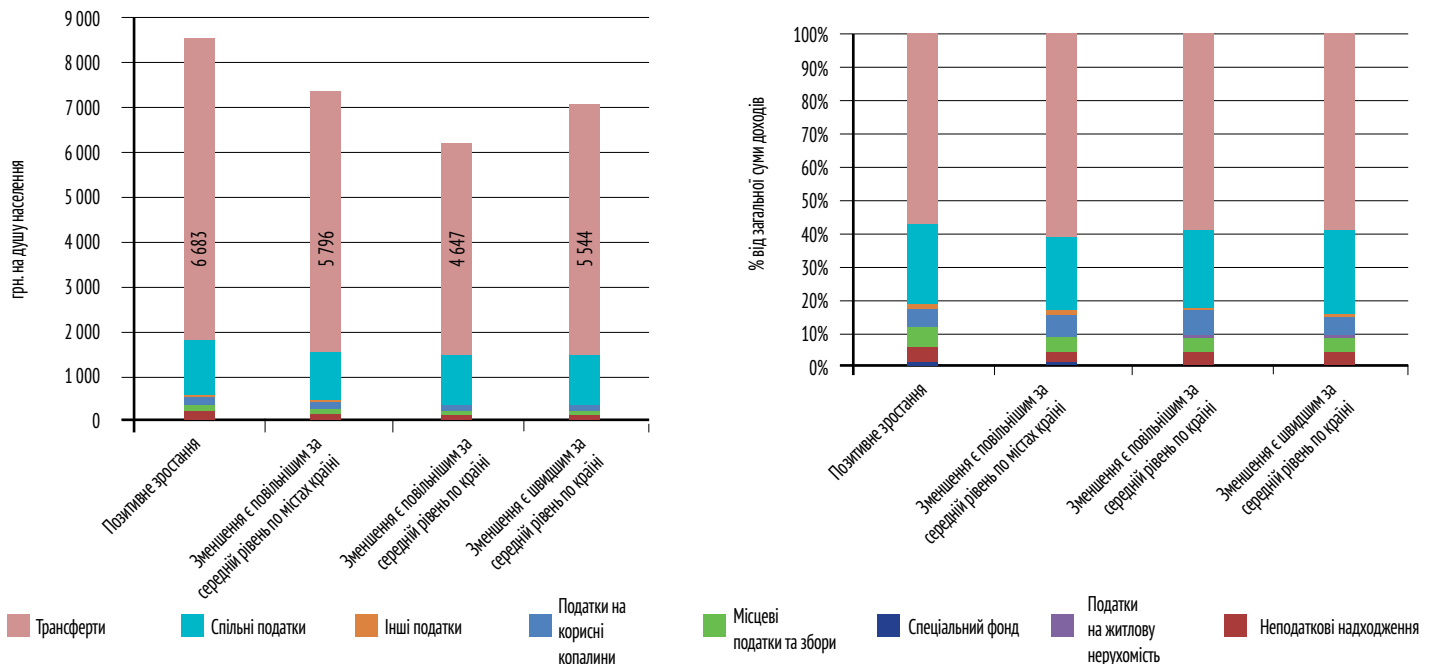
103 Оскільки тип 4, що збігається з підтипом F, складається лише з двох великих міст (Донецька та Запоріжжя), ми не намагаємось виявляти для цього типу та підтипу міст жодних загальних закономірностей.

Рисунок 65. Частка доходів міст за чисельністю населення в загальному обсязі, 2013 рік



Крім того, зв'язок між залежністю від трансфертів і чисельністю населення, як здається, не пов'язаний зі зменшенням чисельності населення (рисунок 66 нижче). Якщо розмір доходів, одержаних на місцях, на душу населення має зворотній зв'язок зі зменшенням чисельності населення, то ця динаміка не підтверджується у випадку розміру субсидій на душу населення. Сума субсидій зменшувалася разом зі зменшенням чисельності населення до середнього рівня по країні, можливо, внаслідок використання меншої чисельності клієнтів для визначення потреб у видатках за формулою розрахунку дотації вирівнювання. Водночас, у містах, де населення зменшувалося швидше, ніж у середньому по країні, у вигляді субсидій на душу населення виділялося більше ресурсів, ніж містам, населення яких зменшувалося швидше за середній темп зменшення чисельності міського населення, але повільніше за середній темп по країні. Більший розмір субсидій на душу населення, що виділяються містам, населення яких зменшується швидше за середній темп по країні, може бути пов'язаний із корективами на недостатнє використання об'єктів соціальної інфраструктури, внесеними під час розрахунку потреб у видатках.

Рисунок 66. Частка доходів міст за доходами в загальному обсязі по відношенню до зменшення чисельності населення, 2013 рік





## Власні джерела доходів

До 2015 року Податковий кодекс передбачав лише п'ять інструментів залучення власних доходів місцевими бюджетами (таблиця 13). Один із п'яти цих інструментів було ліквідовано при недавньому внесенні змін (плата за здійснення певних видів господарської діяльності), але базу справляння місцевого податку на майно було розширено із включенням до неї землі та рухомого майна. Що ж стосується окремих позицій списку дозволених інструментів залучення місцевих доходів, то місцева влада має певні дискреційні повноваження у визначенні ставок з урахуванням загальнодержавних верхніх і нижніх граничних значень. При цьому податкова база визначається загальнодержавним законодавством, а адміністрування цих інструментів залучення доходів здійснюється загальнодержавним органом доходів і зборів. Крім того, в тому, що стосується частки доходів від загальнодержавного податку на землю, що ділиться з місцевими бюджетами, регіональна та місцева влада має право надавати податкові пільги та інші преференції. Місцеві ради мають право встановлювати ставки земельного податку з земельних ділянок несільськогосподарського призначення, нормативну грошову оцінку яких не проведено, у гривнях за квадратний метр із диференціацією за місцезнаходженням, що не має перевищувати потрібного розміру базової ставки, встановленої для відповідної місцевості Податковим кодексом.

Таблиця 13. Власні джерела доходів місцевих бюджетів

Найменування податку	Хто може встановлювати	Хто визначає базу	Хто встановлює ставку
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	Визначається національним законодавством	Національне законодавство (загальна площа житла)	Для кожного виду майна та власності національне законодавство встановлює граничне значення ставки в % від мінімального розміру оплати праці за 1 квадратний метр бази оподаткування, а місцеві ради мають право встановлювати пільгову ставку для квартир площею до 240 кв.м. та будинків площею до 500 кв.м.
Єдиний податок	Визначається національним законодавством	Національне законодавство (тривалість здійснення господарської діяльності в місяцях або дохід суб'єкта господарювання)	Місцеві ради встановлюють ставку податку для підприємств із чисельністю працюючих до 10 осіб та доходом до 1 млн гривень у межах діапазону, встановленого національним законодавством (від 10 до 20% мінімальної зарплати на місяць); для більших підприємств ставка податку визначається національним законодавством у % від доходу суб'єкта господарювання
Плата за здійснення певних видів господарської діяльності	Визначається національним законодавством	Національне законодавство (кількість днів здійснення господарської діяльності)	Місцеві ради в межах діапазону, встановленого національним законодавством для кожного виду діяльності (% мінімальної зарплати на день)
Збір за місця для паркування транспортних засобів	Місцеві ради	Національне законодавство (площа місць для паркування транспортних засобів)	Місцеві ради в межах діапазону, встановленого національним законодавством (від 0,03% до 0,15% мінімальної зарплати за 1 кв.м. на день)
Туристичний збір	Місцеві ради	Національне законодавство (вартість наданих послуг з розміщення)	Місцеві ради в межах діапазону, встановленого національним законодавством (від 0.5 до 1%)

Джерело: Податковий кодекс

Примітка: З метою індексації на рівень інфляції ставки податків устанавлюються не у вигляді номінальних сум, а у вигляді частки мінімальної заробітної плати, який регулярно переглядається національним урядом.

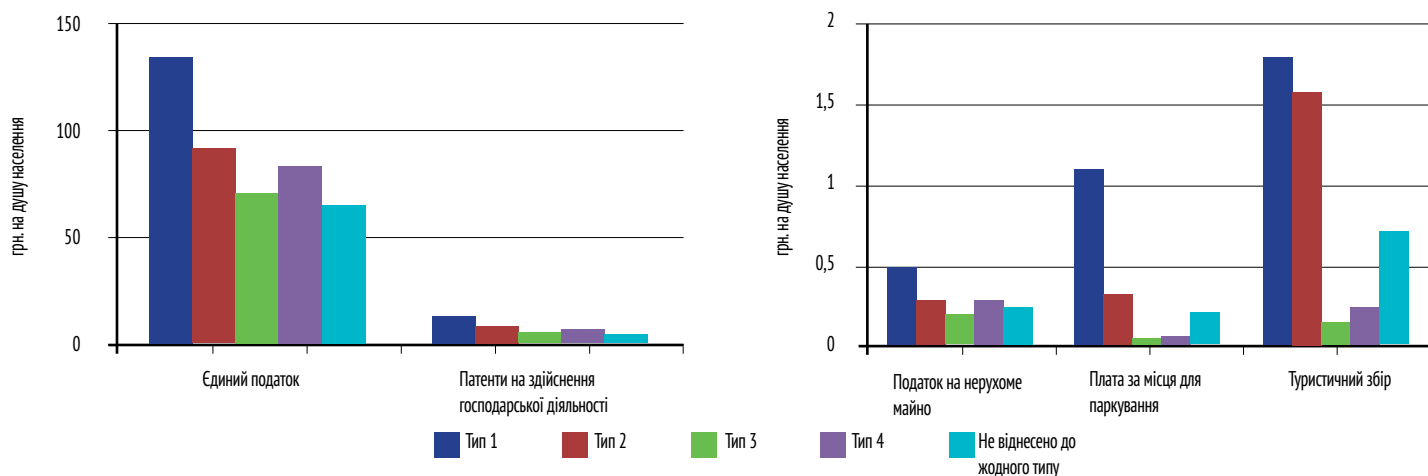
До 2015 року податки з юридичних осіб являли собою найчастіше використовуваний інструмент залучення власних доходів місцевими бюджетами в Україні<sup>104</sup>. Найбільші надходження на душу населення були зафіксовані для єдиного податку, що сплачується суб'єктами малого підприємництва замість податку з доходів та ряду інших загальнодержавних податків. Наступне місце серед джерел власних доходів місцевих бюджетів за обсягами використання посідала плата за здійснення певних видів господарської діяльності (фактично, плата за ліцензування певного виду діяльності з елементом визначеного наперед оподаткування доходу). Серед інструментів власних доходів найменше використовувався податок на нерухоме майно, який у середньому приносив лише 28 копійок на особу. В містах усіх категорій на єдиний податок припадало більш ніж 80% власних податкових надходжень.

Таблиця 14. Частка статей доходів місцевих бюджетів у % доходу на душу населення, 2013 р.

Джерело доходу	% власних податкових надходжень	Середній	Мінімальний	Максимальний	Коеф. варіації
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	0,3%	0,28	0,00	9,59	2,78
Єдиний податок	90,9%	97,57	0,00	420,52	1,04
Плата за здійснення певних видів господарської діяльності	7,2%	9,12	0,00	82,63	1,35
Збір за місця для паркування транспортних засобів	1,1%	0,78	0,00	11,96	2,89
Туристичний збір	0,6%	1,05	0,00	61,85	5,90

Між типологією за інтенсивністю нічного освітлення та рівнем використання власних джерел доходів спостерігається сильний взаємозв'язок. Міста, що процвітають за всіма параметрами (тип 1 або підтип А) залучили, як мінімум, на 50% більше доходів, ніж середній розмір доходів на душу населення за кожним інструментом власного доходу крім туристичного збору<sup>105</sup> (рисунок 67). Це є особливо правдивим по відношенню збору за місця для паркування транспортних засобів. Так само й міста, віднесені до «знайдених» або «виниклих» за інтенсивністю нічного освітлення, мають вищі доходи на душу населення від власних податків, ніж «відсутні» та «зниклі» міста. Можливим поясненням може бути створення малих підприємств, що забезпечує позитивний взаємозв'язок між інтенсивністю нічного освітлення та економічною активністю, що був обговорений вище в розділі 4.

Рисунок 67. Використання місцевих інструментів доходу містами, грн. на душу населення, 2013 рік

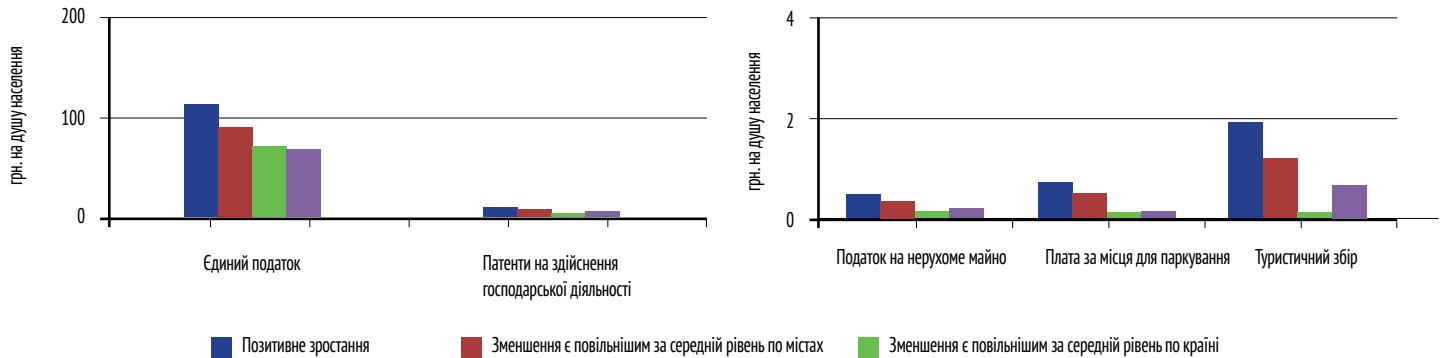


104 У 2015 році відносні внески юридичних осіб у порівнянні з фізичними особами за місцевими податками можуть виявитися інакшими, оскільки податки з земельних ділянок та транспортних засобів було перенесено зі списку загальнодержавних податків до списку місцевих податків. Коли податок з транспортних засобів ще був у 2013 році загальнодержавним податком, 90% доходів від нього надходили від власників індивідуальних транспортних засобів, а решта – від юридичних осіб. Так само й у випадку земельного податку: дві третини доходів від нього надходили від фізичних осіб, і лише одна третина – від юридичних осіб.

105 Більш докладний розгляд цієї типології показує, що більш високий розмір доходів від туристичного збору на душу населення, виявлений у містах 2-го типу, фактично спостерігається в містах підтипу В (які приходять у занепад за всіма параметрами).

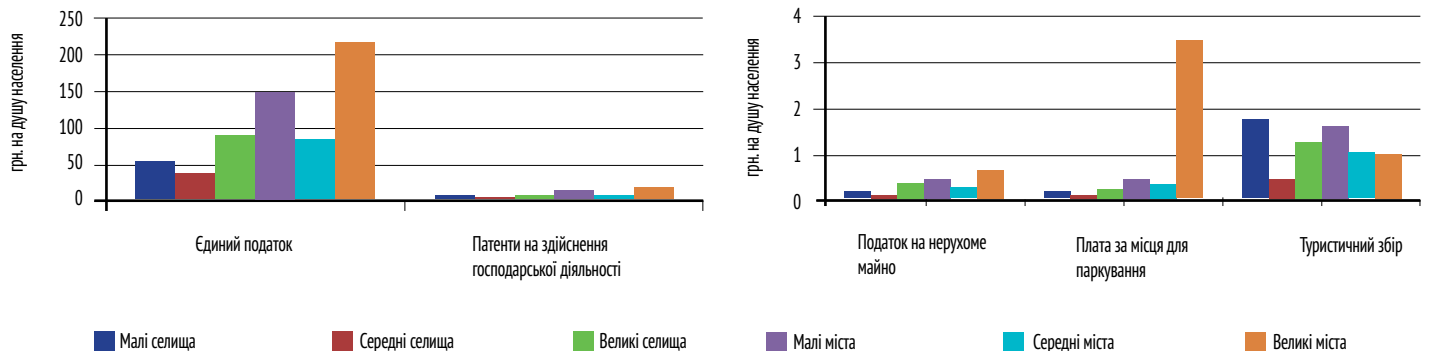
Крім того, спостерігається помітний зв'язок між зменшенням чисельності населення та надходженнями від місцевих податків (рисунок 68). Міста з більш високими темпами зменшення чисельності населення, схоже, залучають від власних податків менше доходу на душу населення по відношенню до надходжень від загальнодержавних податків, частку яких закріплено за місцевими бюджетами.

Рисунок 68. Використання місцевих інструментів доходу містами в розрізі типів за інтенсивністю нічного освітлення, грн. на душу населення, 2013 рік



Спостерігається лише слабкий зв'язок між чисельністю населення та надходженнями від власних податків на душу населення, але у випадку туристичного збору ситуація є протилежною (рисунок 69). Більшість міст мають особливо високі надходження від зборів за місця для паркування та єдиного податку на душу населення.

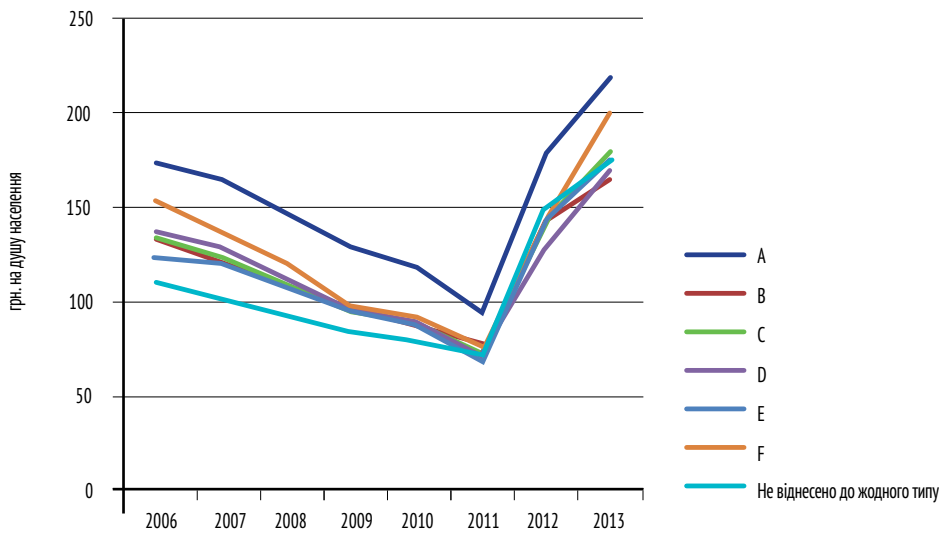
Рисунок 69. Використання місцевих інструментів доходу містами за чисельністю населення, грн. на душу населення, 2013 рік



До перегляду списку місцевих податків із запровадженням Податкового кодексу з 2011 року надходження на душу населення від них невпинно падали (рисунок 70). Таку ситуацію частково можна пояснити впливом економічної кризи. Падіння надходжень на душу населення в містах, населення яких скорочується, відбувалося інтенсивніше.

Скасування величезної кількості непродуктивних місцевих податків після ухвалення Податкового кодексу 2011 року збіглося з суттєвим збільшенням надходжень на душу населення. У тих містах, що до 2011 року зіткнулися з більшим падінням надходжень, після 2011 року надходження зростали більш стрімко. Протягом усього цього циклу зростання та падіння спостерігався помітний зв'язок між зменшенням чисельності населення та збираністю місцевих податків (рисунок 71).

Рисунок 70. Дохід на душу населення від місцевих податків у містах, що не є обласними центрами, та їх належність до типу за інтенсивністю нічного освітлення, у грн., 2013 рік



Примітка: Через брак даних міста найнижчого рівня тут не зазначені.

A: Інтенсивність освітлення зростає на периферії, що розширюється

B: Згасають за всіма параметрами

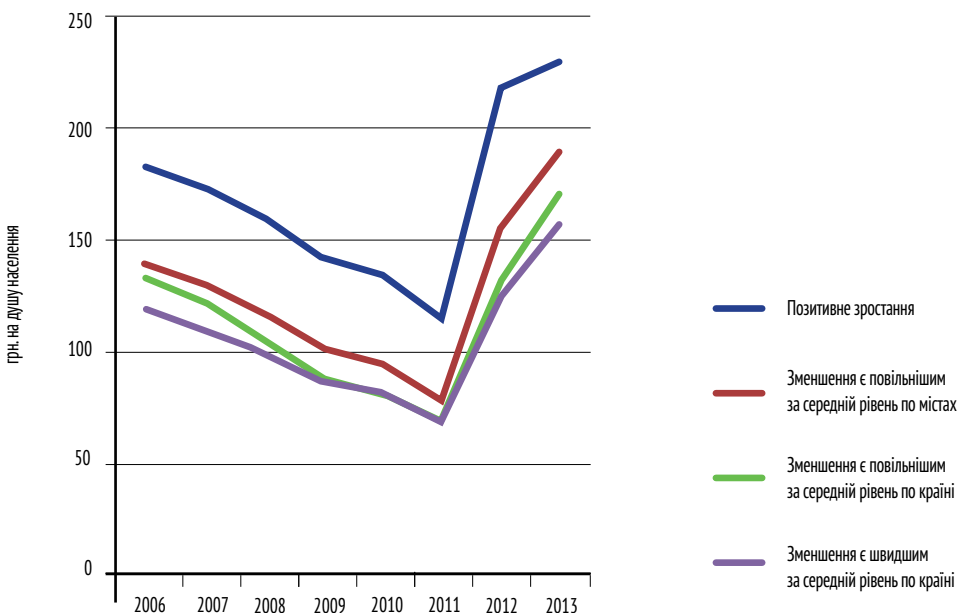
C: Згасає периферія

D: Інтенсивність освітлення зростає, а площа зменшується

E: Спад економічної діяльності в ядрі міста, але площа зростає й розвивається периферія

F: Ядро квітне, територія зменшується.

Рисунок 71. Дохід на душу населення від місцевих податків у містах, що не є обласними центрами, та скорочення чисельності населення, у грн., 2013 рік



Примітка: Через брак даних міста найнижчого рівня тут не зазначені.

## Надходження від спільних податків та інші трансферти

Місцевим бюджетам передається частка надходжень від загальнодержавних податків (зокрема, ПДФО) за місцезнаходженням. Це означає, що зібрані надходження частково діляться з територіальною громадою, де їх було зібрано. Окрім надходжень від ПДФО до 2015 року місцеві бюджети верхнього рівня одержували також 50% надходжень від плати за використання лісів, вод та корисних копалин загальнодержавного значення (за винятком нафти та газу) і 100% надходжень від зборів по інших природних ресурсах (включаючи земельні ділянки) та акцизних податків. Зміни та доповнення, внесені в Бюджетний кодекс у 2015 році, змінили показники розподілу багатьох із цих податків. Крім того, повністю місцевими податками стали загальнодержавні податки на майно (земельні ділянки та транспортні засоби), надходження від яких раніше передавалися в місцеві бюджети.

Принцип розподілу за місцезнаходженням передбачає, що збирання загальнодержавних податків здійснюється загальнодержавними податковими органами. Після цього вони частково (а у випадку земельного податку – повністю) розподіляються на користь місцевого бюджету, на території якого ці податки було зібрано. Розподіл надходжень здійснюється за єдиними ставками розподілу (тому всі юрисдикції нижчого рівня одержують однакову частку надходжень, зібраних у відповідній юрисдикції, як у випадку акцизного податку) або на основі диференційованої формули розподілу, за якою різні юрисдикції одержують різні процентні частки спільного джерела надходжень, як у випадку ПДФО.

До внесення недавніх змін до Бюджетного кодексу показники розподілу надходжень від загальнодержавного ПДФО за місцезнаходженням були такими<sup>106</sup>: До 2014 року місто Київ одержувало 50% надходжень від ПДФО, зібраного на території міста (а з 2015 року – 40%); (1) до 2014 року місто Севастополь одержувало 100% надходжень від ПДФО, зібраного на території міста; (2) 75% надходжень від ПДФО розподілялося на користь бюджетів районів та міст районного значення, в яких податок було зібрано (з 2015 року – 60%); (3) 25% надходжень від ПДФО розподілялося на користь бюджетів територіальних громад, у яких податок було зібрано (до 2015 року).

Розподіл надходжень від загальнодержавних податків за місцезнаходженням доповнюється явними субсидіями, що виплачуються з державного бюджету обласним та районним бюджетам, а звіди передаються містам та селам. Як видно з рисунка 61, який було наведено вище, розмір дотацій із державного бюджету для регіональних і місцевих бюджетів невпинно зростав із частки ВВП у 5,95% у 2007 році до 8,53% у 2012 році, а потім дещо знизився до 7,70% ВВП у 2013 році.

На зміну цьому непрозору дискреційному процесові прийшла система вирівнювання за формулою, запроваджена в рамках масштабних реформ, реалізація яких розпочалась із прийняття Бюджетного кодексу у 2001 році. До основних змін, які потягнув за собою Бюджетний кодекс, належали перерозподіл повноважень зі здійснення видатків між органами влади різних рівнів; довгострокове закріплення часток надходжень від загальнодержавних податків за місцевими бюджетами за принципом місця збирання; розрахунок дотацій вирівнювання за формулою; чітка та прозора структура цільових трансфертів; і визначення умов та лімітів для залучення коштів місцевими бюджетами. Внаслідок цього, формування місцевих бюджетів відтепер ґрунтується на більш об'єктивній єдиній формулі на основі нейтральних критеріїв для оцінки спроможності залучати надходження та потреб регіональних і місцевих бюджетів у здійсненні видатків.

Правовою основою нинішньої системи міжбюджетних трансфертів є Бюджетний кодекс (стаття 96). До змін, внесених у 2015 році, Бюджетний кодекс 2001 року передбачав чотири види трансфертів: (1) дотації вирівнювання, (2) субвенції, (3) додаткові дотації та (4) інші кошти, що перераховувалися до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів (взаєморозрахунки).

Дотації вирівнювання мають на меті ліквідацію розриву між оцінюваними потребами у видатках та «потенційними» надходженнями від власних та спільних податків. До внесення недавніх змін до Бюджетного кодексу 2001 року пул коштів, що використовувались для дотацій вирівнювання, складався з негативних трансфертів від багатих юрисдикцій і поповнювався річними асигнуваннями з державного бюджету. У зв'язку з цим загальний розмір пулу коштів до розподілу

<sup>106</sup> Ставки розподілу визначаються, як правило, за результатами політичних торгів. При цьому частку надходжень від ПДФО, закріплену за містом Києвом, яку було знижено з 50% до 40%, спочатку пропонувалося знизити до 20%.

визначався довільно та не був фіксованим. На даний час деякі з цих субсидій передаються з державного бюджету в територіальні громади через районні бюджети. Додаткові дотації вирівнювання перерозподіляються між регіонами на підставі деяких їх властивостей (депресивні території, гірська місцевість, території з низькою чисельністю населення та мережею державних установ. Таким чином, не менш ніж три чверті додаткових дотацій вирівнювання мають передаватись областями в адміністративно-територіальні одиниці нижчих рівнів.

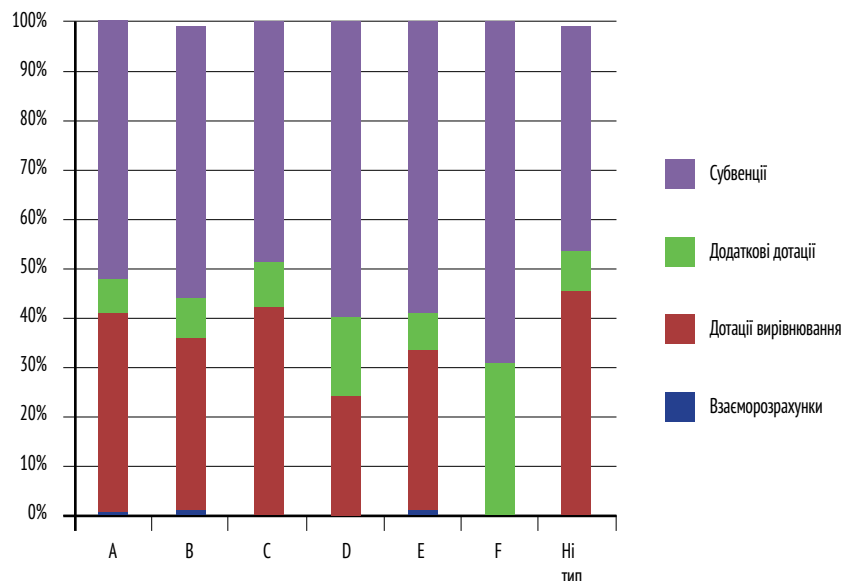
*Субвенції* використовуються для надання коштів із певним цільовим призначенням та для використання в порядку, визначеному їх надавачем. Вони, як правило, використовуються для фінансування соціальних зобов'язань, делегованих регіональним і місцевим бюджетам. Крім того, субвенції можуть надаватись і з іншим цільовим призначенням: зокрема, на реалізацію державних інвестиційних проектів.

*Додаткові дотації* – це позапланові трансферти, що здійснюються протягом бюджетного року. Вони можуть використовуватись для компенсації місцевим бюджетам доходів, утрачених у зв'язку зі змінами в державній політиці (наприклад, у зв'язку з наданням податкових пільг). Крім того, вони використовуються як механізм розподілу з місцевими бюджетами надлишку надходжень від загальнодержавних податків.

*Інші кошти* (взаєморозрахунки) можуть передаватись з одного бюджету до іншого в обмін на надання одержувачем трансферту взаємно узгоджених державних послуг. Наприклад, одна територіальна громада може надавати послуги мешканцям інших територіальних громад.

У 2013 році менш ніж половина сукупного обсягу трансфертів надійшла у вигляді дотацій вирівнювання, які забезпечували владі більшу прогнозованість фінансування та давали їй більше свободи в розподілі зазначених ресурсів згідно з місцевими пріоритетами (рисунок 72). Решта коштів надходили у формі цільових субвенцій (як правило, на фінансування соціальних зобов'язань).

Рисунок 72. Структура міжбюджетних трансфертів у міста в розрізі типів, 2013 рік



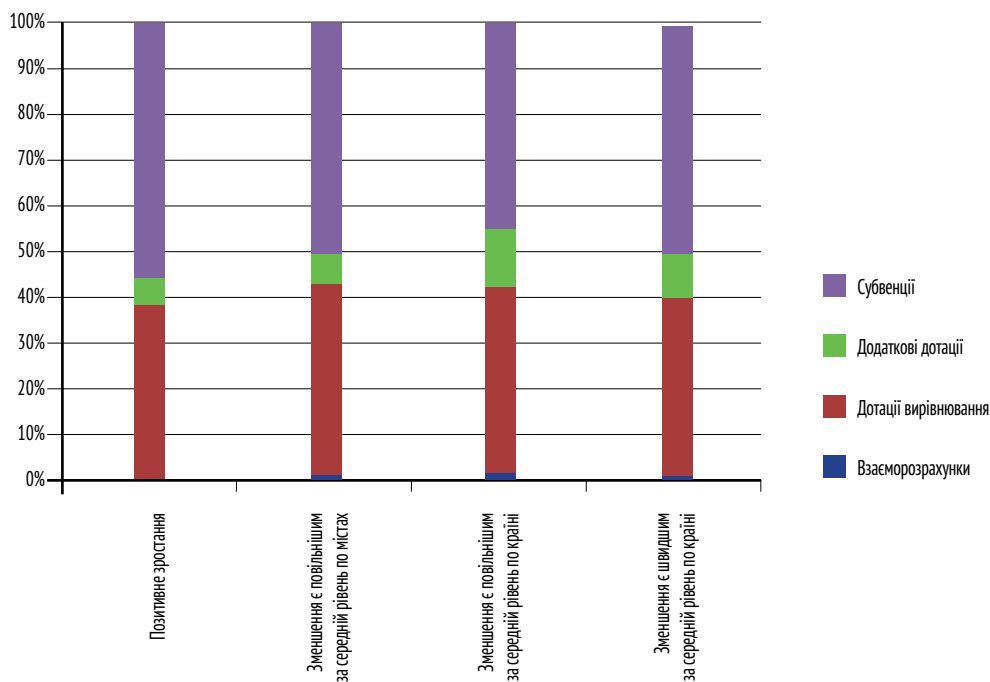
Примітка:

- A: Інтенсивність освітлення зростає на периферії, що розширюється
- B: Згасають за всіма параметрами
- C: Згасає периферія
- D: Інтенсивність освітлення зростає, а площа зменшується
- E: Спад економічної діяльності в ядрі міста, але площа зростає й розвивається периферія
- F: Ядро квітне, територія зменшується.

З точки зору складу міжбюджетних доходів, між містами різних типів за рівнем нічного освітлення не відзначено суттєвих відмінностей (окрім більшої частки субвенцій у загальному обсязі трансфертів, одержаних містами підтипів D та E). Високий рівень залежності від трансфертів, який раніше було відзначено для міст, не віднесених до жодного з типів, пов'язаний, схоже, зі збільшенням розміру дотацій вирівнювання. Аналогічним чином менші розміри дотацій вирівнювання, схоже, обумовили нижчу залежність міст, що належать до підтипів F та D, від трансфертів.

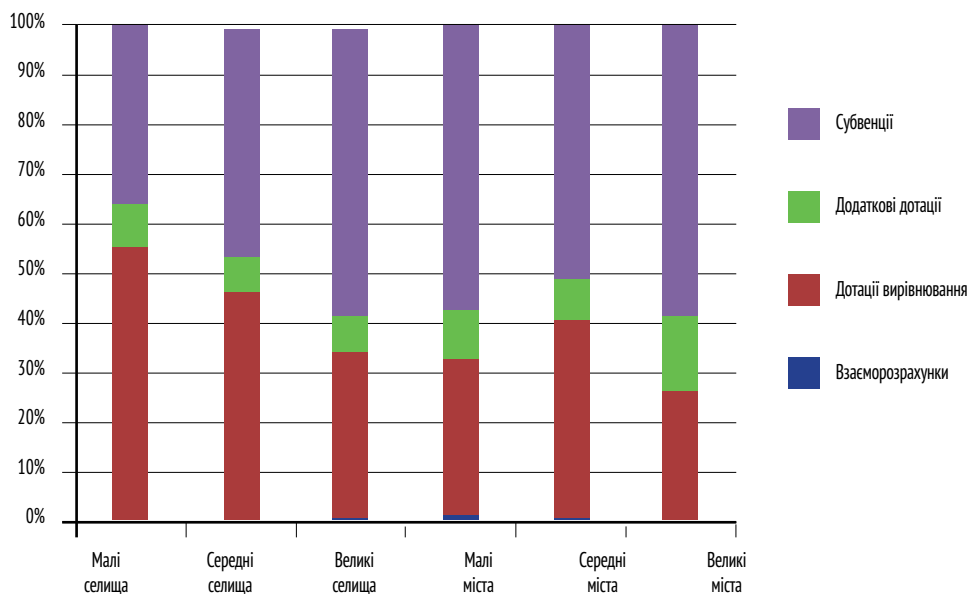
Міста, де чисельність населення зменшилась більшою мірою, асоціюються з меншою часткою субвенцій і з більшою часткою додаткових дотацій вирівнювання. Це й не дивно, оскільки Бюджетний кодекс 2001 року вимагав, щоб обласна влада враховувала «особливості депресивних та гірських територій, і тих, що мають низький показник чисельності населення і розгалужену мережу бюджетних установ» (стаття 97)ю Оскільки додаткові дотації мали більш дискреційний та принагідний характер, це є ознакою впровадження слабших бюджетних обмежень для міст із більш високим темпом зменшення чисельності населення. Таким чином, збільшення сум дотацій на душу населення в містах, де чисельність населення падає швидше, ніж у середньому по країні, скоріше за все, було пов'язане з недостатніми об'ємами використання соціальної інфраструктури, а не з більшою кількістю населення, що мало права на соціальні виплати – адже вони фінансувалися б за рахунок субвенцій із державного бюджету.

Рисунок 73. Структура міжбюджетних трансфертів у міста в розрізі типів за динамікою змін чисельності населення, 2013 рік



Більші міста одержували більшу частку міжбюджетних трансфертів у формі субвенцій та додаткових дотацій, тоді як їхня частка дотацій вирівнювання була меншою (рисунок 74). Зменшений розмір дотацій вирівнювання для великих міст може бути віддзеркаленням як більшої збираності місцевих податків, так і меншими прогнозними значеннями витрат завдяки кращому використанню інфраструктури. Водночас, більші розміри асигнувань додаткових дотацій на душу населення у великих містах можуть віддзеркалювати їхні ширші можливості у веденні торгів із урядом держави.

Рисунок 74. Структура міжбюджетних трансфертів у міста в розрізі чисельності населення, 2013 рік



Концептуально сума дотацій вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам (котрі, на ділі, первісно визначались на основі внесків місцевих бюджетів у пул коштів для вирівнювання) розраховувалась як різниця між очікуваними потребами у здійсненні видатків відповідного місцевого бюджету та прогнозним (на основі єдиної формули) розміром надходжень, що мали бути зібрані на відповідній території. Потреби кожного з місцевих бюджетів у здійсненні видатків вважались рівними добуткові таких трьох елементів: (а) базової норми видатків (на душу населення, на учня, тощо); (б) чисельності населення або учнів тощо у відповідній місцевості та (в) набору коефіцієнтів, за допомогою яких здійснювалося коригування визначеного обсягу потреб у здійсненні видатків з урахуванням особливих потреб та/або додаткових витрат, пов'язаних із наданням послуг. Окрім усього іншого коригувальні коефіцієнти базувалися на нормативі кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку до кількості населення (стаття 98 Бюджетного кодексу України).

З роками до формули додалися десятки нових коригувальних коефіцієнтів. Вважається, що це знизило прогнозованість формули та закріпило неефективність. Причиною цього стало те, що подальші коригування прив'язували фінансування до характеристик мереж об'єктів на місцях та чисельності їх персоналу; це, в неявний спосіб, забезпечувало фінансування існуючої мережі об'єктів та їх персоналу, а не фінансування об'єктивного попиту на відповідні послуги<sup>107</sup>.

107 Там же. World Bank. 2008



На додачу до розподілу дотацій вирівнювання між областями та адміністративно-територіальними одиницями нижчих рівнів уряд країни також визначав мінімальні нормативи (на душу населення або на клієнта), що мали застосовуватися органами місцевого самоврядування під час розподілу дотацій вирівнювання між одиницями нижчого рівня. Асигнування дотацій вирівнювання всередині підлягало затвердженню на рівні області; якщо районний бюджет не був затверджений своєчасно, то рішення про виділення внутрішньорайонної дотації вирівнювання ухвалювалось керівництвом області.

У 2015 році систему дотацій вирівнювання було значною мірою переглянуто. Згідно з пояснювальною запискою щодо змін і доповнень до Бюджетного кодексу, нова дотація вирівнювання (яка тепер називається «базовою дотацією») матиме компенсаційний характер та матиме на меті усунення розриву у спроможності місцевих бюджетів залучати надходження у зв'язку з розподілом податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств за місцезнаходженням. Нова система вирівнювання ґрунтуватиметься на рівні надходжень на душу населення. Попередня ж система ґрунтувалась на розриві між потребами у здійсненні видатків на душу населення та прогнозами надходжень. Тепер, якщо збируваність спільного податку, що підлягає розподілу, перевищує середній рівень по країні на 10% або більше, то половина цього надлишкового доходу перераховується в державний бюджет (негативна дотація). У протилежному випадку, коли збируваність спільного податку є нижчою від середнього рівня, державний бюджет компенсуватиме лише 80% недоотриманих коштів. Надходження місцевих бюджетів із інших джерел до вирівнювання не залучаються та залишаються в розпорядженні місцевих бюджетів у повному обсязі.

Оскільки дотації вирівнювання більше не покривають видатки на освіту та охорону здоров'я, буде запроваджено нову систему цільових субвенцій, розмір яких теж розраховуватиметься за формулою (що має бути визначена Кабінетом Міністрів України).

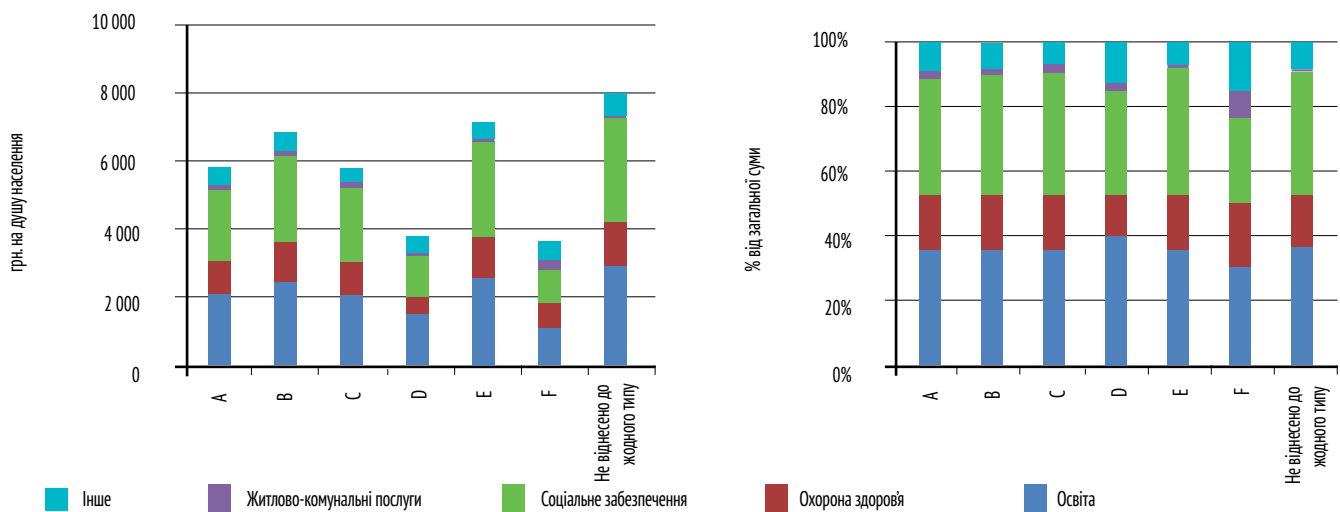
Водночас, зміни, внесені до Бюджетного кодексу, передбачають, що цільовим призначенням цих нових субсидій має бути реалізація довгострокових програм та проектів. Крім того, залишок коштів на кінець бюджетного року більше не підлягатиме поверненню в державний бюджет, а може бути використаний на відновлення матеріально-технічної бази відповідних установ. Цей суттєвий відхід від попередньої системи покликаний, як того очікує уряд, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів, щоб усунути для місцевих бюджетів стимул до витрачання коштів субвенцій «за будь-яку ціну» наприкінці року без урахування ефективності здійснюваних видатків.

### III. Аналіз видатків

Попри те, що в містах мешкає більш ніж 60% населення країни, у 2013 році в містах було здійснено 57% видатків регіональних та місцевих бюджетів на освіту та 46% видатків регіональних та місцевих бюджетів на охорону здоров'я, але 77% видатків регіональних та місцевих бюджетів на житлово-комунальні послуги. Це вказує, що в розрахунку на душу населення міста витрачають на охорону здоров'я менш ніж дві третини суми, що витрачається на ці послуги для неміського населення. Аналогічно ситуації з консолідованими видатками регіональних та місцевих бюджетів, представленим на рисунку 61, у 2013 році на три соціальні сектори (освіту, охорону здоров'я та соціальне забезпечення) припадало більш ніж 80% видатків міських бюджетів (див. рисунок 75 нижче).

Що ж стосується структури видатків міських бюджетів за функціональною класифікацією, то між різними типами міст за рівнем нічного освітлення суттєвих відмінностей немає. Єдиним винятком тут є міста підтипу F (ядро квітне, територія зменшується), в яких на ці три види соціальних послуг виділяється менша частка коштів, тоді як на житлово-комунальні послуги та інші несоціальні послуги (зокрема, господарську діяльність) виділяється більше коштів.

Рисунок 75. Видатки міст за функціональною класифікацією у розрізі підтипів, 2013 рік



**Примітка:**

- A: Інтенсивність освітлення зростає на периферії, що розширюється
- B: Згасають за всіма параметрами
- C: Згасає периферія
- D: Інтенсивність освітлення зростає, а площа зменшується
- E: Спад економічної діяльності в ядрі міста, але площа зростає й розвивається периферія
- F: Ядро квітне, територія зменшується.

Водночас, між містами різних підтипів спостерігаються значні відмінності в рівнях видатків на душу населення по кожній із функцій. Найвищий рівень видатків на душу населення спостерігається в містах підтипів B (занепадають за всіма параметрами) та E (інтенсивність освітлення зростає на периферії, що розширюється). Основною рушійною силою, що визначає величину видатків на душу населення в містах підтипів B та E, є три соціальні послуги – насамперед, соціальний захист. Найнижчий рівень видатків на душу населення спостерігається в містах підтипів D (зростання інтенсивності освітлення та зменшення площі) та F (ядро квітне, а територія зменшується). Як було зазначено вище, найбільшу суму міжбюджетних дотацій було виділено містам підтипів B та E, а найменше – підтипів D та F. Отже, розбіжності між містами виникають, але потім враховуються під час розподілу міжбюджетних дотацій. Одним із можливих пояснень є те, що в містах, які занепадають, державний сектор є «роботодавцем останньої надії». Водночас, видається, що зменшення території міста за наявності певного економічного зростання асоціюється з меншими розмірами видатків та дотацій на душу населення.

Принаймні в містах проміжного рівня у період до 2012 року спостерігалася розбіжність у видатках на соціальні сектори між містами різних категорій за рівнем нічного освітлення (рисунок 76). Водночас, загальне зменшення видатків регіональних та місцевих бюджетів у 2013 році більшою мірою позначилось на видатках міст підтипу В та міст, не віднесених до жодного з типів. У цих містах у 2009-2012 роках спостерігались найбільші видатки на душу населення. При цьому, в містах підтипів D та F, де видатки на душу населення є найнижчими, у 2013 році спостерігалася зростання видатків на освіту та соціальне забезпечення. Таким чином, 2013 рік може виявитися першим роком раціоналізації недовикористовуваної інфраструктури в малих містах.

Рисунок 76. Дохід на душу населення в соціальних секторах у містах, що не є обласними центрами, з урахуванням належності до типу за інтенсивністю нічного освітлення, у грн., 2013 рік

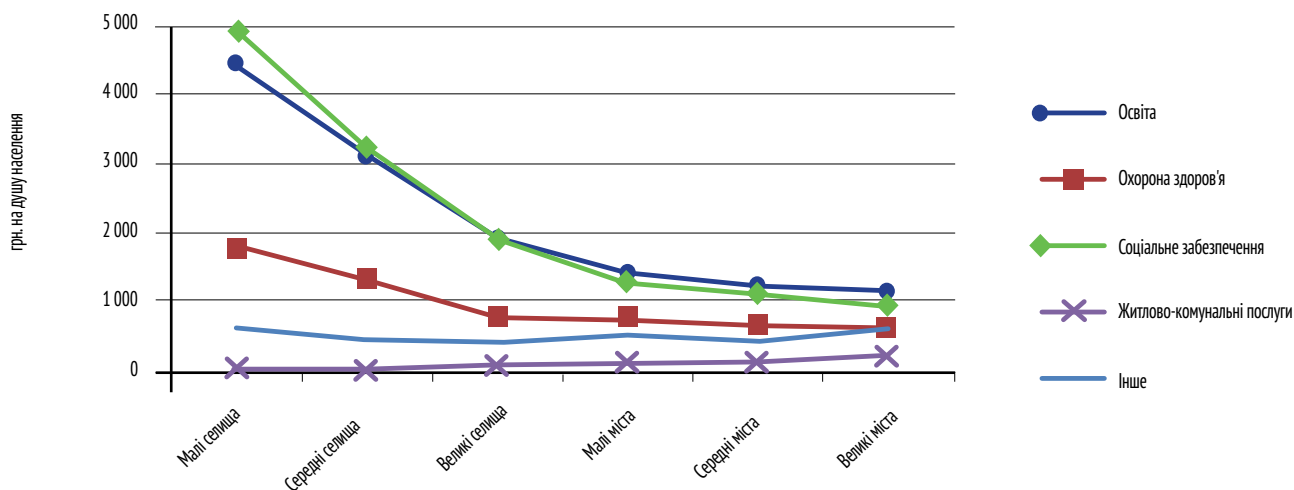


Крім того, виявлено 47 нетипових міст (10% від загального числа міст), де розміри поточних видатків на душу населення більш ніж учетверо перевищують медіанний рівень. У таких аномальних містах мешкають 468 000 осіб (1,7%) із 27,5 млн загальної чисельності міського населення країни, але видатки цих міст становлять 10% сукупного розміру видатків міст.

Схоже, що причиною цих надзвичайно високих видатків на душу населення в аномальних містах є низький масштаб надання послуг, оскільки середня чисельність населення цих міст є шестеро нижчою, ніж у середньому місті<sup>108</sup>. Усі аномальні міста крім трьох належать до категорії малих та середніх селищ. Фактично, в містах усіх типів спостерігається зворотній зв'язок між чисельністю населення та розміром видатків на душу населення в усіх секторах, крім житлово-комунальних послуг та інших несоціальних секторів (рисунок 77). У соціальних секторах питомі витрати більших міст є нижчими, оскільки більша чисельність населення надає їм змогу економити на ефекті масштабу. Економія на ефекті масштабу є особливо помітною в секторах освіти та соціального забезпечення. Водночас, великим містам також доводиться більше витратити на міську інфраструктуру для подолання наслідків перенаселення міст. У більших містах вищий рівень видатків на душу населення в несоціальних секторах може бути віддзеркаленням або більш високого рівня витрат на надання такого самого обсягу послуг, або більш широкого надання послуг чи вищої якості послуг. І справді, більші територіальні громади мають змогу надавати ширший обсяг послуг (які часто мають і більш високу якість), ніж дрібні територіальні громади; таким чином, більш високий рівень видатків на душу населення спирається як на нижчі витрати, так і на якісніші послуги.

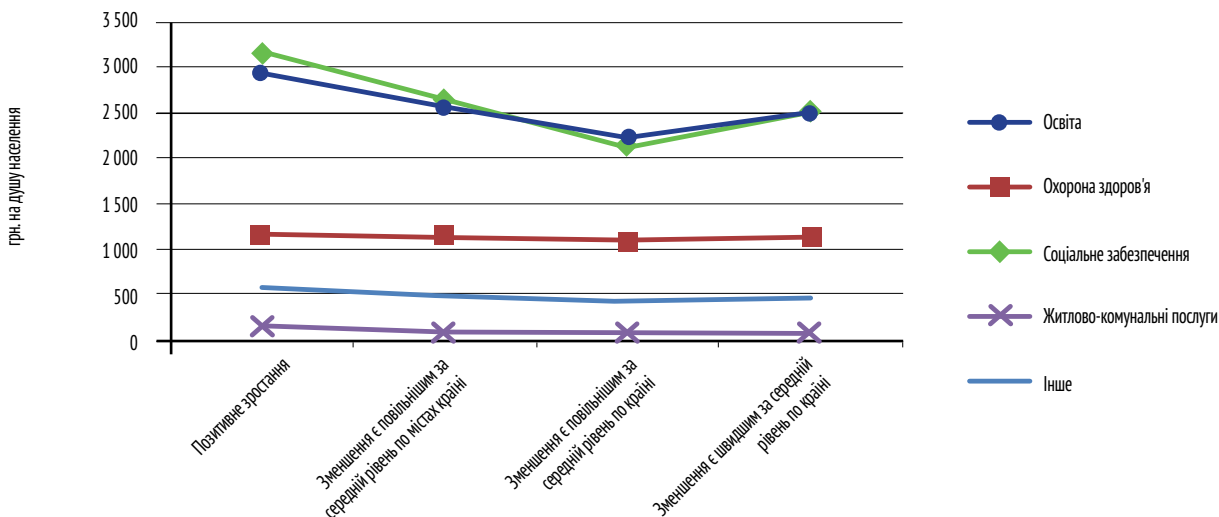
108 Емпіричні дослідження, проведені в інших країнах, показують, що економія на ефекті масштабу при наданні муніципальних послуг, в основному, вичерпується на рівні в середньому 10 000 жителів, хоча при наданні деяких послуг (зокрема, громадського транспорту та утилізації твердих відходів) розмір економії на ефекті масштабу зростає до рівня у 100 000 жителів (Lago-Peña and Martínez-Vázquez, 2013).

Рисунок 77. Середні видатки на душу населення за функціональною класифікацією та чисельністю населення, 2013 рік



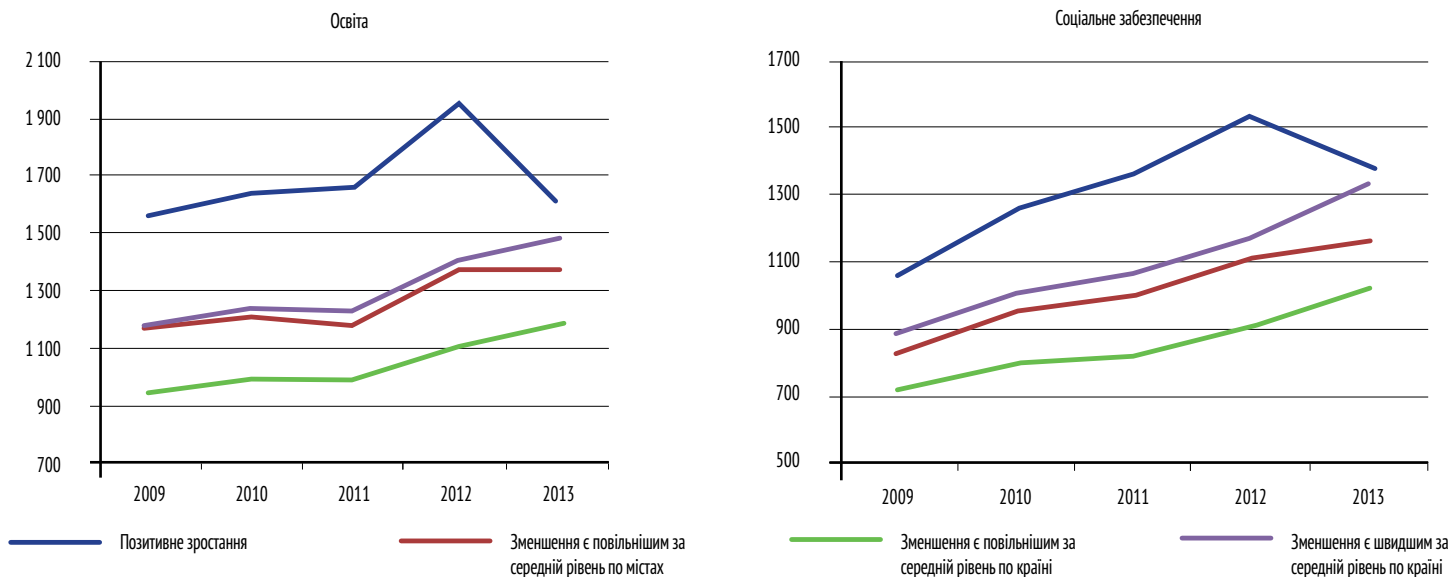
Аномальні міста за своїм типом непропорційно часто належать до «виниклих» і «зниклих» – можливо, через свій невеликий розмір. Через це половину аномальних міст не було віднесено до жодного з типів типології за інтенсивністю нічного освітлення. А серед тих із них, які було класифіковано, більш ніж дві третини належать до підтипу В (занепадають за всіма параметрами) – ця часта є більшою, ніж часта для всіх міст. Раніше ми вже бачили, що саме міста підтипу В та міста, не віднесені до жодного з типів, одержують найбільші міжбюджетні дотації в розрахунку на душу населення.

Рисунок 78. Видатки на душу населення за функціональною класифікацією та динамікою змін чисельності населення, 2013 рік



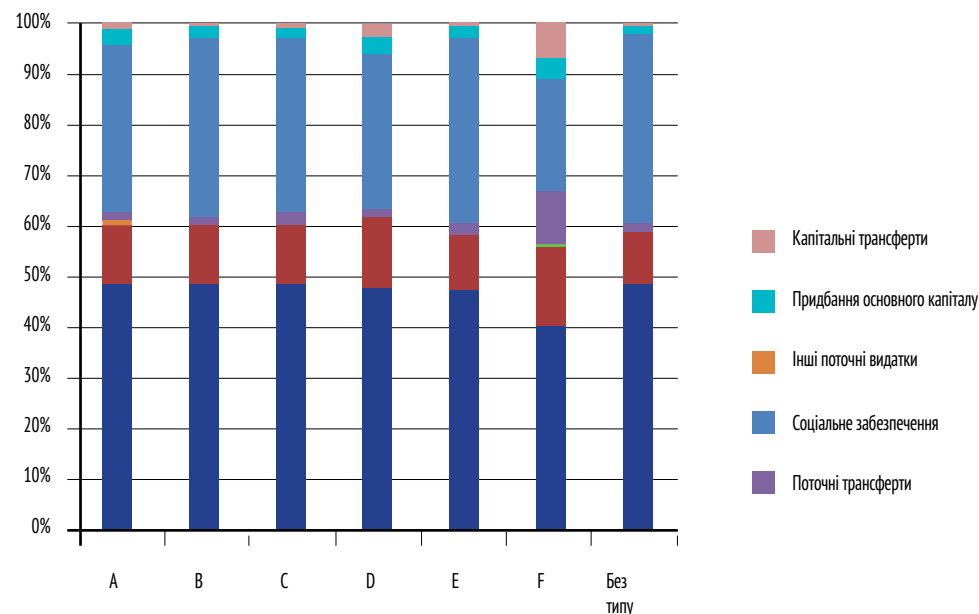
Крім того, субоптимальний масштаб надання послуг у 47 аномальних містах, схоже, був викликаний не зменшенням чисельності населення. Фактично, лише в третині аномальних міст населення скорочується швидше, ніж у середньому по містах України, а у чверті таких міст, навпаки, спостерігається зростання його чисельності. Залежність між зменшенням чисельності населення та рівнем видатків на душу населення в усіх секторах, крім житлово-комунальних послуг, схоже, є U-подібною (рисунок 78). Підвищені темпи зменшення чисельності населення асоціюються з нижчими видатками на душу населення в зазначених секторах, окрім міст, населення яких скорочується швидше, ніж у середньому по країні, де видатки на душу населення за розміром майже відповідають рівню міст, що зростають. Така ситуація може бути зумовлена взаємозалежністю між доступністю ресурсів та економією за рахунок ефекту масштабу. Міста, населення яких зменшується повільніше, ніж у середньому по країні, можуть мати нижчі видатки на душу населення через гіршу доступність ресурсів. А там, де населення зменшується швидше, відсутність економії на ефекті масштабу переважає гіршу доступність ресурсів, яку міста компенсують шляхом залучення більших міжбюджетних трансфертів. Така U-подібна залежність мала місце протягом 2009-2013 років (рисунок 79).

Рисунок 79. Дохід на душу населення в соціальних секторах у містах, що не є обласними центрами, з урахуванням належності до типу за скороченням чисельності населення, у грн., 2013 рік



З точки зору структури видатків міст за економічною класифікацією, то значних відмінностей між містами різних типів за інтенсивністю нічного освітлення немає. Винятком з цієї закономірності є більша частка видатків на поточні трансферти та капітальних видатків у містах підтипу F (див. рисунок 80). Варто звернути увагу на незначну частку капітальних видатків у міських бюджетах: від лише 2,6% сукупних видатків у містах підтипу С до 10,9% у містах підтипу F. При цьому об'єднана частка витрат на утримання персоналу та соціальне забезпечення перевищує три чверті в містах усіх типів, окрім міст підтипу F.

Рисунок 80. Видатки міст за економічною класифікацією в розрізі типів міст, 2013 рік



Примітка:

A: Інтенсивність освітлення зростає на периферії, що розширюється

B: Згасають за всіма параметрами

C: Згасає периферія

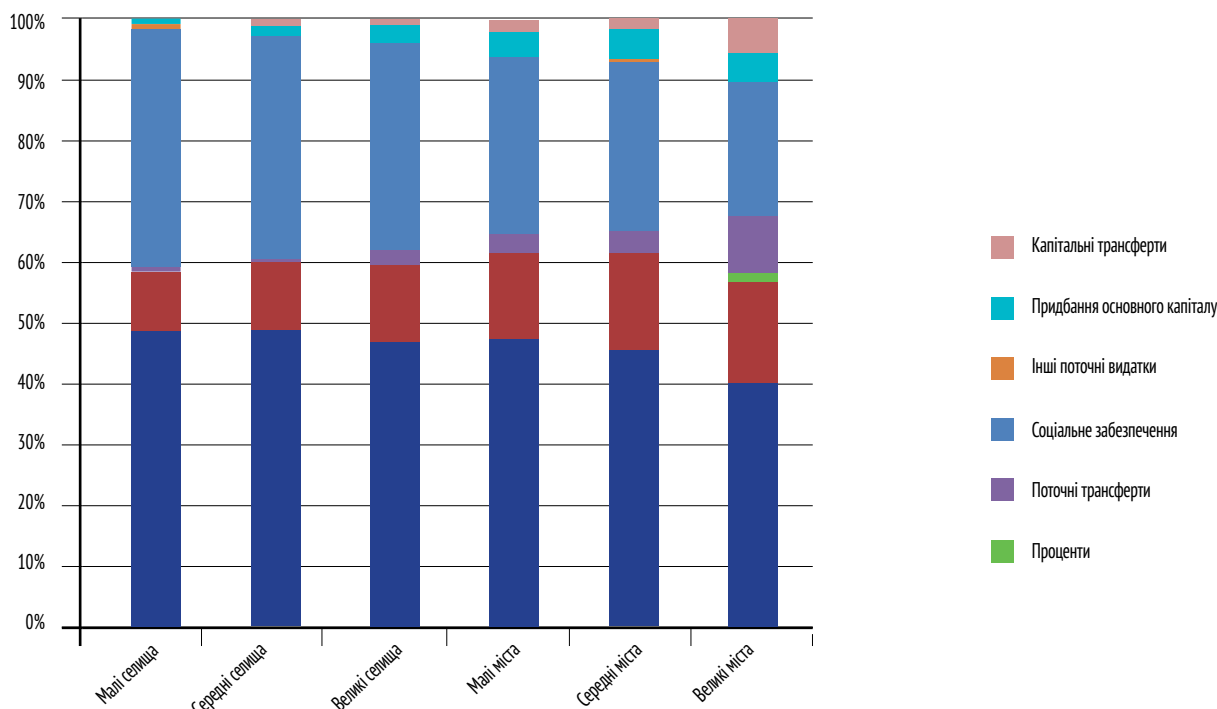
D: Інтенсивність освітлення зростає, а площа зменшується

E: Спад економічної діяльності в ядрі міста, але площа зростає й розвивається периферія

F: Ядро квітне, територія зменшується.

Спостерігається явний зв'язок між складом видатків міського бюджету за економічною класифікацією та чисельністю населення міста (рисунок 81). Більші міста виділяють на соціальне забезпечення та оплату праці меншу частку своїх видатків, а також виділяють більше на придбання товарів і послуг, і здійснення капіталовкладень (а також здійснюють більші за розміром поточні трансферти – найімовірніше, на користь комунальних підприємств). Більша частка оплати праці в малих селищах може бути віддзеркаленням фіксованих витрат на надання трудомістких соціальних послуг на кшталт освіти. Водночас, нижчий рівень видатків на постачання та капіталовкладення пов'язані, ймовірно, з нижчою продуктивністю тих самих працівників.

Рисунок 81. Видатки міст за економічною класифікацією в розрізі чисельності населення міст, 2013 рік



І справді, економія на ефекті масштабу обумовлена, головним чином, видатками на оплату праці та соціальне забезпечення (рисунок 82). На ці дві економічні категорії не просто припадає основний обсяг видатків міських бюджетів: у розрахунку на душу населення їх частка у видатках малих міст є значно більшою.

Спостерігається явно U-подібна залежність між зменшенням чисельності населення та рівнем видатків на оплату праці та соціальне забезпечення на душу населення (рисунок 83). Підвищені темпи зменшення чисельності населення асоціюються з нижчими видатками на душу населення – окрім міст, населення яких скорочується швидше, ніж у середньому по країні, де видатки на душу населення за розміром майже відповідають рівню міст, що зростають. Згідно з висловленою вище гіпотезою, така ситуація може бути зумовлена взаємозалежністю між доступністю ресурсів та економією за рахунок ефекту масштабу. І хоча у міст, що зростають, можуть бути ресурси на більшу та краще оплачувану робочу силу, фіксовані витрати персоналу можуть зробити видатки на душу населення значно більшими у випадку суттєвого падіння знаменника (чисельності населення).



Рисунок 82. Економія на ефекті масштабу в розрізі статей економічної класифікації, 2013 рік

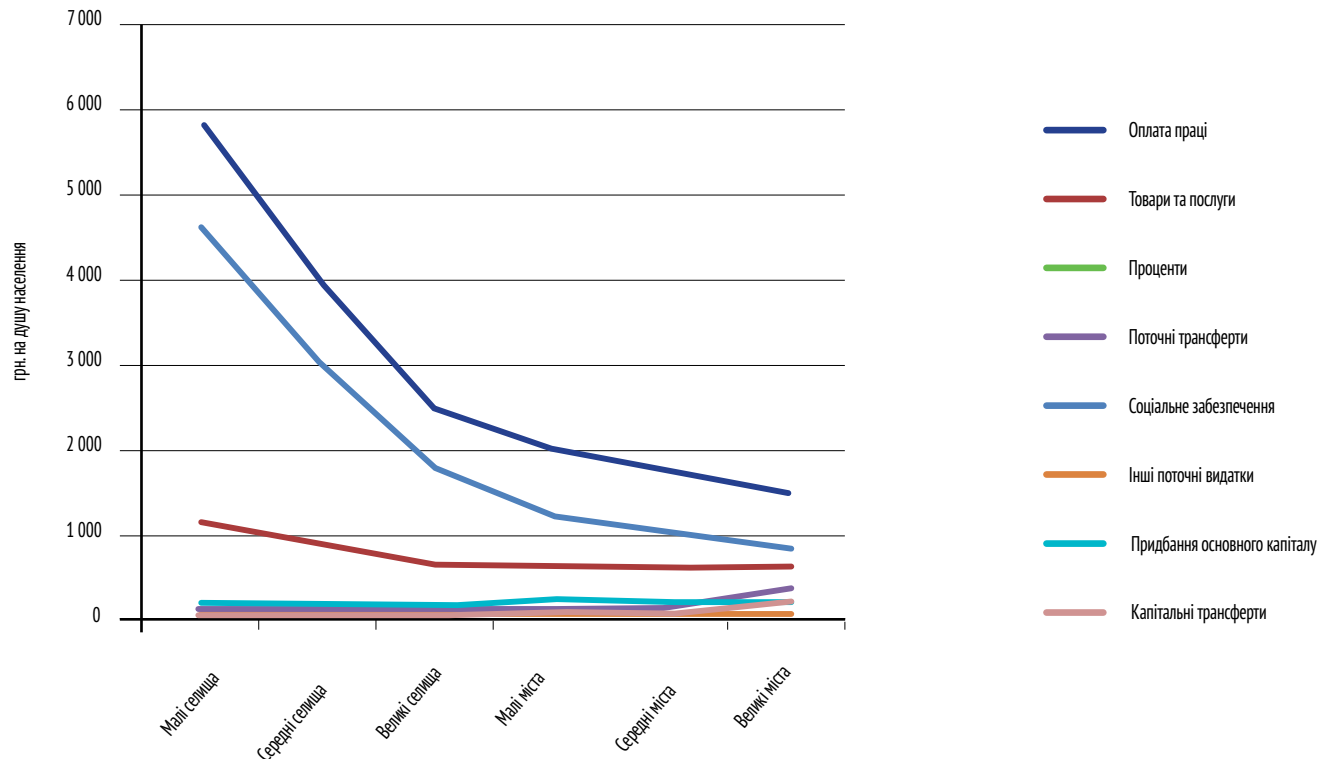
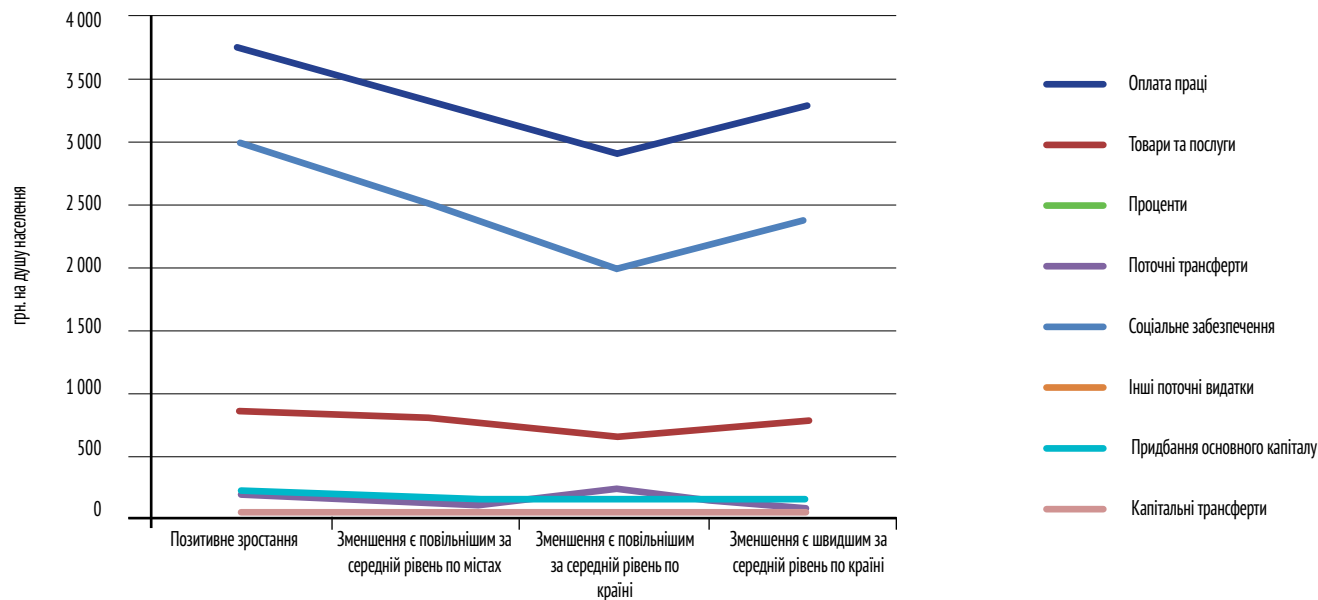
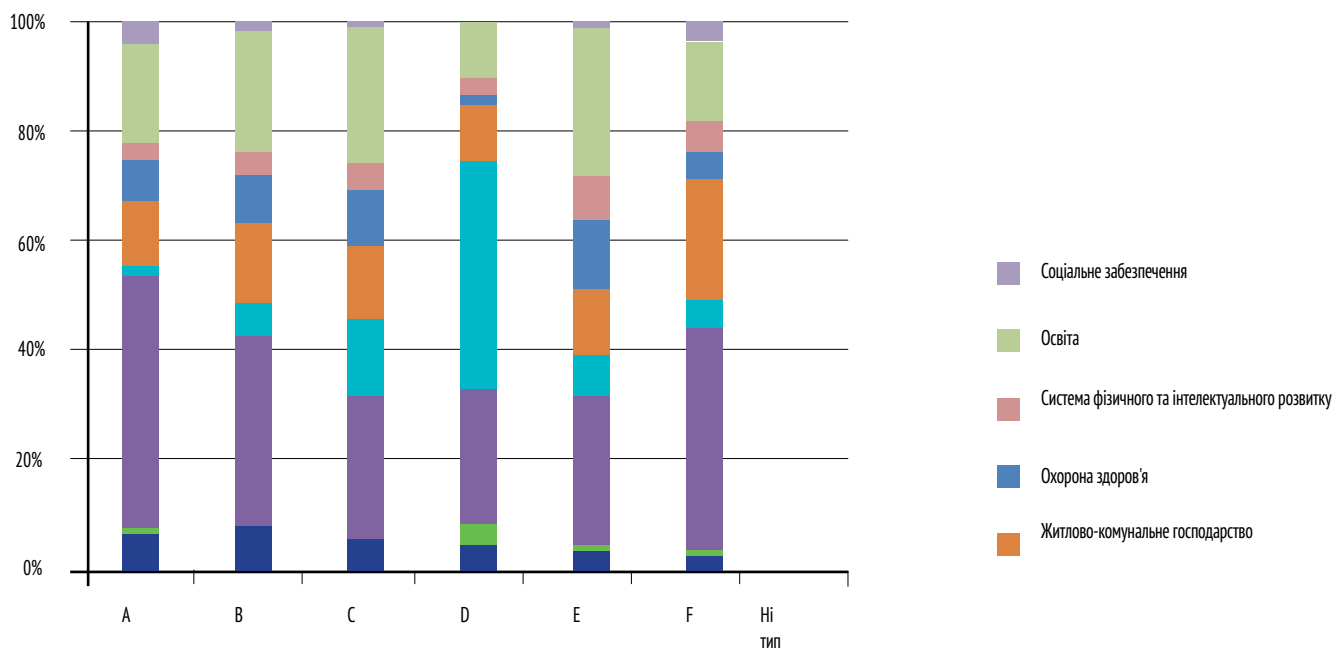


Рисунок 83. Видатки міст за економічною класифікацією в розрізі типів міст за динамікою змін чисельності населення, 2013 рік



У 2013 році капіталовкладення регіональних і місцевих бюджетів України були низькими та становили 0,95% ВВП. Така ситуація віддзеркалювала реально низький рівень державних інвестицій у країні; частка регіональних і місцевих бюджетів у загальному обсязі інвестицій державного сектору (48%) є приблизно пропорційною частці регіональних і місцевих бюджетів у загальному обсязі видатків регіональних та місцевих бюджетів (64%). Водночас, як правило, у регіональних і місцевих бюджетах частка капітальних видатків перевищує частку поточних видатків, оскільки муніципальні послуги зазвичай є більш капіталомісткими, ніж загальнодержавні, серед яких домінують соціальні послуги та програми перерозподілу доходів<sup>109</sup>. В Україні в середньому на капітальні видатки у 2013 році припадало близько 3% загального обсягу видатків міських бюджетів. На міста припадає 63% капітальних видатків регіональних і місцевих бюджетів – це лише трохи більше, ніж частка міст у загальній чисельності населення країни.

Рисунок 84. Склад капітальних видатків за функціональною класифікацією та типом міста, 2013 рік



Примітка:

- A: Інтенсивність освітлення зростає на периферії, що розширюється
- B: Згасають за всіма параметрами
- C: Згасає периферія
- D: Інтенсивність освітлення зростає, а площа зменшується
- E: Інтенсивність освітлення зростає на периферії, що розширюється
- F: Ядро квітне, територія зменшується.

Більше половини капітальних витрат міст здійснюється за межами трьох соціальних секторів (рисунок 84). У містах усіх типів, окрім підтипу D (інтенсивність освітлення зростає, а площа зменшується) найбільша частка капітальних видатків припадає на господарську діяльність. На капітальні видатки припадає менш ніж 15% витрат міських бюджетів у всіх секторах за винятком господарської діяльності, захисту навколишнього природного середовища та житлово-комунального господарства, в яких частка капітальних видатків становить відповідно 76%, 68% та 25% сукупного обсягу видатків міських бюджетів.

109 Martinez-Vazquez, Jorge, and Andrey Timofeev. 2012. "Propensity to Invest and the Additionality of Capital Transfers: A Country Panel Perspective" («Схильність до інвестування та додатковий характер капітальних трансфертів: з точки зору панелі країн»), International Studies Program Working Paper 12-16. International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.



У секторах освіти та охорони здоров'я капітальні видатки на душу населення зменшуються зі зменшенням розміру міста, тоді як у житлово-комунальному господарстві та інших несоціальних секторах вони зростають (рисунок 85). Це узгоджується з закономірностями, виявленими для загального розміру видатків на душу населення в цих секторах.

Капітальні видатки на душу населення є нижчими в містах, у яких населення знижується швидше, ніж у середньому по країні (рисунок 86). Головною рушійною силою цього є міські інвестиції в несоціальних секторах, окрім житлово-комунального господарства – зокрема, у сферах господарської діяльності та державного управління.

Рисунок 85. Капітальні видатки на душу населення за функціональною класифікацією та чисельністю населення, 2013 рік

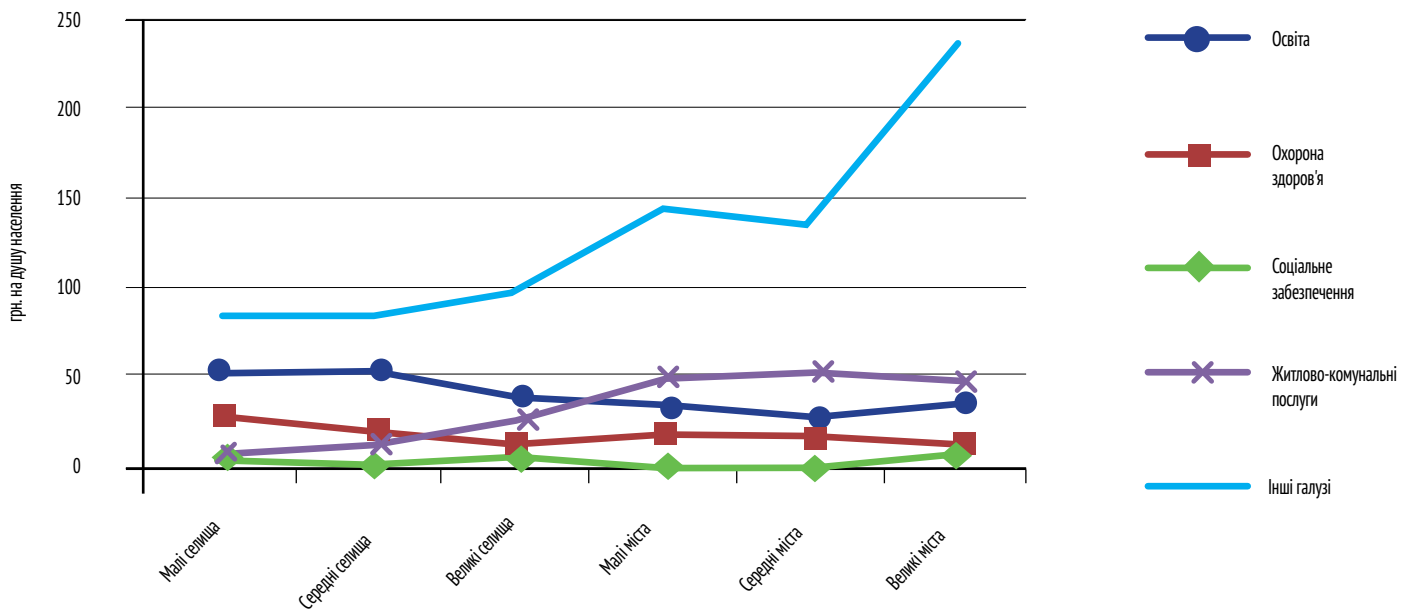
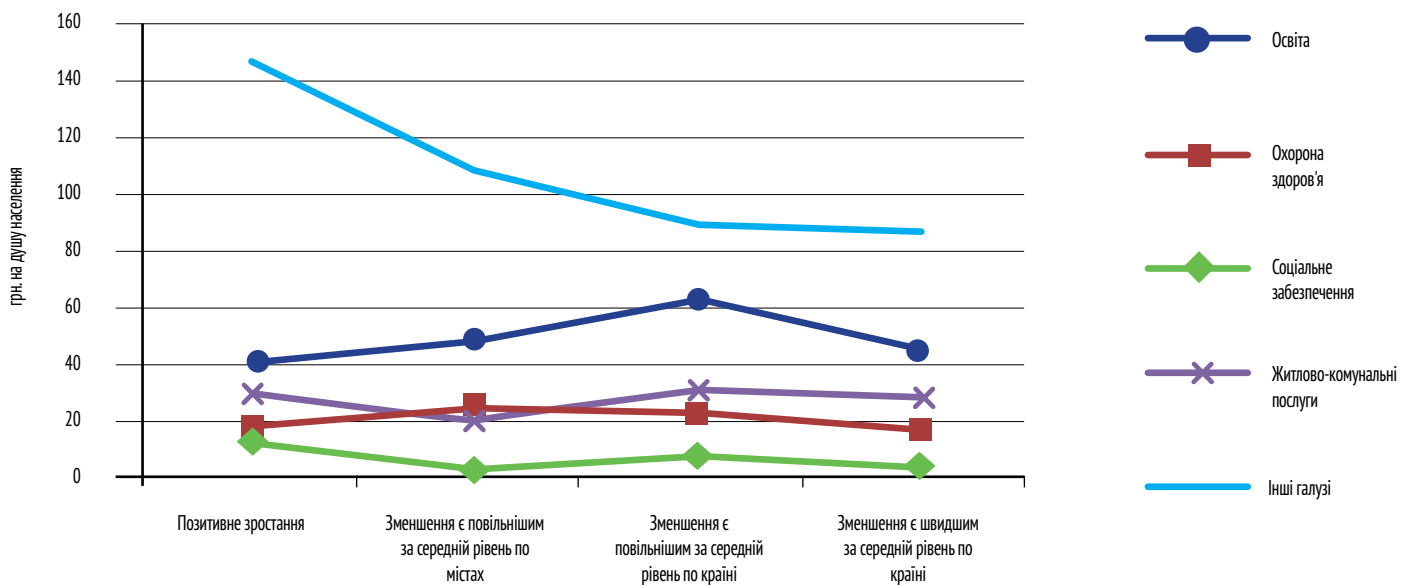


Рисунок 86. Капітальні видатки на душу населення за функціональною класифікацією та динамікою змін чисельності населення, 2013 рік



## IV. Міста та податково-бюджетна система

У рамках цього дослідження було розглянуто фінанси всіх міст на всіх трьох рівнях адміністративного устрою. Деякі з закономірностей, виявлених у цій главі є віддзеркаленням того, що різні рівні влади на субнаціональному рівні мали (а у випадку міста Києва – досі мають) різні джерела фінансування та різні функціональні обов'язки. Таким чином, більші міста, як правило, меншою мірою залежать від явних субсидій, а більшою мірою – від неподаткових надходжень і закріплених за ними часток загальнодержавних податків. Водночас, ці закономірності диктуються не демографічними тенденціями, а тим фактом, що більші міста, як правило, знаходяться на більш високих рівнях адміністративної ієрархії субнаціонального рівня. У зв'язку з цим до 2015 року на користь бюджетів міст вищих рівнів виділялася більша частка надходжень від загальнодержавних податків (наприклад, ПДФО), ніж на користь бюджетів міст нижчих рівнів.

При тому, що середня чисельність населення міста в Україні, що становить 60 000 осіб, уможливорює для середнього міста надання більшості основних соціальних послуг (в тому числі, у сфері освіти та охорони здоров'я), населення майже чверті міст становить менше 10 000 осіб. І хоча така чисельність населення може бути надто малою для досягнення мінімально ефективного обсягу надання послуг, гостроту цієї проблеми дещо пом'якшує той факт, що більшість основних соціальних послуг делеговано на рівень областей і районів, через що міста у складі районів відповідають лише за дошкільну освіту та утримання закладів культури та рекреаційної сфери. Тим не менш, зв'язок між чисельністю населення та розміром видатків на душу населення (особливо в секторах освіти та соціального забезпечення) залишається зворотно пропорційним.

У 10% міст України видатки на душу населення майже вчетверо перевищують рівень медіани. І хоча в таких аномальних містах мешкає лише 1,7% населення, на них припадає 10% видатків усіх міст. Схоже, що причиною цих надзвичайно високих видатків на душу населення в аномальних містах є низький масштаб надання послуг, оскільки середня чисельність населення цих міст є шестеро нижчою, ніж у середньому місті. В усіх містах має місце зростання економії на ефекті масштабу в усіх соціальних секторах, окрім таких муніципальних послуг, як господарська діяльність та житлово-комунальне господарство. Відповідна економія на ефекті масштабу є особливо вираженою в секторах освіти та соціального забезпечення, де вона пов'язана, насамперед, із оплатою праці та соціальними виплатами. Внаслідок цього, більші міста виділяють на соціальне забезпечення та оплату праці меншу частку своїх видатків, а на придбання товарів і послуг, і здійснення капіталовкладень – більше. Частка видатків міських бюджетів на капітальні інвестиції коливається від 1,6% у малих селищах до 9,4% у великих містах. Інвестиції на душу населення є нижчими в містах, у яких населення знижується швидше, ніж у середньому по містах країни.

І хоча саме в містах проживає більшість населення країни й вони є рушіями економічного зростання, до 2015 року їх фінансова доля диктувалася загальною системою міжбюджетних стосунків у країні. Особливо важливим цей чинник був для міст, що входять до складу районів, фінансові показники яких залежали від посередництва районної влади, оскільки більш ніж 80% надходжень міських бюджетів мали не місцеве походження, а надходили за рахунок закріплених часток загальнодержавних податків та інших трансфертів. Незважаючи на спроби запровадження формальних критеріїв розподілу міжбюджетних фінансових ресурсів, трансферти з державного бюджету не базувались на об'єктивному попиту на послуги, а орієнтувались на утримання існуючої мережі об'єктів та персоналу. Ці негативні фінансові стимули, поєднані з юридичним обмеженням свободи органів місцевого самоврядування в тому, що стосується скорочення мережі установ та їх персоналу, заважали здійсненню фіскального коригування, необхідність якого зумовлена демографічними та економічними змінами. Не дивно, що відмінності в закономірностях здійснення видатків різними категоріями міст тісно асоціюються з наданням дотацій, але майже не мають зв'язку з розміром надходжень місцевого походження. Повне неврахування потреб у здійсненні видатків при визначенні обсягів нових базових дотацій може усунути негативні фінансові стимули, що забезпечить оптимізацію мереж закладів та чисельності персоналу, який опікується наданням муніципальних послуг. Водночас, виділення в новій системі окремих субсидій на освіту та охорону здоров'я може сприяти вкоріненню недостатньо завантажених об'єктів соціальної інфраструктури, якщо формули розрахунку субвенцій орієнтуватимуться не на потреби в послугах, а на потенційну спроможність наявних закладів.

Єдиною сферою, де зберігається чіткий взаємозв'язок між фінансами міста та економічною базою міста, є використання власних податкових інструментів, які принесли більше надходжень у тих містах, які процвітають за всіма параметрами (підтип А). Подібним чином, міста з вищими темпами зменшення чисельності населення, схоже, одержують менше надходжень із власних джерел на душу населення. Водночас, оскільки частка цих власних джерел надходжень у загальному обсязі

надходжень міських бюджетів є мізерною, то така ситуація майже ніяк не позначається на їхньому фінансовому стані. При цьому у випадку створення в системі міжбюджетних фінансових відносин належних стимулів міська влада зможе повніше використовувати навіть існуючі місцеві податкові інструменти для одержання більших надходжень. І хоча з міркувань ефективності податок зі споруд має бути нижчим від податку на землю, мізерний рівень збираності цього місцевого податку на майно (менш ніж 0,01% ВВП) можна суттєво збільшити.

До 2015 року з усіх можливих податкових інструментів владою міст в Україні найчастіше використовувались податки на господарську діяльність. Найбільшими в розрахунку на душу населення є надходження від єдиного податку, що сплачується малими підприємствами взамін податку на прибутки та інших загальнодержавних податків. І хоча оподаткування бізнесу може бути більш доцільним з політичною та адміністративною точкою зору, воно не настільки сприяє підзвітності та фінансовій відповідальності, як оподаткування жителів. Крім того, надходження від оподаткування бізнесу з більшою ймовірністю є мінливими, що може посилити ефект занепаду міст. Надходження від податків на майно, навіть якщо справляти їх за ринковою вартістю, як правило, є менш еластичними.

Розподіл надходжень від загальнодержавних податків (зокрема, ПДФО) за місцезнаходженням, як і залежність від податків на господарську діяльність, може посилити вплив занепаду міст на доходи місцевих бюджетів. Розподіл за місцезнаходженням робить надходження місцевих бюджетів більш мінливими, ніж розподіл надходжень від загальнодержавних податків за формулою. Об'єднання частки доходів регіональних і місцевих бюджетів від загальнодержавних податків у фонд перерозподілу та подальший розподіл цих коштів на основі формули знизили б мінливість потоків надходжень у містах завдяки компенсації циклічних коливань обсягу податкових платежів від різних підприємств, що працюють в окремих територіальних громадах

Крім того, розподіл надходжень за місцезнаходженням ускладнює облік спроможності до залучення надходжень під час розподілу дотацій вирівнювання. Причиною цього є відсутність статистичних показників, які дозволяли б об'єктивно визначити відмінності в базах оподаткування на найнижчому рівні. Дотації вирівнювання не сприяють мобілізації власних надходжень, оскільки спроможність до залучення надходжень визначається за розміром недоотриманих податків. І навпаки: розподіл надходжень лише за формулою в розрахунку на душу населення з корективами, які враховують об'єктивні відмінності в потребах у здійсненні видатків, забезпечили б кожне місто прогнозованим бюджетом і дало б їм змогу залишати за собою всі додаткові кошти, зекономлені на раціоналізації своїх видатків. Розподіл надходжень за формулою в поєднанні з жорсткими бюджетними обмеженнями може створити належні стимули до забезпечення самофінансування.

Попри те, що розподіл ПДФО за формулою є більш стабільним і прогнозованим, цей податок не замінить справжнього джерела власних надходжень. Незважаючи на те, що розподіл коштів за місцезнаходженням має певні риси, характерні для місцевих податків, лише місцеві податки здатні забезпечити самостійне фінансування, оскільки, (на відміну від розподілу надходжень) додаткові місцеві податки створюють для місцевої влади певний простір для маневру ставками податку, а отже дають їм змогу контролювати власні надходження. Таким чином, хоча розподіл ПДФО й може сприяти фінансуванню місцевої влади, він не робить внеску в досягнення місцевою владою фінансової самостійності та зміцнення її підзвітності та фіскальної відповідальності. Високий рівень залежності від міжбюджетних трансфертів піднімає питання того про те, чи міста контролюють свої доходи або чи доходи контролюють політику міст.

Зміцнення фінансової самостійності може сприяти більшій підзвітності та створювати основу для місцевої кредитоспроможності. По перше, надання місцевій владі певного рівня повноважень щодо залучення доходів дає їм змогу збільшувати або зменшувати ті видатки, які закріплені за ними з огляду на потреби їх населення<sup>110</sup>. По-друге, місцеві платники податків значною мірою зацікавлені в тому, щоб посадові особи місцевої влади використовували ресурси місцевого бюджету в розумний спосіб. Залежність місцевої влади від рішень центрального уряду про розподіл надходжень (зокрема, про розподіл надходжень від загальнодержавних податків та здійснення більшості інших трансфертів) підриває підзвітність посадових осіб місцевої влади перед населенням.

<sup>110</sup> Таким чином, автономія надходжень не вимагає, щоб місцева влада контролювала (тобто визначала податкову базу та ставки) за всіма джерелами своїх надходжень. Цілком достатньо було б забезпечити за ними можливість збільшення або зменшення ставок кількох податків, на які припадає значна частка їхніх надходжень, так, щоб решта коштів надходила за результатами прогнозованого та стабільного розподілу надходжень від загальнодержавних податків. Водночас, самостійності у визначенні надходжень практично не буде досягнуто, якщо будь-які додаткові надходження від підвищення місцевих податків майже повністю перекриватимуться скороченням дотацій.

Розширення повноважень міської влади у сфері залучення надходжень може бути забезпечене шляхом реалізації реформ у сфері адміністрування податків, забезпечення дотримання законодавства та внесення змін у політику закріплення податків. Оскільки найбільш дорогі функції місцевої влади (освіта, охорона здоров'я та соціальний захист) підлягають фінансуванню за рахунок цільових дотацій, починаючи з 2015 року, то решта (власних) функцій місцевої влади можуть фінансуватися шляхом повного використання «податкових інструментів», які традиційно були в розпорядженні місцевої влади в усіх країнах світу (плата за користування, податки на майно та збори за зростання вартості майна), а також деяких додаткових податків, включаючи податки на транспортні засоби та перевезення, й також додатковий ПДФО (або надбавку до ПДФО). Хоча міста України завжди одержували певну частку надходжень від деяких із цих податків, що справляються урядом країни (податку на землю та податку на транспортні засоби), до 2015 року вони залишалися пасивними одержувачами коштів та не мали змоги впливати на розмір цих доходів.

Недавнє впровадження цільового фінансування соціальних послуг, включаючи освіту та охорону здоров'я, покликане дати містам змогу зосередитися на виконанні своїх основних функцій, зокрема, у сфері міської інфраструктури. При цьому місцева влада може також відіграти важливу роль у процесі раціоналізації мережі шкіл. Окрім забезпечення економії на ефекті масштабу при управлінні мережею шкіл (наприклад, шляхом спільного використання спеціалізованого персоналу або служб охорони школами) місцева влада могла б також забезпечувати економію на ефекті диверсифікації шляхом використання одного й того самого об'єкту для виконання декількох функцій – наприклад, у сфері освіти та культури. Коли мова йде про подібні питання координації та раціоналізації, місцева влада має перевагу в інформації перед урядом країни. Крім того, місцева влада може відігравати важливу роль у забезпеченні згоди населення громади на раціоналізацію мережі шляхом сприяння веденню переговорів між заінтересованими сторонами (тими, хто виграє або програє від запропонованих заходів). Зокрема, обґрунтовувати закриття школи перед місцевою громадою набагато важче, якщо зекономлені кошти не можна буде використати для надання інших послуг, які можуть бути для неї важливішими.

У короткостроковій перспективі реформи мають бути спрямовані на підвищення ефективності справляння плати за користування та податків на майно, а також, можливо, запровадження кількох нових місцевих податків. Установлення мінімальних ставок цих податків (як у випадку єдиного податку) може стати дієвим шляхом до спонукання міст до взяття на себе мінімальної відповідальності за залучення власних доходів. У середньостроковій перспективі перерозподіл цих інших податків із національного рівня на субнаціональні потягне за собою дуже бажані поліпшення фінансового стану міст, включаючи зміцнення горизонтальної підзвітності посадових осіб місцевої влади перед жителями та розширення фіскальної відповідальності за управління видатками й заборгованістю на субнаціональному рівні.





# **ГЛАВА 3**

Міське планування  
та просторовий  
розвиток

## Основні моменти та висновки для подальшої розробки державної політики та аналітичної роботи

Міське планування в Україні обтяжене спадком централізованої планової економіки. Воно є недостатньо гнучким для реагування на зміну умов на ринку та для того, щоб стати дієвим інструментом формування міського простору. Централізована розробка генеральних планів і планів зонування є неефективним, дорогим процесом, відірваним від реалій на місцях. Він також є недостатньо прозорим та несприйнятливим до пропозицій громадськості й громадського обговорення. Крім того, система планування неспроможна адекватно підтримувати реалізацію стратегій, що віддзеркалювали б реалії зменшення чисельності населення та економічного спаду. Існуючі плани міст узгоджені з загальнодержавною політикою щодо зростання, а отже передбачають нарощування житлового фонду та розширення економічної активності в усіх містах.

Передбачені Планом дій Уряду з децентралізації заходи, що спрямовані на реформування системи планування у випадку реалізації в повному обсязі потенційно можуть перенести планування на місцевий рівень, а це дозволить містам самостійно визначати власні пріоритети з урахуванням своїх економічних та соціальних потреб. Це сприятиме створенню прозорішої системи, даючи змогу розробляти плани, які краще враховують фактичну ситуацію в містах, населення яких зростає або зменшується. Такі зміни потребуватимуть значних обсягів фінансування та інтенсивної розбудови потенціалу на місцевому рівні.

У майбутньому у сфері міського планування та просторового розвитку необхідно враховувати невідповідні демографічні зміни та трансформації, що відбуваються в країні. На даний час мобільність залишається низькою, а висока частка житла у власності стала перешкодою на шляху залишенню житла мешканцями, що є проблемою, характерною для тих міст Європи та Сполучених Штатів, населення яких скорочується. Коли ж мобільність зростає, а люди почнуть мігрувати в напрямку наявних можливостей, чисельність населення тих міст, де вона зменшувалась, буде, скоріше за все, падати ще швидше, тоді як у центрах і агломераціях, що розвиваються, може спостерігатися розростання передмість і розповзання міст. В обох цих ситуаціях владі доведеться переглянути свої підходи до планування розвитку та утримання інфраструктури, щоб уможливити подальше надання послуг на прийнятному рівні за прийнятною вартістю в містах, населення яких зменшується, та надати сприяння в подальшому зростанні тим міським центрам, населення яких зростає.





# I. Нормативна та інституційна база

## Національне законодавство та процес реформування

Міське планування в Україні значно еволюціонувало після здобуття незалежності, але ще з радянських часів обтяжене спадком централізованої планової економіки, в якій містобудування було під державним контролем. В системі планування було запроваджено міжнародні стандарти – зокрема, оптимізацію процедур оформлення дозволів на будівництво; сприяння участі громадськості, а також розширення доступу до інформації з питань планування. Проте головна проблема залишається нерозв'язаною: приведення законодавства та практики роботи у відповідність до сучасних стандартів, що дадуть розробникам планів на місцевому рівні більший простір для маневру в управлінні розвитком. Внаслідок цього, місцева влада в Україні наразі не може повною мірою використати типові стратегії міського планування: залучення інвестицій, поживлення ринку житла, модернізацію інфраструктури, відродження центрів міст, що покликані покласти край занепаду та зосередитись на зменшенні територіального відбитку міста<sup>111</sup>.

Протягом останніх 20 років реформи у сфері міського планування в Україні коливались між моделями централізованого та децентралізованого планування, що заважало розподілові земель та оформленню дозволів місцевою владою, а також придушувало потенційний ринковий попит на землю в містах. Протягом цього періоду було прийнято три загальнодержавних законодавчих акти, покликані врегулювати юридичні, регуляторні та інституційні процеси в містах. Вимоги щодо залучення заінтересованих осіб та забезпечення прозорості процедур було виведено на сучасний рівень з прийняттям двох ключових загальнодержавних законів у сфері міського планування. Закон України «Про основи містобудування» став першим законодавчим актом України після здобуття незалежності, яким було збережено централізовану радянську систему, а основні повноваження у сфері планування, контролю та виконання рішень було покладено на Державну архітектурно-будівельну інспекцію (ДАБІ). Згідно з цим законом, за обласними та районними радами було закріплено другорядні повноваження у сфері планування, а органи місцевого самоврядування мали просто контролювати реалізацію державних програм. Тим не менш, закон поклав на органи місцевого самоврядування певні повноваження щодо затвердження містобудівної документації на території відповідної територіальної громади. Наступний закон «Про реформування містобудівної діяльності» (2011 р.) спростив процедури планування. Водночас, попри те, що органи місцевого самоврядування здобули право планувати землекористування, просторовий розвиток і зонування, а також впливати на відповідні процеси, вони досі не мають права самостійно розробляти генеральні плани. Вони й надалі розробляються центральним плановим органом. Крім того, попри те, що законом 2011 року було встановлено обов'язковість затвердження генеральних планів і нових планів зонування територій протягом кількох місяців після ухвалення закону, містам так і не було надано кошти, необхідні для практичної реалізації відповідних положень (докладніше інформацію подано в додатку VIII). За відсутності обов'язкового плану чимало органів місцевого самоврядування тимчасово припинили надання земельних ділянок і оформлення місцевих дозволів в умовах відсутності перехідних положень, що придушило просторовий та економічний розвиток на ринковій основі. У той самий час Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності та державний архітектурно-будівельний контроль», теж прийнятий у 2011 році, оптимізував процес розробки містобудівної документації, скоротивши час, що надавався урядовим органом на розгляд та оформлення дозволів та свідоцтв із 415 до 60 днів.

Ціла серія законів з централізації<sup>112</sup>, що були схвалені в період 2012-2014 років, знов передали повноваження у сфері містобудування від регіональної та місцевої влади центральним органам виконавчої влади (див. додаток VIII). Загальний ефект цих законів у тому, що стосується містобудування, полягав у рецентралізації раніше переданих на місця функцій на загальнодержавному рівні, включаючи питання зонування, договорів на виконання будівельних робіт, оформлення дозволів та комунального житлового фонду. Тим самим закони, ухвалені у 2012 році, поклали величезний адміністративний тягар на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон) без відповідного збільшення людських та фінансових ресурсів, що обмежило реалізацію нових положень закону. Цей закон розширив повноваження центральної влади у сфері містобудування й додатково обмежив повноваження обласної та місцевої влади.

<sup>111</sup> Емпіричні дослідження, проведені в інших країнах, показують, що економія на ефекті масштабу при наданні муніципальних послуг, в основному, вичерпується на рівні в середньому 10.000 жителів, хоча при наданні деяких послуг (зокрема, громадського транспорту та утилізації твердих відходів) розмір економії на ефекті масштабу зростає до рівня у 100.000 жителів (Lago-Peña and Martínez-Vázquez, 2013).

<sup>112</sup> У 2012 році в Україні було ухвалено серію законів «про централізацію», якими було внесено зміни та доповнення до ряду законів, зокрема, у сфері містобудування.

Водночас, останні ініціативи уряду, висунуті в контексті загальних реформ з децентралізації в Україні, підтримують делегування містобудівних функцій на місцевий рівень. Оприлюднений у грудні 2014 року урядовий План дій уряду з децентралізації та зміни, внесені у 2015 році до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», за умови їх реалізації в повному обсязі дадуть містам змогу самостійно визначати власні пріоритети у сфері планування з урахуванням своїх економічних та соціальних потреб. Ці реформи також сприятимуть одержанню приватними забудовниками доступу до інформації про планування, зонування та будівництво з метою сприяння створенню функціонального ринку земель. Ці недавні зміни приведуть чинну практику у сфері містобудування у відповідність із сучасними міжнародними стандартами, котрі передбачають розширення простору для маневру для розробників планів місцевого рівня з метою управління розвитком.

Частково через те, що ця система в Україні є, в основному, централізованою, вона не забезпечує адекватної підтримки стратегій, що враховують реальну ситуацію зі зменшенням чисельності населення та економічним спадом. Єдиним винятком тут є Закон України «Про генеральну схему планування території України» (2002 р.), який встановлює для міст та інших населених пунктів обов'язковість розробки генеральних планів та детальних територіальних планів на основі демографічних прогнозів. Цей крок мав би ідеально дати змогу виявити міста, які потенційно занепадають або населення яких скорочується. Водночас, доказів дієвості цього закону при плануванні такого спаду наразі дуже мало. Загалом, існуючі містобудівні плани узгоджені з національною політикою зростання, яка передбачає нарощування житлового фонду та розширення економічної активності в містах усіх типів. І хоча ця політика є цілком придатною для міст, що зростають, вона не відповідає реаліям міст, що занепадають. Ці містобудівні плани не пропонують альтернативних варіантів використання недовикористовуваних промислових зон, забудованих ділянок або покинутих будівель; такі плани не дають змогу використовувати земельні ділянки та являють собою втрачені економічні можливості. В інших країнах розширення гнучкості у сфері містобудування дало змогу містам, що занепадають (зокрема, місту Дрездену в Німеччині), обрати альтернативні шляхи розвитку та адаптуватися до демографічних змін<sup>113</sup>.

Забезпечення дотримання нових нормативних актів, які запровадили децентралізацію функцій на місцевому рівні, вимагає системних змін, включаючи збільшення фінансування та розбудову спроможностей. На сьогоднішній день нормативні документи з планування, передбачені законом, часто залишаються невиконаними через брак коштів або спроможностей. Багато генеральних планів міст<sup>114</sup> (надалі «Генеральні плани»), а також місцева інформація про зонування застаріли. Що стосується інших елементів містобудування, включаючи обов'язковість громадських слухань, часто або ігноруються, або спотворюються. Децентралізація у сфері містобудування покладає на місцеві органи більшу відповідальність, але вона може стати ефективним засобом місцевого розвитку лише в тому разі, якщо місцевій владі буде надане право визначати кадрове та фінансове забезпечення.

## Інституційна база у сфері містобудування

Нормативна база України у сфері містобудування є розпорошеною між органами законодавчої та виконавчої влади та іншими заінтересованими особами державного сектору. За різні елементи містобудівної політики, що охоплюють питання фізичного, економічного та культурного розвитку, відповідають різні комітети, міністерства, агентства та об'єднання (див. таблицю 15 та додаток VIII). На законодавчому рівні два Комітети Верховної Ради розробляють закони незалежно від інших урядових органів. Крім того, рішення з питань планування у відповідних сферах відповідальності (економічний розвиток, культура та будівництво тощо) ухвалюють кілька міністерств: Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство культури та Мінрегіон. Найбільшу кількість рішень у містобудівній сфері серед них ухвалює Мінрегіон. Він відповідає за розробку та реалізацію державної політики у сфері містобудування, архітектури, житлового будівництва, а також за розробку політики регіонального розвитку. Крім того, Мінрегіон здійснює моніторинг реалізації законодавства та ініціатив у сфері

<sup>113</sup> У період 1990-2002 років Дрезден пройшов крізь цикл занепаду та відновлення. В цей період місто пройшло через три різних фази містобудівної політики: фазу I «Ігнорування занепаду та прагнення до зростання» (1990-1995 рр.); фазу II «Реструктуризація міста» (1996-2001 рр.) та фазу III «Реурбанізація» (починаючи з 2002 року).

<sup>114</sup> Для спрощення викладу в цій главі генеральні плани міст надалі йменуватимуться «майстер-планами», щоб не плутати їх із генеральними планами національного та регіонального рівнів.

містобудування. До інших державних суб'єктів цієї сфери належать державні науково-дослідні інститути, чільне місце серед яких посідає Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «Діпромісто». Цей інститут розробляє національні та регіональні генеральні плани, а також міські генеральні плани, що обговорюватимуться в наступному розділі.

Поділ функцій планування між урядовими органами призводить до виникнення структурних проблем, неоднозначності та дублювання зусиль у сфері розробки та реалізації містобудівної політики в Україні (таблиця 15). Зокрема, Мінрегіон був розробником закону «Про реформування містобудівної діяльності» 2011 року. А після цього, у 2012 році, Верховна Рада України ухвалила закони про централізацію, якими було обмежено повноваження міської влади у сфері планування всупереч законів «Про реформування містобудівної діяльності». Іншим наслідком нинішньої інституційної структури є те, що вона сприяє увічненню потенційних конфліктів інтересів між різними органами. Наприклад, «Діпромісто» визначає параметри генеральних планів розвитку міст і одночасно є основним розробником таких планів.

Таблиця 15. Інституційна структура у сфері міського планування та просторового розвитку

Виконавча влада	Законодавча влада	Місцеві представницькі органи Регіональні та муніципальні органи	Інші суб'єкти державного сектору
<p>Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Підпорядковані йому агентства та органи:</p> <p>1) Державна архітектурно-будівельна інспекція (ДАБІ) 2) Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру (об'єднана у 2015 році з Державним агентством земельних ресурсів та Державним агентством картографії) 3) Державне агентство з питань електронного врядування</p> <p>Міністерство екології та природних ресурсів</p> <p>Міністерство економічного розвитку і торгівлі</p> <p>Міністерство культури</p>	<p>Комітети Верховної Ради України</p> <p>1) Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства 2) Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування</p>	<p>Обласні та районні державні адміністрації, включаючи територіальні представництва міністерств та інших центральних органів виконавчої влади</p> <p>Обласні та районні ради</p> <p>Міські ради та їхні виконавчі комітети</p>	<p>Три державні науково-дослідні інститути:</p> <p>1) Державний науково-дослідний інститут «Діпромісто» 2) Науково-дослідний і проектний інститут містобудування 3) Державне підприємство «Український державний науково-дослідний і проектний інститут цивільного будівництва»</p> <p>Комунальне підприємство «Інститут генерального плану міста Києва»</p> <p>Асоціація міст України</p> <p>Асоціація малих міст України</p> <p>Східноукраїнський центр громадських ініціатив</p>

Ще одним наслідком чинної інституційної структури є те, що місцева влада розробляє неофіційні стратегічні плани, не пов'язані з генеральними планами, намагаючись здобути хоч якийсь контроль над їх розробкою. Стратегічні плани, що обговорюються в наступному розділі, розробляються місцевою владою часто за підтримки з боку організацій-донорів, тоді як генеральні плани розробляє інститут «Діпромісто» та затверджує Мінрегіон. Централізована система планування в Україні вимагає розробки генеральних планів для кожного населеного пункту, але майже не надає їм можливості якось визначати зміст цих планів. У зв'язку з цим місцева влада часто ухвалює рішення про розробку стратегічних планів, що враховують погляди та уявлення на місцевому рівні, але ніяк формально не пов'язані з генеральними або майстер-планами.

Загальним наслідком застосування чинної системи є те, що вона зробила містобудування негнучким. Система планування в Україні є централізованою та часто неспроможною враховувати місцеві умови. Центральний уряд зазвичай не має простору для маневру або механізмів урахування особливих умов або місцевого контексту, що тягне за собою особливі проблеми для малих міст, які можуть потребувати делікатної та маломасштабної політики планування, що відповідає їхнім умовам.

## II. Просторове планування

В Україні діє вельми жорсткий стандарт, який установлює обов'язковість просторового планування на всіх рівнях: від країни в цілому до окремих будівель, що суперечить міжнародній передовій практиці<sup>115</sup> та тягне за собою різні наслідки на місцевому рівні, де різні міста мають різні умови та різні потреби. У країні існують три рівні просторових планів. Усі вони йменуються генеральними планами, й додатково діляться залежно від рівня адміністративного поділу, якого вони стосуються на національні, регіональні та місцеві/міські. За нинішнього складного фінансового стану країни посадовим особам важко дотримуватися стандартів планування. Розробка та оновлення місцевих генеральних планів – це довготривалий і дорогий процес. У загальнодержавних проектних інститутів на зразок «Діпромiста» бракує персоналу для розробки та оновлення місцевих генеральних планів, а самі міста не мають достатньої кількості ресурсів для того, щоб замовити їх розробку. Внаслідок цього багато генеральних планів є старими або застарілими. У тих містах, де ресурсів достатньо, як, наприклад, у Києві, політичні суперечки іноді роблять генеральні плани неефективними, що призводить до відкладання рішень з планування більш низького рівня (наприклад, розпоряджень щодо зонування) через їх невідповідність генеральному планові міста. Крім того, стандарти зонування території ґрунтуються на очікуванні зростання міста, тоді як більшість міст України більше не зростають. Навіть у тих випадках, коли генеральні плани розробляються та оновлюються, завдання з розробки та оновлення будівельних норм і планів зонування нижчих рівнів надто дорого коштують службам містобудування на рівні міст. Ще однією проблемою є те, що за наявності планів зонування та проектів будівель (наприклад, архітектурних проектів) вони часто не оприлюднюються, тому заінтересованим особам із приватного сектору (наприклад, забудовникам) важко здобути доступ до них.

## Генеральні плани

В Україні існує загальнодержавна ієрархія планів. На національному рівні інститут «Діпромiста» відповідає за розробку «Генеральної схеми планування території України» (власне, Генеральний план України), що являє собою план землекористування та стратегічний план розвитку країни (див. виноску 9). Усі подальші просторові плани та генеральні плани регіонів, територіальних громад і населених пунктів мають відповідати Генеральній схемі, що робить її негнучкою і, в багатьох випадках, такою, що не враховує місцеві умови. Крім Генеральної схеми «Діпромiста»<sup>116</sup> розробляє також регіональні схеми планування транскордонних територій, областей і районів. У випадку транскордонних територій плани можуть перетинати адміністративні межі відповідних районів.

115 Ця Генеральна схема планування є ще одним пережитком планування радянської епохи, коли розроблялися територіально-просторові плани для всієї країни. Передова практика орієнтується на розробку регіональних планів, генеральних планів міст, місцевих планів зонування та архітектурних планів/проектів будівель.

116 Роль інституту «Діпромiста» в розробці генеральних схем 27 територій України закріплено в законі від 7 лютого 2002 року. Закон України № 3059-III.

## ВИНОСКА 9. ВИДИ МІСТОБУДІВНИХ ПЛАНІВ І ПЛАНІВ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

**Генеральна схема територіального розвитку України:** мета Генеральної схеми полягає у створенні просторового плану землекористування на території України, визначенні елементів плану, що забезпечують доступність для громадян України належного житла, захисту навколишнього природного середовища, охорони здоров'я, пам'яток історії та культури, а також визначенні пріоритетних напрямків розвитку житлового господарства, промисловості, техніки, транспорту та соціальної інфраструктури. У Генеральній схемі вміщено такі дані на національному рівні: геостратегічні та гео економічні дані; відомості про земельні, водні, лісові, рекреаційні та природно-лікувальні природні ресурси; демографічний, науковий, виробничий, історичний, культурний і туристичний потенціал міжнародного та державного значення; дані про систему населених пунктів; про соціальну, інженерну та транспортну інфраструктуру; про інвестиційну політику та про екологічну ситуацію.

**Генеральні схеми обласного рівня:** такі генеральні схеми розробляються на регіональному рівні для транскордонних територій та областей. Вони регулюють використання земель і об'єктів промисловості, природоохоронні території та розвиток регіональної інфраструктури з урахуванням наявних ресурсів і потреб кожного району або області. У центрі уваги при розробці регіональних схем планування території перебувають пропозиції щодо землекористування, населені пункти та оцінки потенціалу міського розвитку на відповідній території.

**Генеральні плани населених пунктів (або «майстер-плани»):** Місцеві генеральні плани розробляються на рівні міст України. В багатьох країнах аналогічні документи відомі як «майстер-плани». Генеральні плани міст представляють загальне бачення розвитку та просторового зростання міста, закладають необхідні правові підвалини для регулювання використання земель на зразок зонування та контролю над поділом земель на ділянки, а також включають у себе плани будівництва навчальних закладів, житла, облаштування зелених насаджень та іншої інфраструктури відповідно до прогнозів змін чисельності населення. Згідно з міжнародними нормами сучасний майстер-план має представляти єдине та переконливе бачення громади, опрацьоване на основі прагнень її жителів, і має визначати конкретні заходи, необхідні для реалізації такого бачення.

**Плани зонування землі на території міста або територіальної громади** поділяються компетентними органами на зони, в межах яких землі можуть використовуватись у різних цілях. Таким чином, зонування — це методика планування землекористування, якою користуються проектувальники міст в органах місцевого самоврядування в більшості розвинутих країн світу. Плани зонування визначають можливі напрямки землекористування у територіальній громаді: комерційне, житлове, промислове або рекреаційне. Вони корисні для громади тим, що визначають стандарти розробки проектів для відповідного виду землекористування.

**Детальний план території:** Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.) виділяє 5-й рівень територіального планування. У містах із чисельністю населення більше 50 тисяч осіб мають розроблятися також «детальні плани території» для окремих мікрорайонів та об'єктів міста, на яких планується нове будівництво. Ці плани підлягають обговоренню з місцевим населенням, затверджуються місцевою радою та оприлюднюються.

Згідно з законодавством України у сфері містобудування всі міста з чисельністю населення більше 50 тисяч осіб розробляють місцеві генеральні плани («майстер-плани»)<sup>117</sup>. Розробником генеральних планів є державні проектні інститути, провідним серед яких є «Діпромісто»<sup>118</sup>. Цей інститут є розробником генеральних планів більшості обласних центрів (крім окремих міст типу Києва, які самостійно розробляють власні генеральні плани). У Києві створено власний інститут: КО «Інститут генерального плану міста Києва». До генеральних планів міст, селищ і сіл в Україні мають розроблятися плани зонування із зазначенням об'єктів житлового будівництва, навчальних закладів, зелених насаджень та іншої інфраструктури. Такі плани розробляються на постійній основі на прохання міст і теоретично формуються з урахуванням тенденцій перспективного розвитку міста.

<sup>117</sup> Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», № 3038-17, 17.02.2011 р.

<sup>118</sup> Ще два таких проектних інститути — це Науково дослідний і проектний інститут містобудування та ДП «Український державний науково-дослідний і проектний інститут цивільного будівництва».

Обмеженість ресурсів та монополія на розробку генеральних планів на центральному рівні призвела до того, що багато міст не розробляли й не оновлювали свої генеральні плани, що обмежує здатність місцевої влади ефективно керувати своїми землями та майном. Проведене Мінрегіоном у травні 2013 року обстеження показало, що лише 62% з усіх обласних центрів, 42% міст районного значення (або райцентрів), 21% селищ міського типу та 14% сіл мають генеральні плани<sup>119</sup>. Крім того, в усій Україні було розроблено лише 33 плани зонування та 624 детальних плани територій. «Діпромiсто» та два інших проектних інститути, що розробляють плани просторового розвитку для міст і територій мають недостатньо персоналу та перевантажені роботою. Їм часто буває важко задовольняти наявний попит і здійснювати розробку місцевих планів у встановлені строки. Крім того, винагорода «Діпромiста», як правило, є непідйомною для малих міст із обмеженими бюджетами. Крім того, оскільки на практиці офіційним визнанням користуються, як правило, плани, розроблені «Діпромiстом», то саме цей інститут є основним партнером для міст у цій сфері (див. рисунок 88); у зв'язку з цим у ньому спостерігається відставання в розробці генеральних планів, унаслідок чого генеральні плани міст застарівають. Згідно з міжнародною практикою затверджувати плани міст може один орган регулювання на національному, регіональному або місцевому рівні, але розробка планів є відкритою для залучення виконавців.

Водночас, до законодавчих актів, які вимагали, щоб розробка планів здійснювалась через державні проектні інститути, нещодавно були внесені зміни, які передбачають можливість розробки планів приватними підприємствами, ліцензованими державою, але ці зміни наразі не набрали чинності<sup>120</sup>. Ці недавні зміни, фактично, ліквідують монополію державних науково-дослідних інститутів у сфері архітектурного та будівельного контролю й відкривають можливість залучення приватного сектору. Коли ці зміни буде реалізовано, вони внесуть набагато більше гнучкості та контролю на місцевому рівні у сферу містобудування, що дасть місцевій владі змогу використовувати його як інструмент розвитку. Конкуренція з боку приватного сектору також має стати «стимулом» до оновлення методів роботи для всіх розробників планів, включаючи проектні інститути.

Величезні розбіжності між законодавством у сфері планування та практикою, що склалась у цій сфері в Україні, знижує рівень довіри громадськості до системи планування. Законодавство у сфері планування в Україні встановлює обов'язковість розробки та оприлюднення документів щодо планування, зонування та містобудування; передбачають залучення громадськості до процедур забудови; та чітко визначають зрозумілий порядок одержання дозволів на будівництво. Але на практиці положення законодавства виконуються не завжди. Генеральні плани часто є непублічними документами та не втілюються в життя. Документи щодо зонування розробляються неузгоджено та не відповідають генеральним планам. Порядок одержання дозволів на розробку проектної документації та виконання будівельних робіт залишається надмірно ускладненим; це відкриває можливості для посередників, що їх залучають приватні забудовники для виконання цих завдань, що підвищує ймовірність корупції.

Генеральні плани оприлюднюються лише частково, а така практика сприяє спекуляціям земельними ділянками, а не цілеспрямованому здійсненню приватних інвестицій, що суперечить цілям самих генеральних планів. І хоча міста України зобов'язані за законом мати генеральні плани, враховувати пропозиції громадськості та проводити слухання щодо рішень у сфері планування, включаючи розробку проектів документів, самі генеральні плани оприлюднюються далеко не завжди. Наприклад, у Києві офіційний «Генплан 2020» оприлюднено на сайті не в повному обсязі. Однак київський «Генплан 2025», розробка якого триває, вже оприлюднено на сайті завдяки недавнім зусиллям уряду, спрямованим на розширення доступу громадськості до інформації. Попри те, що генеральні плани підлягають оприлюдненню згідно з положеннями закону 2011 року<sup>121</sup>, деякі міста досі їх не оприлюднили. Ця часткова секретність на місцевому рівні явно суперечить практиці розробки стратегічних планів, що обговорюються нижче, адже вони, за своєю природою, спираються на пропозиції заінтересованих осіб та є повністю публічними документами, що оприлюднюються на сайтах у повному обсязі. Ця ситуація з секретністю на місцевому рівні, схоже, незабаром зазнає змін: у відповідь на прийняті у 2011 році закони про доступ до публічної інформації Мінрегіон, що відповідає за сферу планування, поступово впроваджує принципи електронного врядування для розширення прозорості та публічного доступу до інформації. Виконане Мінрегіоном обстеження показало, що міста поволі починають публікувати свої плани в Інтернеті; у 2013 році 73 міста оприлюднили свої генеральні плани на сайтах, а у 2014 році таких міст було вже 169 (це відповідає 40% від загальної кількості розроблених генеральних планів). Мінрегіон прагне до оприлюднення в Інтернеті всіх оновлених генеральних планів для населених пунктів усіх типів до кінця 2015 року.

119 <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/1067/2330.05.13.pdf>

120 Закон № 1546 від 9 квітня 2015 року, підписаний Президентом України в червні 2015 року.

121 Стаття 14 Закону № 3038-17, прийнятого у 2011 році

Рисунок 87. Ієрархія просторових планів, розробником яких є «Діпромiсто»



Подальша децентралізація системи планування дасть розробникам планів додаткові повноваження для опрацювання рекомендацій щодо генеральних планів і планів зонування, які враховують інтереси міста та погляди заінтересованих осіб на місцевому рівні. Децентралізація повноважень з планування, що дала розробникам планів на рівні міст змогу вносити зміни до генеральних планів міст, дозволить їм також запроваджувати стимули у формі зонування в інтересах громади, покликані зробити об'єкти нерухомості привабливішими для забудовника. Це сприятиме формуванню функціональної та прозорої системи містобудування як потужного інструменту в руках місцевої влади, який забезпечить врахування закономірностей розвитку та економічних потреб міста й розробляти плани, спрямовані на реалізацію спільного бачення економічного та просторового розвитку. Завдяки цьому розроблятимуться плани, які краще враховують фактичну ситуацію в містах, чисельність населення яких зменшується, та краще віддзеркалюватимуть побажання заінтересованих сторін у містах.

## Стратегічні плани

Стратегічні плани розробляються в Україні в рамках незалежного процесу відповідно до міжнародних стандартів. І хоча вони не замінюють собою генеральні плани, вони закрили прогалину, що утворилась у містах, які не мають оновлених генеральних планів. Стратегічні плани націлені, головним чином, на соціально-економічний розвиток через зміцнення конкурентоспроможності міста, а також мають на меті поліпшення доступності та підвищення якості місцевої інфраструктури та послуг. Ці плани, загалом, допомагають зорієнтувати керівництво міст у сфері реалізації соціально-економічної політики. Стратегічні плани — це документи, що розробляються на місцях. Вони існують паралельно з генеральними планами, в яких основна увага приділяється соціальним та економічним стратегіям, покликаним сполучити фізичне та просторове планування. Їх розробка часто фінансується зовнішніми донорами, які також допомагають у їх розробці. Стратегічні плани розробляються на додачу до генеральних планів (майстер-планів) у багатьох містах світу. Зокрема, Київ розробив свою Стратегію розвитку міста (СРМ) на період до 2025 року за підтримки з боку альянсу міст Cities Alliance та інших партнерів на зразок Фонду ефективного врядування (див. виноску 10). Розробка стратегічних планів на кшталт СРМ дає територіальним громадам змогу узгодити бачення майбутнього розвитку в режимі консультацій із ключовими заінтересованими особами та широкою громадськістю. Бачення розвитку визначається за результатами аналізу економічних переваг міста, його слабких місць, можливостей і загроз на основі детальної діагностики місцевого економічного потенціалу, існуючої інфраструктури, а також інших місцевих та регіональних переваг у порівнянні з сусідніми містами та державами. З метою реалізації свого бачення розвитку міста узгоджують стратегічні плани дій та інвестицій, на основі яких можуть розроблятися плани капіталовкладень місцевої влади або залучатися кошти донорів та приватних інвесторів.

Розробка стратегічних планів розглядається як корисна робота, спрямована на стратегічне розв'язання соціально-економічних проблем; водночас, ці плани не є дієвим засобом забезпечення їх реалізації, якщо вони не супроводжуються фінансуванням. Варто відзначити, що ці плани не повинні використовуватися взамін планів землекористування та зонування, й не можуть застосовуватися, наприклад, для визначення змін у землекористуванні для окремих будівель або земельних ділянок на території наявної забудови, придатних для нового будівництва. Заінтересовані сторони в містах часто сприймають стратегічні плани як такі, що є доречнішими для міста, ніж офіційно розроблені та затверджені генеральні плани просто через те, що стратегічні плани розробляються на місцях із залученням заінтересованих сторін. Запровадження стратегічних планів у процес містобудування в містах України — це крок у правильному напрямку; стратегічні плани можуть послужити інформаційним підґрунтям для розробки генеральних планів, допомагаючи враховувати актуальні економічні та соціальні прогнози для конкретного міста й забезпечуючи висунення громадських інтересів на передній план у процесі планування. На відміну від цього, генеральні плани, як правило, розробляються періодично й мають довгостроковий характер: вони розраховані на 15-30 років. Дещо коротший часовий обрій планування в 5-10 років, що використовується для розробки стратегічних планів, робить їх розробку простішою та, можливо, дешевшою. Вони, зокрема, можуть служити інформаційним підґрунтям для регулярного оновлення та внесення змін у генеральні плани та інші документи у сфері просторового планування.

## Плани зонування

Закони про централізацію, ухвалені у 2012 році, запровадили обов'язковість централізованої розробки місцевих планів зонування території; дуже ймовірно, що такий підхід виявиться неефективним і надто дорогим з огляду на його віддаленість від реалій на місцях і те, що він суперечить передовій практиці. Місцеві розробники планів знають свої міста краще. Їм легше визначити закономірності та обмеження просторового зростання. Саме з цієї причини плани зонування в різних країнах розробляються проектними організаціями на рівні міст. Плани зонування, розроблені центральним урядом, заохочують забудову, що не відповідає поточним та/або прогнозним сценаріям розвитку. Суто технічно забудовники зобов'язані провести консультації з місцевою владою, врахувати положення генерального плану та провести громадські слухання, перш ніж переходити до будівництва. Фактично, затвердження документації здійснюється на підставі планів зонування, розроблених централізовано, що можуть не віддзеркалювати поглядів керівництва та мешканців міст. Ця проблема додатково ускладнюється слабкістю нагляду та контролю у сфері розслідування випадків незаконного будівництва по всій країні. Законодавство у сфері планування має передбачати розробку планів зонування, документів із зонування та закріплення функцій із надання дозволів на будівництво на рівні міст, що відповідає світовій передовій практиці. Такі реформи мають супроводжуватись відповідною розбудовою спроможностей та проведенням навчання на рівні міст, адже місцева влада не має на даний час досвіду розв'язання питань зонування, що лише посилює їхню залежність від централізованих проектних



організацій у Києві. Крім того, плани зонування мають регулярно оновлюватися, забезпечуватися примусовим виконанням та оприлюднюватися в Інтернеті. На даний час плани зонування, фактично, є непублічними документами, що є пережитком адміністративної економіки та заважає нормальному здійсненню забудови на основі потреб ринку.

## ВИНОСКА 10. СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ МІСТА КИЄВА ДО 2025 РОКУ (ЗА ПІДТРИМКИ ГРАНТУ ВІД CITIES ALLIANCE ТА ІНШИХ ПАРТНЕРІВ)

### Бачення розвитку:

До 2025 року Київ стане інноваційним центром східноєвропейського регіону з потужною конкурентною позицією та чіткими пріоритетами розвитку. Містом, що зберегло і розвиває свою унікальність та історичний спадок, постійно підвищує якість життя мешканців і приваблює для ведення бізнесу. Його розвиток здійснюватиметься у тісній співпраці із підприємцями та інвесторами, при постійному поліпшенні системи управління, із збереженням зеленого надбання міста. У міжнародному масштабі Київ буде охарактеризований як 1) найзеленіша столиця Європи, 2) визнане місце зустрічі Заходу та Сходу, 3) екологічне чисте місто, яким пишаються його мешканці.

### Ціль стратегічного розвитку:

- Збільшення економічного добробуту (вираженого валовим регіональним продуктом на душу населення) міста в ~2 рази до 2025 р.
- Кардинальне поліпшення комфорту життя мешканців (поліпшення індексу комфорту життя в 1,8 рази).

### Місто майбутнього – яке воно?

Динамічне, стимулює інновації

Унікальне, зберігає та розвиває свою самобутність

Затишне, підвищує якість життя

Відкрите для бізнесу

Зрозуміле, із прозорим управлінням

Зелене та збалансоване

### Київ у міжнародному масштабі

Найзеленіша столиця Європи

Визнане місце зустрічі заходу та сходу

Місто, яким пишаються його мешканці

Спостерігається неузгодженість фактичних тенденцій просторового розвитку та тенденцій просторового розвитку, що прогнозуються в планах. Більш ретельний розгляд авторами цієї глави запланованих проектів та фактичних змін у землекористуванні, які відбулись у двох містах: Києві – місті, що зростає, та Херсоні – місті, що згасає, дав змогу виявити порушення процедур зонування та проектування будівель, що призводять до забудови з порушенням вимог законодавства щодо зонування. Будівлі, не передбачені планами, було збудовано, а от будівлі, передбачені планами – ні. Незважаючи на детальну правову базу подання заяв на оформлення дозволів на виконання будівельних робіт було виявлено порушення норм просторового планування, зокрема, в Києві<sup>122</sup>. Тут надавались дозволи на будівництво будівель із порушенням зональних обмежень – іноді на шкоду сусіднім історичним будівлям.

Для міст України досі не розроблено стандарти зонування для міст, що занепадають, хоча такі стандарти існують та використовуються у світі. Зокрема, у США міста, що занепадають (наприклад, Янгстаун у штаті Огайо), переглянули свої норми зонування в напрямку перетворення зон промислової та комерційної забудови на парки, зони рекреаційного призначення та природного озеленення. Переглянути зонування вперше було запропоновано в Плані Янгстауна на 2010 рік.

<sup>122</sup> Спостереження автора ґрунтуються на результатах дослідного візиту команди авторів у Київ у 2014 році.

## Залучення громадськості

Попри те, що залучення громадськості є обов'язковим елементом у процесі оформлення дозволів в Україні, воно часто відбувається в обмеженому обсязі. При цьому на практиці норми щодо залучення громадян і проведення громадських слухань під час проектування часто не виконуються. Обов'язковість проведення громадських слухань установлено статтею 13 Закону України «Про самоврядування в Україні», але порядок проведення громадських слухань<sup>123</sup> досі не виконується в повному обсязі, а місцеві урядові органи досі не внесли відповідні зміни у статuti своїх територіальних громад. Наслідком цього є неорганізоване проведення таких консультацій, залишене на відкуп політикам; це не забезпечує належної взаємодії з громадськістю та часто призводить до порушення графіку проведення громадських слухань (вони можуть проводитись дуже рідко – навіть раз на рік), а пропозиції громадян, висловлені під час консультацій, часто підлягають затвердженню загальнодержавними або місцевими органами влади.

Дедалі більше міст почали публікувати плани свого розвитку, але доступність детальних планів зонування та планів будівель для громадськості залишає бажати кращого. Це підвищує ймовірність порушень у процесі розробки планів через брак можливості підтвердження рішень посадових осіб щодо землекористування або стану забудови певної земельної ділянки. Оскільки переважна більшість міст не мають електронних ГІС-систем, то відсутність інформації про земельні ділянки та будівлі в цифровій формі також перешкоджає ефективному здійсненню процесу планування.

Порушення норм планування в містах України віддзеркалюють брак обізнаності громадськості про своє право на участь та відсутність захисту цього права. Уряд утворив «державні координаційні ради з питань розвитку громадянського суспільства», але соціальна підзвітність залишається слабкою. Досі відсутні офіційні канали комунікації або проведення консультацій із центральними урядовими органами з питань містобудування. Громадяни України, в основному, не обізнані зі своїми правами на участь в обговоренні або виявляють пасивність у відвіданні громадських слухань. Ситуація починає поволі змінюватися, зокрема, в Києві, де постало майже 20 «низових» ініціатив у сфері політики розвитку міста. Одна з цих ініціатив вимагає відкриття Генерального плану Києва, котрий зараз є недоступним для громадськості, для пропозицій громадськості. Організації громадянського суспільства мають критичну вагу для налагоджування, відстоювання та забезпечення залучення громадськості згідно з положеннями норм планування. Для зміцнення «попиту» на участь громадськості та досягнення прозорості інформації, що розробляється урядовими органами, знадобляться подальші інвестиції в інформаційні та громадські кампанії. Ситуацію з розробкою Генерального плану міста Детройта розглянуто у виносці 11.

### ВИНОСКА 11. ГЕНЕРАЛЬНИЙ ПЛАН М. ДЕТРОЙТА (США)

Колись Детройт посідав за чисельністю населення четверте місце у США, але на початок 1990-х чисельність населення міста зменшилась більш ніж на 800 000 осіб у порівнянні з піковим значенням, досягнутим у 1960 році. У місті зменшувалась кількість промислових підприємств, скорочувалось населення, спостерігався значний рівень бідності та було покинуто чимало житла. Лише десь у 2008 році Детройт почав робити спроби подолання більшості цих викликів на загальноміському рівні.

У період з 2010 по 2012 рік для Детройту було розроблено новий генеральний план під назвою *Detroit Future City* («Детройт — місто майбутнього»). Цей документ став першим генеральним планом розвитку міста з 1960-х років та одним із перших генеральних планів у США, в якому згасання було відверто визнане як центральний елемент планування міста та міської політики на майбутнє. Розробка цього плану фінансувалась фондом Kresge Foundation зі штату Мічиган, а авторами плану став колектив консультантів з питань планування, інженерної справи та проектування міст. План було оприлюднено у 2012 році після тривалого громадського обговорення, під час якого було проведено більш ніж 3000 зустрічей з громадськістю для обговорення пропозицій та ідей щодо майбутнього міста<sup>124</sup>. Загальне бачення плану *Detroit Future City* спирається на визнання того, що місто втрачає населення, що в ньому є покинуте житло, що місто покидають промислові підприємства, а в майбутньому місто матиме меншу та інакшу економічну структуру. Після оприлюднення детройтський план широко оприлюднювався у Сполучених Штатах і здобув широке схвалення<sup>125</sup>.

<sup>123</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996.

<sup>124</sup> Див. сайт *Detroit Future City* за адресою [www.detroitfuturecity.com](http://www.detroitfuturecity.com).

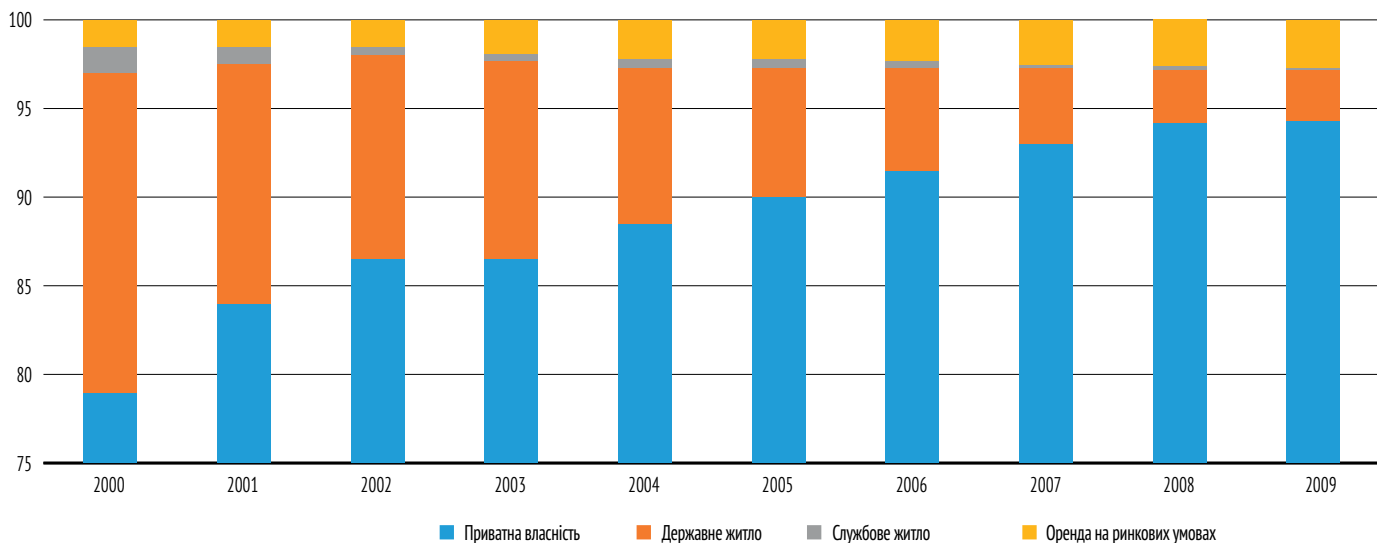
<sup>125</sup> «Detroit Future City» — Стратегічний рамковий план міста Детройта, 2012 рік

## III. Ринок житла

### Наслідки демографічних змін для житлового фонду

Ринок житла в Україні характеризується дуже високою часткою житла у власності, незначною кількістю варіантів оренди та мінімальними обсягами іпотечного кредитування. У результаті приватизації, проведеної після здобуття незалежності від Радянського Союзу у 1991 році, частка житла у власності у 2010 році перевищувала 94% (див. рисунки 88 та 89). Водночас, пропозиція нової нерухомості для оренди як прийняттого варіанту забезпечення житлом молоді та міських мігрантів залишалась дуже обмеженою. Крім того, дуже небагато домогосподарств спроможні одержувати іпотечні кредити, тому їм доводиться фінансувати купівлю житла іншими засобами (зокрема, за рахунок заощаджень або позик від інших членів сім'ї – див. рисунок 90). Фактично, в Україні більшість домогосподарств із середнім рівнем доходу не можуть дозволити собі придбання житла. Відношення ціни до доходу в Україні<sup>126</sup> становить 16,8, що більш ніж учетверо перевищує відповідний показник Німеччини (рисунок 91). Усі ці умови призвели до виникнення чималого «тіньового ринку» неоформлених документально схем оренди житла із незахищеністю прав орендарів та орендодавців та масовим ухилянням від сплати податків.

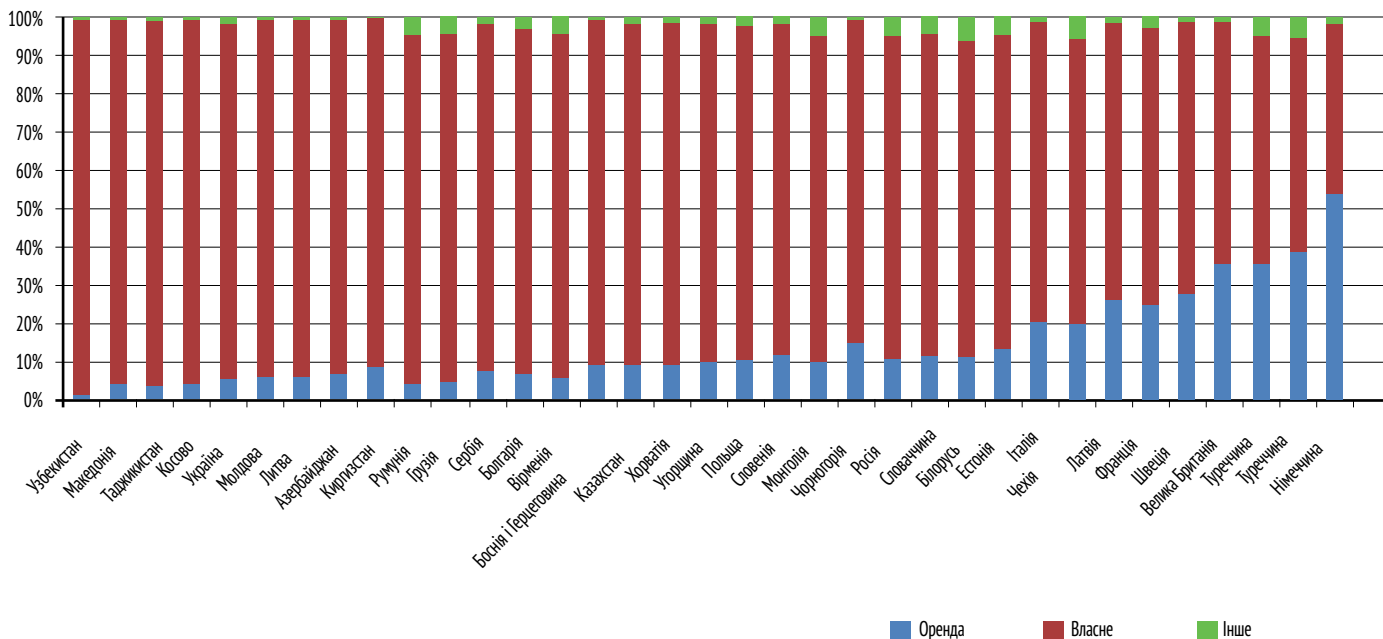
Рисунок 88. Розподіл житлового фонду за формою власності, 2000-2009 роки



Джерело: Державна служба статистики України

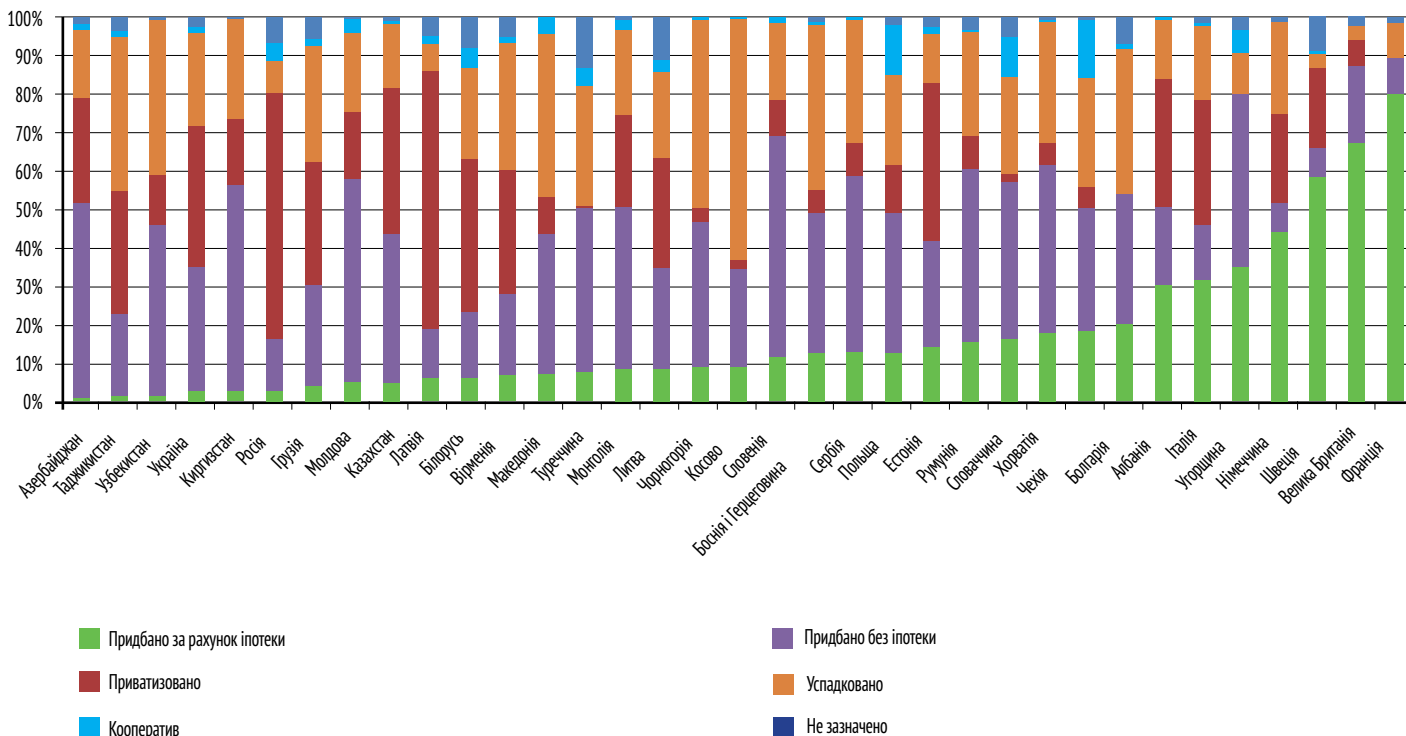
<sup>126</sup> Відношення вартості житла до доходу – це відношення медіанної ціни на житло до медіанного річного наявного доходу (після оподаткування), що вимірюється в кількості років одержання доходу. Медіанна вартість житла та медіанна заробітна плата визначаються як середній показник для вибірки міст у межах країни. Зокрема, в Україні цей показник оцінюється на основі 16 міст, включаючи всі основні обласні центри. У Росії показник визначається за 24 містами по всій країні, для Польщі – за 22 містами, а у США – приблизно за 240 містами. У випадку України людині, що одержує середній дохід, доведеться заощаджувати його протягом 17 років, щоб придбати житло.

Рисунок 89. Житловий фонд у розрізі країн



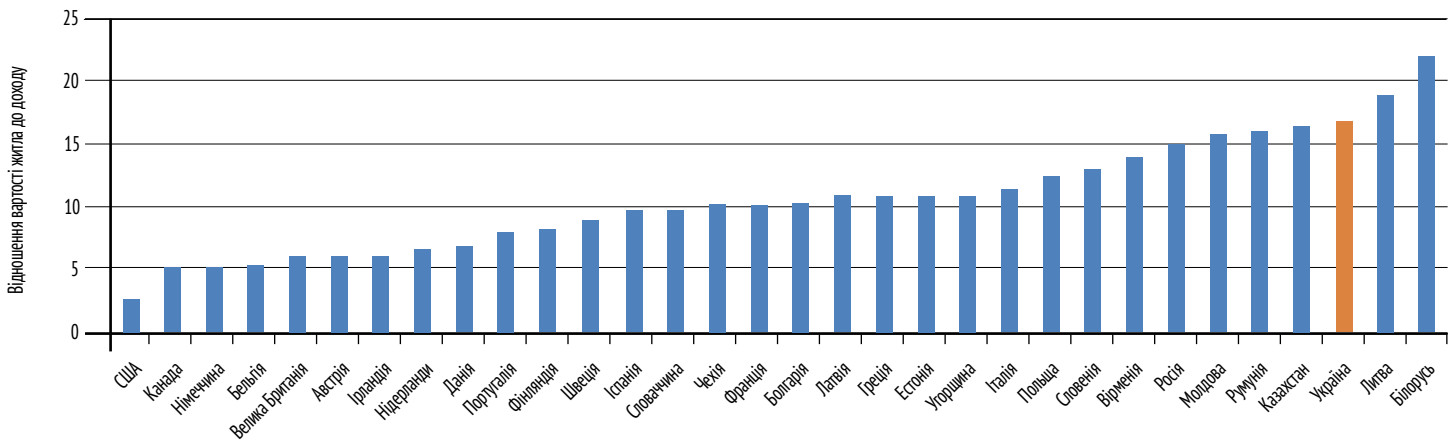
Джерело: оцінки на основі обстеження Living in Transition («Життя в умовах перехідної економіки»), Європейський банк реконструкції та розвитку та Світовий Банк, 2010 рік.

Рисунок 90. Рівень проникнення іпотечного кредитування



Джерело: оцінки за результатами обстеження Living in Transition («Життя в умовах перехідної економіки»), 2010 р.

Рисунок 91. Відношення вартості житла до доходу



Джерело: Numbeo, 2011 р.

Житлове будівництво в Україні віддзеркалює перехідний стан демографічних показників країни та регіональні тенденції урбанізації, що обговорювались у главі 1 цієї доповіді. Обсяги нового житлового будівництва на Заході України, де рівень урбанізації до здобуття незалежності у 1991 році був найнижчим в Україні, є відносно високими. « 2919 році лідером Західного регіону за кількістю помешкань, введених в експлуатацію, стала Івано-Франківська область (5540 помешкань), що підтверджується дуже стрімким зростанням інтенсивності нічного освітлення, зареєстрованим у цій області. За матеріалами недавнього дослідження ринку житла та мобільності населення, проведеного Світовим банком, протягом останніх п'яти років ця область входила в п'ятірку областей, що ведуть перед за кількістю помешкань, введених в експлуатацію, на 1000 осіб. В інших областях Західної України показники житлового будівництва на 1000 осіб також перевищували середній рівень<sup>127</sup>. Розвиток туризму та інвестиції, здійснені останнім часом українцями, що живуть за кордоном, сприяли активізації житлового будівництва. І навпаки, в областях Східної України спостерігались дуже низькі обсяги житлового будівництва. У 201 році кількість нових завершених будівництвом і заселених помешкань на 1000 жителів була меншою від 0,63 (у Дніпропетровській області). І хоча темпи будівництва у великих містах (Донецьку, Харкові та Дніпропетровську) перевищували у 2010 році цей середній показник, вони все одно були нижчими від середнього рівня по Західному регіону, причому з огляду на недавній конфлікт вони, як очікується, значно зменшаться. Навіть під час будівельного буму 2006-2008 років кількість новозбудованих помешкань у цих областях рідко перевищувала 1 помешкання на 100 жителів<sup>128</sup>. Стрімке зменшення чисельності населення цього регіону та й без того високі рівні урбанізації, схоже, є основними чинниками, що визначають малі обсяги будівництва. Як детальніше обговорювалося в розділі 2 глави 1, населення більшості міст і селищ Східного регіону протягом останніх двох десятиріч скорочувалось, а це є ключовим чинником, що сприяє суттєвому падінню попиту на житло.

127 Львівська область – 1,77; Чернівецька область – 2,27; Тернопільська область – 2,23. Те саме стосується й сусідньої Хмельницької області – 2,47. Бюро економічних і соціальних технологій, Housing Market and Labor Mobility («Ринок житла та трудова мобільність»), вересень 2011 року (звіт про дослідження, виконане за договором зі Світовим банком).

128 Бюро економічних і соціальних технологій, Housing Market and Labor Mobility («Ринок житла та трудова мобільність»), вересень 2011 року (звіт про дослідження, виконане за договором зі Світовим банком).

Дуже висока частка житла у власності в Україні, зокрема, стала перешкодою на шляху залишенню житла мешканцями, що є проблемою, характерною для тих міст Європи та Сполучених Штатів, населення яких скорочується. Як було показано у главі 1, рівень внутрішньої міграції населення в Україні є нижчим від очікуваного. Така ситуація пов'язана з поєднанням кількох чинників: дуже високою часткою житла у власності; обмеженим доступом до фінансування, що ускладнює фінансування витрат на переїзд, і недорозвинутий ринок житла. Крім того, у місцевостях, у яких економічні можливості скоротились, домогосподарствам важко знаходити охочих придбати житло, через що вони неохоче виїжджають із таких місцевостей. Це твердження є особливо правдивим по відношенню до громадян похилого віку, які загалом менш схильні до переїздів та більшою мірою залежать від пенсій. У результаті населення України, як правило, залишається в містах, що занепадають, попри скорочення економічних можливостей. У випадку поліпшення умов на ринку житла можна було б очікувати зростання мобільності домогосподарств (трудоових ресурсів), що призвело б до зростання кількості покинутих помешкань у містах, що в економічному сенсі приходять у занепад. Саме така динаміка спостерігалась в інших країнах у містах, що занепадають: Клівленді, Детройті, Лейпцигу.

Якість та кількість багатоквартирного житла знижуються через відкладання ремонтів та високу вартість обслуговування<sup>129</sup>. Міські житлово-експлуатаційні організації забезпечують колективне обслуговування (постачання води, тепла та електроенергії) значної кількості будинків, споруджених до 1991 року<sup>130</sup>. Цей житловий фонд складається з 19,3 млн квартир – 422 квартири на 1000 жителів. За цим показником Україна трохи відстає від середнього показника по ЄС-27 (446 квартир), але випереджає, зокрема, Польщу (349), Словаччину (370), Румунію (391) та Словенію (410). Внаслідок депопуляції розмір житлового фонду на 1000 жителів, імовірно, перевищить середній показник ЄС (це питання обговорювалося в рамках аналізу «площі забудови», представленого в розділі 4 глави 1). Водночас, якість житлового фонду є набагато нижчою за європейські норми. Три чверті будинків було збудовано в період з 1945 по 1990 рік (див. таблицю 15), і утримання багатьох із них здійснюється незадовільно. Необхідні ремонти, зокрема, дахів і ліфтів часто виконуються з затримкою або взагалі не виконуються; внаслідок цього більшість власників житла володіють малоцінним майном у незадовільному стані. Виконувати роботи, які підвищують вартість і якість житла, часто буває важко через слабкість регуляторного та правозастосовного середовища в порівнянні з умовами діяльності асоціацій власників житла, які зазвичай є власниками багатоквартирних житлових будинків у країнах Європи або у США.

Таблиця 15. Розподіл житлового фонду за віком

	Рік	до 1919	1919-1945	1946-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	після 2000
<b>Україна</b>	2010	4,7	11,8	49,2	16,2	10,7	4,4	3
<b>Естонія</b>	2009	9,4	14,2	30	21,5	19,6	2	3,3
<b>Латвія</b>	2008	13,8	13,1	22,1	19,4	20,2	7	4,4
<b>Австрія</b>	2009	15,2	8,2	28	15,2	11,5	13,6	8,3
<b>Нідерланди</b>	2009	6,9	13,9	27	17	15,4	12	7,9
<b>Швеція</b>	2008	12,1	14,7	37	16,8	9,4	5,5	4,6
<b>Португалія</b>	2008	7,4	10	21,9	16,1	18,8	17,7	8,1

Джерело: статистика щодо житлового фонду в ЄС (2010 р.); Державна служба статистики України; розрахунки<sup>131</sup>

<sup>129</sup> Там же

<sup>130</sup> Там же, стор. 12

<sup>131</sup> Там же

Неефективна або непрацююча система реєстрації земельних ділянок і прав власності на нерухомість в Україні стримує розвиток будівництва дешевого житла. На вартість землі припадає значна частка сукупних витрат на будівництво, що робить дешеве житло менш доступним. Транзакційні витрати, пов'язані з придбанням або забезпеченням виділення земельної ділянки для будівництва житла місцевою владою, є непрозорими, але значними за розміром. За даними останньої доповіді Світового банку Doing Business (2015 р.) для одержання дозволів на будівництво потрібно пройти вісім окремих процедур, які в цілому тривають 64 дні та обходяться у 10,2% вартості (це один із найвищих показників у регіоні). Для передання права власності на об'єкт нерухомості необхідно здійснити сім окремих процедур, які в цілому тривають 27 днів та обходяться у 2% вартості майна (це один із найвищих показників у регіоні). У світі Україна посідає 70-те місце серед 189 країн за показниками простоти оформлення дозволів на будівництво та 59-те за легкістю реєстрації нерухомого майна<sup>132</sup>. Із 25 млн земельних ділянок у країні до кадастру внесено лише близько 12 млн. При цьому кадастр не містить інформації про земельні ділянки, що були зареєстровані до набрання чинності Земельним кодексом України в січні 2002 року. Реєстрацією прав власності на земельні ділянки та будівлі відають два різних органи. Реєстрацію прав власності на квартири, будинки та інші будівлі здійснюють бюро технічної інвентаризації при місцевих державних адміністраціях. Веденням реєстру опікується Міністерство юстиції. Реєстрацію прав власності на земельні ділянки здійснюють місцеві органи Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру (об'єднаної у 2015 році з Державним агентством земельних ресурсів та Державним агентством картографії). Внаслідок цього трапляються випадки реєстрації однієї земельної ділянки у власності кількох осіб, що загострює ризик юридичних суперечок. Доступ до земельних ділянок комунальної власності в цілях будівництва може бути організований двома шляхами: через земельні аукціони та в неконкурентний спосіб. Обидва підходи мають свої особливості з точки зору проблем і витрат, що ускладнює оцінку ризиків і прибутковості інвестицій. Внаслідок цього інвестори залишаються в невизначеності щодо різноманітних характеристик земельної ділянки: її транспортної доступності, наявності інженерних мереж та інфраструктури, екологічного стану та обмежень у використанні земельної ділянки.

Неповнота містобудівної документації в більшості міст України призводить до нерозуміння місцевою владою напрямків розвитку та видів діяльності, що можуть здійснюватися на кожній із земельних ділянок<sup>133</sup>. Відсутність генеральних планів та детальних планів зонування території в деяких містах робить забудову міст більш хаотичною, підвищує ризик перенаселеності міст, що зростають, а також ризик наявності порожнього та нереалізованого житлового фонду в містах, що занепадають. Нове будівництво часто здійснюється за рахунок території вільних місць і парків у містах, оскільки розширення меж міст, що зростають, обтяжується складним процесом планування, який призводить до виникнення спорів між містами та районами. Забудова на ділянках старої забудови також пов'язана з проблемами, оскільки вона робить необхідним тривалий і дорогий процес зміни типу землекористування, а також вжиття необхідних заходів з усунення забруднень.

<sup>132</sup> За даними дослідження Doing Business 2015. Going Beyond Efficiency; Economy Profile 2015: Ukraine (Washington, DC: World Bank, 2014), на сайті <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/~media/giawb/doing%20business/documents/profiles/country/UKR.pdf?ver=2>

<sup>133</sup> Ринок житла та трудова мобільність

## IV. Планування як інструмент роботи в умовах зростання та занепаду міст

### Планування заради динамічного зростання

Міста, що зростають в Україні, теоретично мають змогу розширити свою територію на підставі Генерального плану, а не на основі потреб ринку; водночас, практичне здійснення цього процесу пов'язане з проблемами й місцева влада намагається уникати необхідності зміни меж міст, а така ситуація сприяє безконтрольному розповзанню міст. У теорії розширення території міста забезпечує доступ до незабудованих земель, які можуть бути перетворені на окремі інтенсивні субринки в рамках державної системи планування, що регулює тип, місце та обсяг забудови. На ділі ж межі міста є фіксованими, що не заважає розповзанню міст: забудова здійснюється за межами міста, що заважає роботі з централізованого планування. Наприклад, територію міста Києва було збільшено в 1961 році, а потім у 2001 році, однак усе одно ці межі не збігаються з реальною територією міста. Межі міста мають політичний характер, але управління зростанням ефективніше здійснювати тоді, коли межі міста визначаються потребами в транспорті, працевлаштуванні та житлі. З цими проблемами стикається чимало країн, особливо серед країн колишнього радянського блоку. Деякі з них розв'язують їх шляхом утворення функціональних або адміністративних агломерацій, що складаються з міста та передмість, у яких густина населення є найвищою. Поняття міст-регіонів здобуває дедалі більшу популярність серед розробників планів у Європі, але в Україні цей підхід популярності наразі не здобув.

Зонування також є недостатньо гнучким та прозорим, тому планувати зростання за межами території, охопленої генеральним планом, дуже важко, особливо на субринках, що зростають. Планування на субринках, що зростають, вимагає зонування, яке передбачає можливість будівництва з урахуванням як поточного, так і прогнозного перспективного попиту. На практиці «верхній граничний обсяг» будівництва в рамках зонування не встановлюється, що дає містам змогу вносити зміни до зонування з наданням дозволів на додаткове будівництво. Наприклад, у Нью-Йорку дефіцит земель для додаткового будівництва адміністративних будівель у центральній частині Мангеттену змусив місто до того, щоб запропонувати можливість ущільнення забудови в так званому «коридорі Вандербілта». В умовах України існують кілька коридорів зростання, але зонування здійснюється негнучко та без чіткої ув'язки з попитом.

Без стратегічних інвестицій в інфраструктуру або послуги міста, що зростають, або допускають нову забудову на вже наявній території, або виходять на околицю. Висока вартість земельних ділянок у популярних територіях у межах існуючої території міста сприяє підвищенню витрат і часто заохочує надмірну забудову, покликану «компенсувати» витрати. З другого боку, вартість земельних ділянок на околицях підвищується через необхідність здійснення витрат на облаштування мереж та інфраструктури, що призводить до розповзання міст. Додатковим чинником складності у сфері містобудування в Україні є те, що чимало бажаних субринків є історичними територіями з суворими заходами контролю над забудовою, включаючи обмеження висоти будівель.

Міста, що зростають, і, зокрема, Київ, мають розробити генеральні плани, які орієнтуються на потреби міста, що зростатиме, захищаючи при цьому цінні культурні та історичні ресурси: парки, зелені смуги та історичні райони. Землекористування в цих містах, а особливо в житлових та комерційних районах, забудованих протягом ХХ сторіччя, характеризується низькою густиною та з легкістю може прийняти нові будівлі без необхідності забудови парків або історичних районів. Наприклад, останнім часом забудовники в Києві віддають перевагу будівництву хмарочосам, ігноруючи тим самим історичну важливість центру міста. Економіка, що розвивається, справляє тиск на наявний житловий фонд, штовхаючи ціни вгору, а отже підвищують ризик виселення малозабезпечених власників або орендарів житла, особливо якщо вони мешкають у дорогих центральних районах міст. Місцева влада має забезпечити впровадження стратегій будівництва житла на місцевому рівні, що заохочуватимуть участь приватного сектору в будівництві дешевого житла. На національному рівні необхідно провести реформу системи планування для того, щоб забезпечити збільшення пропозиції дешевого орендного житла на ринку. Економіка, що зростає, справляє тиск і на транспортну систему: зростає кількість робочих місць, а з нею – й кількість нових пасажирів. Система планування має враховувати цей чинник тиску при будівництві нових маршрутів та доріг.



## Планування для міст, що зменшуються

У багатьох містах України за багатьма демографічними показниками спостерігається згасання, але їх генеральні плани орієнтуються на тенденції до зростання (див., наприклад, виноску 12). Згасання місцевої економіки призводить до зниження попиту на території та до залишення зон промислової, торговельної та адміністративної забудови. Ці закинуті земельні ділянки часто бувають дуже великими, що призводить до масштабного падіння інтенсивності господарської діяльності в місті. Територіальний відбиток міста з часом починає зменшуватись або залишається незмінним, внаслідок чого виникає порочне коло зменшення чисельності населення та падіння якості життя. На жаль, угасання економіки не зменшує обсягу інфраструктури, необхідної для обслуговування житла, об'єктів виробництва, офісів та торговельних закладів, що залишилися в місті.

Законодавство України у сфері містобудування та стратегічні принципи спираються на очікування того, що в країні відбуватиметься зростання, а не зменшення та перерозподіл населення. У невеликій кількості міст, що зростають, і надалі залишатимуться необхідними процеси поділу земельних ділянок, виключень із принципів зонування та оформлення дозволів на забудову. Водночас, у більшості міст України кількість житлових новобудов є дуже невеликою, а попит на нові промислові або комерційні площі є незначним. У багатьох випадках більшість уже наявних об'єктів торгівлі або житла в місті залишаються незайнятими<sup>134</sup>. Законодавство України у сфері планування запроваджує систему, що засадничо не відповідає фактичним потребам міст країни, які залишаються неспроможними самостійно визначати власні пріоритети у сфері планування, а також пріоритети для приватних забудовників. Можливість доступу громадян до важливої інформації з питань планування, зонування та будівництва обмежується, як і їх спроможність розібратись у ній. Тим часом, впровадження подальших реформ, передбачених законодавством 2011 року, відбувається повільно.

З огляду на ці виклики до генеральних схем і генеральних планів мають бути включені нові інструменти управління зменшенням та перерозподілом населення як на національному рівні, так і на рівні міст. До них можна віднести знесення надлишкових об'єктів виробництва та застарілих житлових будівель, здійснення забудови на раніше забудованих ділянках, виділення заінтересованим особам земель, що не використовуються або є непотрібними, внесення змін до зонування для сприяння економічному розвитку тих об'єктів, що використовуються недостатньо, а також нові просторові стратегії, що враховують зменшення потреб в об'єктах житла та торгівлі в містах, що занепадають. Законодавство з питань планування має також передбачати відмінності в методиках планування, що мають урахувати взаємодію між зростанням та занепадом різних територій. Зокрема, у США міста, що занепадають (наприклад, Янгстаун у штаті Огайо), переглянули свої норми зонування в напрямку перетворення зон промислової та комерційної забудови на парки, зони рекреаційного призначення та природного озеленення. Переглянути зонування вперше було запропоновано в Плані Янгстауна на період до 2010 року, який було оприлюднено у 2004 році<sup>135</sup>. Подібні зміни у сфері зонування у випадку їх реалізації, як правило, стосуватимуться повторного використання покинутих промислових зон, а не територій житлової забудови з огляду на відносну стабільність ринку житла в Україні.

### ВИНОСКА 12. БРАК ЗВ'ЯЗКУ МІЖ РЕАЛЬНІСТЮ ТА ПЛАНОМ

Генеральний план міста Херсона передбачає створення рекреаційних зон уздовж узбережжя Дніпра. За словами деяких розробників планів розвитку з Херсона, з якими в рамках цього дослідження проводилися співбесіди, цей план «є нереалістичним; він не відображує реальний стан міста». Загалом херсонські розробники планів вважають розвиток міста та стан розробки його планів «замороженими». Узв'язку з економічним занепадом міста та загальними політичними проблемами України обсяги забудови були невеликими. Водночас, коригування нормативних документів з питань планування (зокрема, генерального плану міста або планів зонування) з урахуванням умов, що склалися, проходило досить важко з огляду на централізований характер планування в Україні.

<sup>134</sup> Проведене автором інтерв'ю з працівниками міської ради Херсона, 17 грудня 2014 року.

<sup>135</sup> Див. [http://www.cityofyoungstownoh.com/about\\_youngstown/youngstown\\_2010/plan/plan.aspx](http://www.cityofyoungstownoh.com/about_youngstown/youngstown_2010/plan/plan.aspx)

Міста України, що занепадають, стикаються з численними проблемами у сфері просторового планування, зокрема:

- Угасання міст справляє тиск на систему планування, спрямований на розробку проектів здійснення нової діяльності на покинутих або недовикористовуваних територіях. Це вимагає підприємницьких підходів з боку планових служб, спрямованих на прогнозування та залучення нової господарської діяльності.
- Відмова від території вимагає перегляду генеральних планів для врахування змін в обсягах діяльності або їх скорочення.
- Угасання міст може також вимагати зменшення або зміни територіального відбитку міста. Більшість тих, хто опікується розробкою планів у містах, із такою діяльністю незнайомі, а її здійснення у сфері містобудування зазвичай не практикується.
- Обслуговування наявної інфраструктури – це дорога та складна справа. Може виникнути потреба в плануванні скорочення інфраструктури пропорційно до зменшення чисельності населення та зниження економічної активності, що висуває додаткові вимоги до системи міського планування.

У різних країнах застосовуються різні підходи до розв'язання проблем міст, що занепадають. Деякі міста розробляють плани обмеження угасання, запроваджуючи різні стимули та здійснюючи інвестиції, тоді як інші зосереджуються на зменшенні територіальних відбитків міст і підвищенні ефективності використання наявних об'єктів. Міське планування відіграє важливу та сприятливу роль у застосуванні обох підходів до стабілізації або розвитку. І хоча в Доповіді про світовий розвиток (WDR) 2009 року висловлюються особливі погляди щодо міст, які не можуть сподіватися на відродження господарської діяльності, існують підтвердження того, що зусилля у сфері місцевого економічного розвитку, що передбачають оцінку економічних переваг, вад, можливостей та загроз міста з подальшим їх використанням як основи для переоцінки економічного потенціалу та шляхів розвитку міста, забезпечували успішне відродження деяких міст (добрим прикладом яких є Дрезден). Нові генеральні плани, розроблені для міст, що занепадають, можуть передбачати альтернативні напрямки використання земель у зонах промислової або комерційної забудови, що використовуються недостатньою мірою, включаючи їх використання в рекреаційних цілях або як природних об'єктів. Залучення громадськості може сприяти врахуванню думок або інтересів «знизу» у використанні таких територій, що можуть бути враховані в генеральних планах. Зонування може бути переглянуте таким чином, щоб забезпечити більш широкий вибір варіантів використання або усунути обмеження, які заважають репрофілювання об'єктів під інші види використання земель.

Розробникам державної політики в Україні варто пошукати в інших країнах прийнятні моделі планування, що дадуть змогу розробити політику управління тими містами країни, що занепадають. Німеччина запровадила модель, цікаву з точки зору перспективного планування в Україні (див. виноску 13). В Німеччині, як і в Україні, склалася традиція участі держави в міському плануванні, але економіка цієї країни є значно потужнішою і в ній сформувалася традиція прозорості врядування та участі громадян у рішеннях з питань планування. В Україні останніх трьох чинників немає. Водночас, і модель міського планування, що застосовується в США, також може виявитись непридатною для умов України. У США склалася традиція дуже децентралізованого планування та участі громадян у врядуванні, тоді як в Україні таких традицій немає. Міста України зіткнулися з масштабними проблемами на кшталт деіндустріалізації, які доцільніше розв'язувати на загальнодержавному та регіональному рівнях, а не на місцевому рівні, як це робиться у США. Зрештою, Україні не вдасться просто «скопювати» систему планування будь-якої іншої країни в повному обсязі; реформи в цій сфері мають враховувати якісні характеристики врядування в Україні, обумовлені історією країни, а також поняття прозорості врядування та громадської участі, з якими посадові особи та громадяни України знайомі меншою мірою.

## ВИНОСКА 13. ПОЛІТИКА ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ НА ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОМУ РІВНІ: ПЕРЕБУДОВА МІСТ НА СХОДІ ТА ЗАХОДІ (НІМЕЧЧИНА)

Возз'єднання Німеччини у 190 році стало каталізатором ряду інвестиційних проектів, спрямованих на возз'єднання та відбудову країни. На сьогоднішній день населення колишньої Східної Німеччини зменшилось на 12%, причому зменшення на 9% із них відбувалось протягом або під час возз'єднання впродовж 1990-х років<sup>136</sup>.

Стратегію державної політики було розроблено у 2001 році. Ця ініціатива під назвою Stadtumbau Ost (Перебудова міст на Сході) вартістю 2,5 млрд євро реалізовувалась у шести федеральних землях колишньої НДР. Ця стратегія, що діяла з 2002 по 2009 рік (її дію федеральні землі продовжили на другий строк до 2016 року) мала подвійну мету: 1) стабілізувати ринок житла шляхом знесення покинутих будинків або будинків, що використовуються недостатньою мірою; та 2) модернізувати центральні частини міст, наблизити умови проживання до сучасних стандартів і вдосконалити соціальну інфраструктуру<sup>137</sup>. Загальна мета плану Stadtumbau Ost полягала у знесенні 350 000 незаселених будинків із метою стабілізації ринку нерухомості, а також у залученні приватних інвестицій на засадах повторної забудови для будівництва нового житла (станом на 2007 рік було знесено 220 000 будинків)<sup>138</sup>. Глобальна економічна криза 2008 року призвела до подальшого зменшення чисельності населення, тому в рамках Stadtumbau Ost було запропоновано знести ще майже 350 000 будинків у період до 2016 року. Більшість із них (217 000) було знесено вже після офіційного завершення реалізації програми у 2009 році<sup>139</sup>. Федерація та землі витратили 320 млн євро на модернізацію районів у центрах міст шляхом адаптації міської інфраструктури, модернізації або знесення незайнятих торговельних об'єктів, збереження історичних будинків, а також загальних зусиль, спрямованих на наближення побутових умов до сучасних стандартів.

У 2004 році федеральний уряд розпочав реалізацію програми Stadtumbau West на території колишньої Західної Німеччини як продовження програми Stadtumbau Ost. У період із 2004 по 2008 рік федерація, землі, міста/місцеві громади вклали по третині з загального обсягу фінансування в розмірі 738 млн євро<sup>140</sup> на реалізацію проектів у 300 містах країни<sup>141</sup>. У рамках обох програм міста та федеральні землі повинні були розробити просторові плани, що віддзеркалювали б їхнє бачення майбутнього для тих територій, на яких ці програми мали бути реалізовані. Чимало з цих планів було визнано інноваційними. Вони здобули міжнародне визнання завдяки залученню провідних архітекторів та планувальників міст до їх розробки<sup>142</sup>.

136 Pallagst, Karina, Thorsten Wiechmann and Cristina Martinez-Fernandez, eds., *Shrinking Cities: International Perspectives and Policy Implications* («Міста, що занепадають: міжнародні перспективи та наслідки для державної політики») (New York, NY: Routledge, 2014); Werz 2001, Abwanderung.

137 *Shrinking Cities* (2014); *Urban Regeneration* («Регенерація міст»).

138 Там же; Glock, Birgit, and Hartmut Häussermann, "New trends in urban development and public policy in eastern Germany: dealing with the vacant housing problem at the local level" («Нові тенденції містобудування та державної політики у Східній Німеччині: розв'язання проблеми незайнятого житла на місцевому рівні»), *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 28, Issue 4, pp. 919–929, December 2004.

139 Goethe Institut 2009, *Making Shrinking Cities* («Міста, що занепадають»).

140 У 2009 році на реалізацію цієї ініціативи було виділено ще 76 млн євро.

141 Там же

142 *International Building Exhibition Urban Redevelopment Saxony-Anhalt 2010: Less Is Future* (Міжнародна будівельна виставка з питань перебудови міст у Саксонії-Ангальт, 2010 рік: «Менше – ось майбутнє») (Jovis: 2010).



# **ГЛАВА 4**

Вплив поточного  
конфлікту  
на систему міського  
розселення

Роботу над ОПУ було розпочато до початку конфлікту, що зараз триває в Україні. І хоча події, пов'язані з конфліктом, не відображені в результатах аналізу, проведеного в рамках цього дослідження урбанізації – через обмеженість сукупностей даних за період із 1998 до 2013 року, недоступність актуальних і достовірних даних із зон конфлікту, а також невпинною еволюцією та зміною самих характеристик кризи – цей конфлікт, як очікується, справить значний вплив на систему міського розселення в країні. З огляду на це на основі результатів проведеної нещодавно Оцінки шляхів відновлення та розбудови миру в Україні нижче обговорюються події, що відбувались в Україні останнім часом.

## Нинішній конфлікт

Конфлікт, що триває в Україні суттєво позначився на добробуті населення, а також на соціально-економічних умовах на Сході країни. Нинішній конфлікт розпочався з політичної кризи, що розгорілась наприкінці 2013 року, після чого в Криму в березні 2014 року<sup>144</sup> було проведено референдуми, а в Донецькій і Луганській областях на Сході України спалахнув дедалі гарячіший конфлікт. Наприкінці 2014 року спільними зусиллями Європейського Союзу, Організації Об'єднаних Націй та Світового банку під проводом та за участі Уряду України було розпочато проведення Оцінки шляхів відновлення та розбудови миру в Україні (ОВР). Роботу над нею було завершено в березні 2015 року, а її результати покладено в основу цього розділу.

Конфлікт призвів до вимушеного переміщення великої кількості людей. Під час ОВРМ було з'ясовано, що станом на лютий 2015 року загинуло 7000 осіб, було поранено 18 000 осіб, а більше 1,6 млн людей вимушено переїхали або в інші регіони України, або за її межі. Близько 1 млн людей було зареєстровано як внутрішньо переміщених осіб, а ще 640 000 знайшли притулок в інших країнах – чимало з них у Російській Федерації. Із 5,2 млн людей, що мешкали в зоні конфлікту до його початку, під його безпосередній вплив потрапило, як мінімум, 3,9 млн осіб. Спочатку серед переміщених осіб більшість становили жінки та діти. В міру поглиблення конфлікту розширявся й демографічний профіль внутрішньо переміщених осіб (ВПО), серед яких з'явилися літні люди та інваліди. На рисунку 93 зображено напрямки переміщення осіб станом на лютий 2015 року.

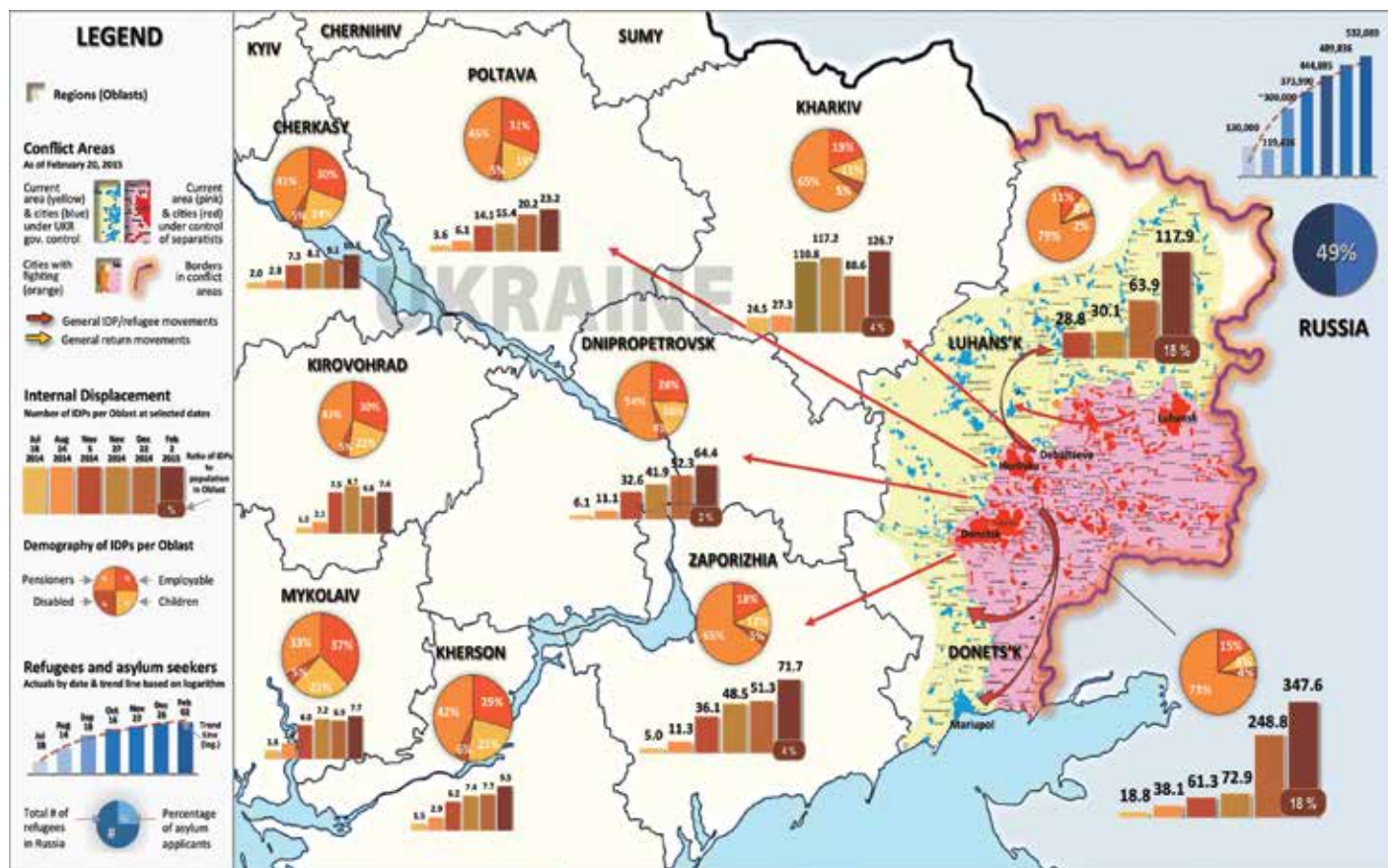
Переміщення населення активізувалося внаслідок ухвалення Урядом України постанови про припинення роботи державних служб на територіях, непідконтрольних уряду. На підставі Постанови Кабінету Міністрів України №875/2014, прийнятої в середині листопада 2014 року, всі урядові органи на територіях, непідконтрольних уряду, було закрито; було припинено фінансування пенсій, соціальних виплат і інших послуг, а також припинено фінансування шкіл і лікарень. Було припинено діяльність установ Національного банку України, що обмежило доступ до готівкових коштів і банківських послуг. Пенсійні та соціальні виплати зараз здійснюються лише особам, що зареєстровані за місцем проживання на території, підконтрольній Уряду. Припинення фінансових послуг та фінансування бюджетних установ поглибило незахищеність населення та спонукало найменш захищених жителів Донбасу виїхати з регіону. Мають місце ознаки, наприклад, виїзду винятково великої кількості пенсіонерів із непідконтрольних територій у грудні 2014 року – січні 2015 року, що реєструвалися на території під контролем уряду як ВПО.

Схоже, що більшість переміщених осіб зосередилась на територіях, близьких до лінії розмежування. Понад 96% ВПО прибули з Луганської та Донецької областей. 75% із їх числа шукали притулку в п'яти східних областях. 49% ВПО залишились у Луганській та Донецькій областях, що збільшило чисельність населення територіальних громад, розташованих найближче до лінії конфлікту. За повідомленнями, що надходять, такі закономірності переміщення ВПО мають типовий характер, та віддзеркалюють їх бажання добитись більшої фізичної безпеки, залишаючись на не надто великій відстані від дому, родичів, нерухомості та старої роботи. Наслідком цього стала висока концентрація переміщених осіб на територіях, погано підготовлених до їх прийняття; в деяких містах чисельність ВПО в кілька разів перевищує первісну чисельність їх населення (див. рисунок 92).

<sup>143</sup> Цей розділ базується на результатах Оцінки шляхів відновлення та розбудови миру у Східній Україні (ОВР) та підсумовує їх. Див. World Bank, RPA: Analysis of Crisis Impacts and Needs in Eastern Ukraine: Synthesis Report («Аналіз впливу кризи та потреб у Східній Україні: звіт про синтез») (World Bank Group), березень 2015 р., на сайті [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/05/14/090224b082e84fea/1\\_0/Rendered/PDF/Synthesis0report.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/05/14/090224b082e84fea/1_0/Rendered/PDF/Synthesis0report.pdf)

<sup>144</sup> У березні 2014 року в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі було проведено референдуми про приєднання до Російської Федерації, результати яких було широко розкритиковано та оголошено недійсними резолюцією №63/262 Генеральної Асамблеї ООН.

Рисунок 92. Конфлікт і переміщені особи у Східній Україні (станом на лютий 2015 року)



Джерело: Оцінка шляхів відновлення та розбудови миру в Україні (ОВР), лютий 2015 року

Саме на переміщених осіб лягає людський та особистий тягар конфлікту, але ВПО створюють значний тягар і для місцевих громад з точки зору послуг та фінансування. Їх присутність, зокрема, штовхає оплату праці вниз, а ціни на харчові продукти – вгору. Під час ОВРМ було з'ясовано, що заклади охорони здоров'я та освіти в багатьох громадах працюють із перевантаженням, а обсяги фінансування таких муніципальних послуг, як догляд за особами похилого віку, дошкільні дитячі заклади, рекреаційні послуги та послуги водопостачання й каналізації було зменшено через перерозподіл місцевих бюджетів, які й без того не мали значного обсягу ресурсів, на задоволення нагальних потреб ВПО. Це сприяє соціальній фрагментації в громадах, що прийняли переміщених осіб, та поглиблює наслідки конфлікту.

Більшість переміщених осіб в Україні переїжджали на нове місце, як мінімум, двічі, а третина ВПО переїжджали три рази або більше. І хоча повторні переїзди здійснюються, як правило, в пошуку надійного, адекватного та розумного за ціною житла, до них слід ставитись як до епізодів, що порушують перебіг життя переміщених осіб, які шукають можливостей поліпшити своє становище. Переміщення ВПО здійснюється під впливом різноманітних чинників: вичерпання власних заощаджень; обмеженості доступу до послуг і допомоги в нових і незнайомих місцевостях; небажання орендодавців здавати житло в оренду ВПО; втрата родинами, що приймають ВПО, та членами цих родин можливості надавати допомогу, а також пошук робочих місць. Водночас, багато переміщених осіб працювали в промислово розвинутих регіонах Сходу й мають трудові навички, які користуються в Центрі та на Заході країни меншим попитом. Повторні переїзди через занепокоєння з приводу власної фізичної безпеки також є поширеним явищем, оскільки багатьом переміщеним особам, які намагалися залишитися поруч із рідними місцями, кількаразово доводилося втікати на нове місце через інтенсивні бойові дії поряд із ними.

Наслідки конфлікту для місцевої економіки регіону та економіки України в цілому є значними. Оскільки до конфлікту на Донбасі внесок цього регіону у ВВП становив близько 16%, а в експорт – 25%, конфлікт на Сході потягнув за собою значні економічні проблеми для всієї країни. Торговельні спори з Росією призвели до подальшого погіршення стану економіки України. Реальний ВВП України, як очікується, зменшиться у 2014 році на 8%, а у 2015 році, згідно з прогнозами, – ще на 7,5%<sup>145</sup>, причому валюта значно знецінилась у порівнянні з початком 2014 року. За той самий час кількість зареєстрованих безробітних зростає з 7,7% до 9,3%, а кількість робочих місць, за оцінками, зменшилась на 2 млн. Причиною цього є те, що майже 80% формальної економіки в Донецькій та Луганській областях не функціонують, що призвело до зниження обсягу промислового виробництва в цих регіонах відповідно на 60% та 85%. Варто відзначити, що економічні наслідки конфлікту поширюються на всю країну.

## Система міського розселення після конфлікту

На час написання цього звіту розвиток конфлікту триває, але його довгострокові наслідки як для руху населення, так і економіки в цілому залишаються наразі невизначеними. За спільною оцінкою, ситуація на Сході залишатиметься мінливою та нестійкою ще досить довго. На сьогоднішній день за даними ОВРМ<sup>146</sup> сукупна шкода, заподіяна об'єктам інфраструктури та соціальних послуг, оцінюється приблизно у 463 млн доларів США. У цій сумі найбільшою є частка шкоди, заподіяної транспортній та енергетичній інфраструктурі. Крім того, мали місце втрати в різних секторах, котрі не були повною мірою оцінені на цьому етапі оцінки, у формі скорочення виробітку; підвищення собівартості виробництва; неможливості забезпечити ефективне надання послуг внаслідок пошкодження об'єктів інфраструктури, і падіння здатності споживачів оплачувати одержані послуги. Сукупний розмір потреб в інфраструктурі та соціальних послугах згідно з ОВРМ оцінюється приблизно в 1,3 млрд доларів США. Найбільш гострими є потреби у таких секторах, як транспорт, соціальне забезпечення та охорона здоров'я, розмір яких оцінюється відповідно в 558 млн, 329 млн та 184 млн доларів США. Оцінки потреб сформовано на основі повідомлень про пошкодження об'єктів інфраструктури та передбачають відбудову зруйнованих об'єктів інфраструктури за підвищеними стандартами; відновлення надання послуг мешканцям Донецька та Луганська й заміну об'єктів і надання соціальних послуг особам, переміщеним внаслідок конфлікту (ВПО).

Для того, щоб ослабити вплив переміщення населення на рівень розвитку та використати навички й присутність переміщених осіб для досягнення більш позитивних довгострокових результатів для всіх сторін, необхідно подолати чотири основних виклики, окреслені в ОВР: (1) надання переміщеним особам і приймаючим громадам послуг гарантування безпеки, освіти, охорони здоров'я та соціальних виплат разом із базовою інфраструктурою в однаковому обсязі; (2) відновлення чи надання контролю над землею та майном з боку переміщених осіб; (3) відбудова життєдіяльності та соціальних зв'язків, дезорганізованих внаслідок вимушеного переселення та конфлікту; (4) підзвітне та чутливе врядування й верховенство права на місцевому рівні.

Ці проблеми перешкоджають знаходженню тривалих рішень для внутрішньо переміщених осіб в Україні і, одночасно, мають у сфері розвитку критичне значення для всього населення України. В основі цього підходу є усвідомлення того, що криза ВПО в передбачуваному майбутньому триватиме і такі переміщення населення є великим тягарем для державних фінансів, механізмів надання послуг, урядування та соціальної згуртованості.

Коли дозволять умови, при відновленні інфраструктури та послуг у зонах конфлікту необхідно буде враховувати нові реалії географічного розподілу населення та виробництва. Ще до конфлікту на цій території панували застарілі та неефективні важкі промислові підприємства, багато з яких прийшли в занепад. Цей регіон був одержувачем цільових трансфертів із державного бюджету (субсидій). Крім того, мало місце накопичення боргів по зарплаті. Відновлення після конфлікту має орієнтуватись на очікувану кількість біженців, що повернуться, маючи на меті відновлення інституцій, правопорядку та соціальної згуртованості, а також основних послуг для населення. Таким чином буде забезпечене задоволення базових потреб тих, хто вирішить повернутись, і їх не виштовхуватиме в інші регіони брак шкіл, закладів охорони здоров'я та громадської безпеки. Для забезпечення реінтеграції зон конфлікту особливо важливо буде забезпечити їх зв'язок із рештою території країни.

<sup>145</sup> Оцінки Світового банку

<sup>146</sup> Recovery and peace building assessment : analysis of crisis impacts and needs in Eastern Ukraine (Vol. 2): Full component reports («Оцінка відновлення та розбудови миру: аналіз впливу кризи та потреб у Східній Україні (том 2). Повні звіти по компонентах») (World Bank Group), березень 2015 р., на сайті <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/05/24487461/recovery-peace-buiding-assessment-analysis-crisis-impacts-needs-eastern-ukraine-vol-2-full-component-reports>



В ОПУ зазначено, що навіть у зонах, не вражених конфліктом, внутрішню міграцію живлять чинники *виштовхування*, а не *притягання*. Конфлікт лише додатково підсилив фактори виштовхування. Взаємодія чинників виштовхування та притягання в Україні потребує подальшого аналізу. Першим кроком у цьому напрямку могло б стати проведення нового перепису населення, оскільки останній перепис населення проводився у 2001 році. Пакет заходів державної політики, спрямованих на спрощення мобільності (зокрема, подальший розвиток ринків житла та оренди) також сприяв би економічній інтеграції. Одним із наслідків підвищення мобільності міг би стати ще стрімкіший занепад міст, що занепадають, але бажано поставити за мету створення комплексу умов, що приваблювали б людей у ті міста, де постають нові економічні можливості. Це дало б системі міського розселення повністю реалізувати свій потенціал як двигуна зростання в Україні.

І хоча деякі зі зроблених в ОПУ висновків щодо окремих міст можуть змінитись у зв'язку зі зміною закономірностей руху населення внаслідок конфлікту, що триває, висновки більш загального характеру щодо тенденцій, викликів і можливостей для системи міського розселення в Україні залишаються незмінними. Більшість міст у короткостроковій та середньостроковій перспективі, ймовірно, втрачатимуть населення й далі. Водночас, кілька міст України – особливо розташовані поруч із найбільшими міськими центрами – зростають, хоч і повільно, та приваблюватимуть і надалі тих, хто шукає нових можливостей для себе. Така ситуація кидає подвійний виклик: керівникам міст, включаючи розробників планів розвитку, доводиться керувати процесом розширення міст, населення яких збільшується, тоді як владі міст, чисельність населення яких зменшується, доводиться адаптувати свої міські стратегії з урахуванням нових демографічних та економічних реалій, пов'язаних із занепадом. Реформи мають сприяти перерозподілові бюджетних ресурсів між містами та іншими територіальними громадами, і створювати для місцевої влади кращі стимули до підвищення ефективності управління бюджетними ресурсами та підвищення якості надання муніципальних послуг.

У містах, що занепадають, місцева влада має змінити свої підходи до планування та експлуатації інфраструктури, а також до фінансування та надання послуг. З огляду на зниження густоти населення в містах може виникнути потреба в консолідації мікрорайонів. Плани надання державних послуг, розроблені для більшої кількості населення, можуть бути змінені, щоб врахувати зниження попиту. Багато міст світу успішно пройшли крізь періоди демографічного занепаду. І, попри наявні виклики, можливості відкриваються навіть перед тими містами, що занепадають. Якщо керувати цим процесом у належний спосіб, міста можуть «занепадати краще»: консолідувати свою територію, ставати зеленішими завдяки перетворенню колишніх промислових зон на озеленений громадський простір тощо. Крім того, старіння населення міст впливає також на попит на житло і його тип (зокрема, викликає необхідність будівництва закладів тривалого догляду), на громадський транспорт (адже літні люди, як правило, їздять менше), а також на інші базові послуги. На додачу до цього, поєднання тенденції загального старіння міського населення та падіння показників фертильності, ймовірно, також сприятиме зміщенню попиту з освітніх послуг на послуги охорони здоров'я. У зв'язку з цим містам доведеться пристосовувати свою соціальну та фізичну інфраструктуру до потреб і вимог свого населення, які змінюються.

Одночасно необхідно буде надавати підтримку міським центрам, що зростають, шляхом реалізації комплексу заходів державної політики, які сприяють подальшому економічному зростанню. В Україні зростання чисельності населення, згідно зі спостереженнями, зосереджене на околицях основних міських центрів на зразок Києва та Львова, які являють собою ядра великих міських агломерацій. Як було показано у главі I, одним із ключових висновків ОПУ можна вважати те, що агломерації відіграють особливо важливу роль двигунів зростання в країні. Водночас, центри зростання, як було помічено в багатьох країнах, можуть зіткнутися з регресом, викликаним перенаселенням; заторами на транспорті; браком інфраструктури та забрудненням довкілля, пов'язаними зі зростанням міст і збільшенням густоти їх населення, якщо не здійснювати управління процесом зростання в належний спосіб. Для того, щоб чинники економії завдяки агломерації почали працювати в центрах зростання України, знадобиться комплекс інструментів, що виходять за інституційні, адміністративні, а подекуди й географічні межі. Необхідно буде адаптувати інфраструктуру у спосіб, що забезпечуватиме належну абсорбцію та інтеграцію новоприбулих у місті. Це завдання є особливо складним у випадку громадського транспорту, особливо там, де реальний територіальний відбиток міста перетинає адміністративні межі – як у більшості основних міських центрів України. Для ефективної координації діяльності в агломераціях, що охоплюють кілька адміністративних одиниць, може постати потреба в запровадженні механізмів управління на територіальному рівні. Крім того, тим містам України, що зростають, слід краще керувати процесом розвитку передмість, щоб запобігти розповзанню забудови та сприяти реалізації варіантів забудови на наявних територіях (наприклад, шляхом вторинної забудови) з одночасним забезпеченням достатніх обсягів озеленення та місць загального користування. Зрештою, незважаючи на зростання чисельності населення, центри зростання в Україні також неминуче зіштовхнуться зі старінням свого населення, що також змушуватиме місцеву владу переглядати комплекс тих послуг, які вона надає, з урахуванням змін у потребах свого населення.



**ДОДАТКИ**

# Додаток І

## Спеціальні економічні зони

Спеціальні економічні зони (СЕЗ) було утворено в Україні з метою подолання кризи, з якою країна зіткнулася в пострадянську епоху в 1990-ті роки. Глибока криза у вугільній галузі, гіперінфляція у 1994 році та проблеми, пов'язані з приватизацією державних підприємств, призвели до ситуації, в якій для відновлення господарської діяльності стали необхідними великі інвестиції. У 1998 році було ухвалено рішення про створення двох типів СЕЗ: (1) вільних економічних зон (ВЕЗ), в яких компанії сплачували дуже низькі податки або не сплачували їх узагалі; та (2) територій пріоритетного розвитку (ТПР), що створювались у проблемних регіонах.

Пільги для учасників СЕЗ включали звільнення від ПДВ, надання субсидій та фінансових дотацій. У період із 1998 по 2005 рік було утворено 12 ВЕЗ та 9 ТПР, після чого уряд ліквідував їх. За час свого існування СЕЗ залучили численні інвестиції, головним чином, від резидентів України та з офшорних юрисдикцій. Податкові пільги створювали нагоди для корупції та гонитви за рентою, а також надавали олігархам можливість розміщувати підприємства в цих пріоритетних регіонах та містах, і володіти значною часткою таких підприємств. Доходи, витрати та бюджети цих зон рідко були прозорими. Вони показали себе як не кращий із варіантів залучення іноземних інвестицій у створення нових підприємств. Крім того, ці зони часто спотворювали конкуренцію на місцях і в регіонах, що призводило до суто механічного переміщення виробничих об'єктів на такі території замість утворення нових компаній. У той час Україна перебувала в процесі вступу до СОТ, і наявність таких зон не відповідала вимогам СОТ, як мінімум, за трьома аспектами: по-перше, справляння ввізного мита здійснювалось не під час реалізації продукції, виготовленої у вільних економічних зонах, за їх межами, а під час реалізації на території України; по-друге, перевага віддавалась інвестиційним проектам, які передбачали закупівлю продукції, виробленої в Україні, а це суперечило Угоді СОТ про інвестиційні заходи, пов'язані з торгівлею (TRIMS); по-третє, прямі податкові стимули могли розглядатись як дискримінаційний захист проти імпорту та засіб обмеження іноземних інвестицій. Усі ці чинники призвели до ліквідації СЕЗ у 2005 році. А незабаром Україна стала членом СОТ. Загальний розмір інвестицій, залучених під час існування цих зон, сягнув 1,5 млрд доларів США, залучених у резидентів України, та 600 млн доларів США, залучених у іноземних інвесторів. Зараз у країні точаться дебати з приводу негативних наслідків ліквідації СЕЗ, а особливо з приводу впливу цього рішення на інвесторів, що здійснювали інвестиції в цих зонах, а також з приводу потенційного їх відновлення на суворіших умовах.

Рисунок 1. Спеціальні економічні зони України (1998-2005 роки)



Джерела:

Violeta Skrypnikova, Channels of Corruption in Establishment of Special Economic Zones in Ukraine («Канали корупції в утворенні спеціальних економічних зон в Україні»)

Ondrej Klipa | Ph.D. Candidate, Charles University, the Czech Republic | Issue 2, 2005, Problem Of The Special Economic Zones Within The Ukrainian Economy And Politics («Проблема спеціальних економічних зон в економіці та політиці України»)

Mark Davis, The World Bank, The debate on Elimination of Free Enterprise Zones in Ukraine («Дебати з приводу ліквідації зон вільного підприємництва в Україні»), 12 грудня 2005 р.

## Додаток II.

### Коефіцієнт розташування (Iq)

Регіон	Сектор	Iq2010	Iq2000
Західний регіон	Сільське господарство, мисливство та лісове господарство Рибальство	1,33	1,21
	Промисловість	0,77	0,81
	Будівництво	1,12	1,01
	Торгівля; ремонт автотранспорту; побутові товари та товари особистого користування Готелі та ресторани	0,92	0,91
	Перевезення, зберігання та зв'язок	0,84	0,85
	Фінанси	0,72	0,85
	Нерухомість	0,64	0,64
	Державне управління	0,96	0,89
	Освіта	1,15	1,13
	Охорона здоров'я	1,06	1,03
	Інші комунальні та особисті послуги; діяльність у сфері культури та спорту	1,17	1,20
Східний регіон	Фінанси	0,79	0,81
	Інші комунальні та особисті послуги; діяльність у сфері культури та спорту	0,90	0,95
	Державне управління	0,78	0,86
	Будівництво	1,05	1,00
	Нерухомість	0,97	1,02
	Охорона здоров'я	0,91	0,90
	Перевезення, зберігання та зв'язок	1,03	1,03
	Освіта	0,85	0,85
	Сільське господарство, мисливство та лісове господарство Рибальство	0,65	0,60
	Промисловість	1,43	1,40
	Торгівля; ремонт автотранспорту; побутові товари та товари особистого користування Готелі та ресторани	1,08	1,15

Регіон	Сектор	Iq2010	Iq2000
Центральний регіон	Фінанси	1,44	1,24
	Інші комунальні та особисті послуги; діяльність у сфері культури та спорту	0,94	0,95
	Будівництво	0,98	1,00
	Охорона здоров'я	1,02	1,02
	Перевезення, зберігання та зв'язок	1,02	0,98
	Нерухомість	1,29	1,19
	Державне управління	1,24	1,14
	Освіта	1,03	1,06
	Промисловість	0,86	0,86
	Сільське господарство, мисливство та лісове господарство Рибальство	0,97	1,08
	Торгівля; ремонт автотранспорту; побутові товари та товари особистого користування Готелі та ресторани	0,95	0,95
Південний регіон	Фінанси	0,91	1,01
	Інші комунальні та особисті послуги; діяльність у сфері культури та спорту	1,01	0,93
	Будівництво	0,89	0,99
	Нерухомість	1,00	1,06
	Державне управління	0,94	1,05
	Охорона здоров'я	1,00	1,04
	Перевезення, зберігання та зв'язок	1,09	1,11
	Освіта	0,96	0,96
	Сільське господарство, мисливство та лісове господарство Рибальство	0,94	0,98
	Промисловість	1,01	0,98
	Торгівля; ремонт автотранспорту; побутові товари та товари особистого користування Готелі та ресторани	1,06	1,00

## Додаток III

# Методика використання даних про інтенсивність нічного освітлення для оцінки економічної активності

Нічне освітлення та економічна активність. У серії статей Гендерсон, Сорігор та Вейл (Henderson, Soreygard and Weil)<sup>147</sup> опрацювали методику, що ґрунтувалась на висновку про наявність сильного емпіричного зв'язку між рівнем економічної активності та інтенсивністю нічного освітлення за даними супутникових світлин. Такі дані можуть суттєво доповнювати офіційні дані про ВВП, особливо у випадку незадовільного функціонування системи національних рахунків у країн. У деяких випадках ці дані можуть навіть використовуватись замість даних про ВВП або як їх аналог. Наприклад, дані про нічне освітлення часто наявні з будь-якими довільним рівнями деталізації, тоді як збирання офіційних даних про ВВП рідко здійснюється з більшим дезагрегуванням, ніж до першого рівня територіального поділу. У такому разі інформація про нічне освітлення може допомогти зробити висновки про рівень економічної активності на нижчих рівнях територіального поділу: приміських територій або територіальних громад. Дані про інтенсивність нічного освітлення дають також змогу оцінювати економічну активність на наднаціональному рівні. Було запропоновано кілька напрямків застосування даних про нічне освітлення, в тому числі й ті, що представлено в доповіді Світового банку SAR Urbanization Flagship, оприлюдненій у 2014 році.

Нічне освітлення є особливо корисним інструментом для тих, хто цікавиться регіональною динамікою, представленою в цьому звіті. Для того, щоб показати, що ситуація в Україні відповідає закономірностям, продемонстрованим у літературі для інших країн та регіонів, у цьому додатку проводиться регресійний аналіз статистичного зв'язку між інтенсивністю нічного освітлення та ВВП України по областях за абсолютним рівнем, приростом, і рівнем на душу населення. На основі панельних даних щодо 24 областей України, Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя за 2004-2008 роки (за 2000-2008 роки у випадку використання валової доданої вартості замість валового регіонального продукту для перевірки на стійкість) було виявлено значний позитивний зв'язок між нічним освітленням та змінними, що характеризують економічну активність. Для опису змінних, що характеризують економічну активність у реальному вираженні, використовувались індекси споживчих цін на обласному рівні (у гривнях 2002 року).

Кореляція між інтенсивністю нічного освітлення та рівнями реальної валової доданої вартості (ВДВ). Таблиця регресії 1 показує позитивний статистично значущий зв'язок з ВДВ, причому стійка оцінена еластичність ВВП по відношенню до інтенсивності освітлення становить близько 0,8. Показники R-квадрат підтверджують валідність цього зв'язку. У специфікації моделі у стовпчику (2) зазначено обсяги виробництва електроенергії, які справляють суттєвий позитивний вплив на економічну активність. При врахуванні обсягів виробництва електроенергії значущість нічного освітлення зберігається, але знижується, що є ознакою важливості виробництва електроенергії як одного, але далеко не єдиного з елементів механізму передачі, що пов'язує інтенсивність освітлення з економічною активністю<sup>148</sup>. І, нарешті, у складі результатів у стовпчику (3) представлено фіктивні річні змінні. Ефект нічного освітлення залишається суттєвим, а це підтверджує, що наші результати не диктуються часовими трендами. Для перевірки на стійкість було проведено розрахунок результатів на основі даних про валову додану вартість (ВДВ), які представлено в таблиці 2. Як і очікувалось, результати підтвердились із незначними відмінностями у величині. В обох таблицях для врахування можливої кореляції між спостереженнями в межах однієї й тієї самої області використовуються стійкі середньоквадратичні похибки.

<sup>147</sup> У роботі Henderson et al. (2009) розробляється теоретична модель, що вказує оптимальний шлях до поєднання даних про нічне освітлення та про ВВП. Модель базується на тій ідеї, що обидва блоки інформації можуть містити похибки вимірювання, але немає підстав вважати, що ці похибки корелюватимуть одна з одною. У роботі Henderson et al. (2011) цей підхід застосовується до вибірки зі 170 країн, а робота Henderson et al. (2012) розвиває цю інтуїтивну ідею, наводячи додаткові приклади того, як показники нічного освітлення реагують на задокументовані економічні та соціальні явища, і визначає модель, що спирається на густоту нічних вогнів.

<sup>148</sup> В інших роботах — зокрема, у доповіді SAR Urbanization Flagship 2014 р. та в роботі Henderson et al. (2012) — показано, що споживання електроенергії має набагато вищу кореляцію. По Україні, однак, відсутні дані про споживання електроенергії на рівні деталізації, необхідному для проведення подібного аналізу.



Ось рівняння, що використовувались для визначення оцінок:

$$\ln(Y_{it}) = \beta_0 + \beta_1 \ln(NL_{it}) + \varepsilon_{it}$$

де  $i$  – індекс області,  $t$  – індекс часу,  $\varepsilon$  – похибка оцінки, а  $\beta_1$  – параметр, що становить інтерес. Оскільки наша регресія визначається за логарифмічною шкалою, то оцінене значення є оцінкою еластичності.  $Y$  – це міра економічної активності для області  $i$  в момент часу  $t$ . У різних специфікаціях регресійного аналізу, розроблених нами, як залежна змінна  $Y$  використовуються валовий регіональний продукт (ВРП), ВРП на душу населення та валова додана вартість (ВДВ)<sup>149</sup>.

Таблиця 1. Кореляція реальної ВДВ з зареєстрованими даними

	(1)	(2)	(3)
Зареєстровані дані (нічне освітлення)	0,823***	0,694***	0,851***
	(0,0496)	(0,0806)	(0,0753)
2005			-0,0920
			(0,149)
2006			0,153
			(0,149)
2007			0,230
			(0,149)
2008			0,219
			(0,149)
Зареєстровані дані (виробіток електроенергії)		0,0800***	
		(0,0277)	
Константа	-0,278	0,591	-0,691
	(0,586)	(0,771)	(0,866)
Кількість спостережень	135	135	135
R-квадрат	0,473	0,507	0,501

У дужках наведені стійкі середньоквадратичні похибки

\*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$

149 У деяких специфікаціях, представлених у таблицях результатів, як контрольний показник до оціночного рівняння включено споживання електроенергії.

Кореляція між приростом інтенсивності нічного освітлення та приростом ВДВ. Додатково оцінюється специфікація регресії, в якій використовується приріст логарифму з часом, а не рівня. У таких випадках використовується така формула регресії:

$$\Delta \ln(Y_{it}) = \beta_0 + \beta_1 \Delta \ln(NL_{it}) + \varepsilon_{it}$$

Стовпчики (1) та (2) таблиці 2 вказують на відсутність статистично значущого позитивного зв'язку між приростом інтенсивності нічного освітлення в країні та приростом реального ГРП країни. Приріст розраховувався для 4-річних періодів. Такі самі результати було одержано й при використанні показників приросту в порівнянні з попереднім роком.

Таблиця 2. Кореляція між приростом логарифму реального ВРП та приростом логарифму інтенсивності нічного освітлення

	(1)
	0,102
$\Delta \log(\text{нічне освітлення})$	(0,0637)
$\Delta \log(\text{виробіток електроенергії})$	0,0373
	(0,0546)
Константа	0,888***
	(0,0165)
Кількість спостережень	54
R-квадрат	0,066
Код	

У дужках наведені стійкі середньоквадратичні похибки

\*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$

Кореляція між інтенсивністю нічного освітлення «МІСТ» та рівнями реального ВВП. Дані про валову додану вартість (ВДВ) наявні в розрізі секторів за 2001-2002 роки. Сектори економіки можна розділити на типово міські та типово сільські за таким принципом: до сільських віднесено сільське господарство, мисливство, лісове господарство, рибальство, рибне господарство, а до міських – промислове виробництво, будівництво, торгівлю, ремонт транспортних засобів, побутової техніки та рухомого майна, діяльність готелів і ресторанів, транспорт і зв'язок, фінансову діяльність, нерухомість, оренду та інжиніринг. Такий поділ дає змогу сконструювати мірки сукупної міської та сільської ВДВ. Відокремлювати міську ВДВ від сільської необхідно, навіть якщо це робиться на рівні області, оскільки зв'язок між кожною з цих категорій та інтенсивністю нічного освітлення є докорінно відмінним. Зокрема, міське виробництво, як очікується, має сильніший зв'язок із інтенсивністю нічного освітлення. Крім того, оскільки нас тут цікавить використання нічного освітлення для визначення економічної активності на рівні міст, достовірнішою буде оцінка зв'язку між середнім обсягом міського виробництва (а не загальним обсягом виробництва) в області та інтенсивністю нічного освітлення, яке віднесено до міського. У поданих нижче таблицях це зроблено як для абсолютних рівнів, так і для приростів відповідних показників.

Таблиця 3. Кореляція логарифму реальної міської ВДВ та логарифму інтенсивності міського нічного освітлення

	(1)	(2)	(3)
luntl	0,791***	0,751***	0,790***
	(0,0564)	(0,0685)	(0,0401)
2003.рік			0,120
			(0,124)
2004.рік			0,240*
			(0,124)
2005.рік			0,147
			(0,125)
2006.рік			0,235*
			(0,124)
2007.рік			0,417***
			(0,124)
2008.рік			0,338***
			(0,124)
lelec		0,0296*	
		(0,0165)	
Константа	0,593	0,775	0,391
	(0,547)	(0,593)	(0,412)
Кількість спостережень	189	189	189
R-квадрат	0,667	0,670	0,692

Як і очікувалось, виявлено значний позитивний зв'язок. Фактично, цей зв'язок є близьким до зв'язку між сукупною інтенсивністю нічного освітлення в містах та сільській місцевості, що підтверджує стійкість результатів. У таблиці 4 представлено результати для приросту логарифмів. Приріст розраховується як сукупне збільшення або зменшення між трирічними періодами. Такий підхід дає змогу знизити вплив шуму. На відміну від результатів, у яких використовувались агреговані дані про ВДВ та інтенсивність нічного освітлення, у цьому випадку приріст інтенсивності нічного освітлення в містах має позитивну та значущу кореляцію з приростом ВДВ міст.

Таблиця 4. Кореляція приросту логарифму реальної міської ВДВ та приросту логарифму інтенсивності міського нічного освітлення

	(1)	(2)
Δ (нічне освітлення)	0,404***	0,390***
	(0,0921)	(0,0955)
Δ (виробіток електроенергії)		0,0182
		(0,0223)
Константа	0,192***	0,191***
	(0,0117)	(0,0123)
Кількість спостережень	54	54
R-квадрат	0,260	0,266

У дужках наведені стійкі середньоквадратичні похибки

\*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$

Гетерогенність міжрегіональних відмінностей між інтенсивністю нічного освітлення та економічною активністю. У роботі Vickenbach et al (2013) для демонстрації того, що співвідношення між економічною активністю та нічним освітленням не є стабільним, якщо розглядати його на рівні адміністративно-територіальних одиниць або регіонів, використовуються дані по Бразилії, Індії, США та деяких країнах Західної Європи. З огляду на це висновки, зроблені щодо відмінностей між містами в різних регіонах винятково на підставі даних про нічне освітлення, є менш достовірними, ніж порівняння, проведені для одного й того самого міста з плином часу. У поданій нижче таблиці представлено результати регресій, у яких використовується взаємодія з фіктивною змінною для регіонів. При цьому в моделі передбачено можливість різної еластичності зв'язку між економічною активністю та інтенсивністю нічного освітлення в різних регіонах.

У таблиці 4 регіон 1 – це Західний регіон; регіон 2 – Східний регіон; регіон 3 – Центральний регіон, а регіон 4 – Південний регіон (опущена категорія). У перших двох стовпчиках представлено модель, у якій використовуються сукупні (по містах і селах) показники економічної активності та інтенсивності нічного освітлення. У другому стовпчику показано, що взаємодія з регіональними фіктивними змінними є значущою, а це вказує на перемінну еластичність. Ці регіональні ефекти є значущими та вказують на те, що за решти рівних умов той регіон, у якому розташоване місто, впливає на зв'язок між нічним освітленням та економічною активністю. Відмінності між регіонами проявляються й у випадку розгляду лише міської економічної активності та нічного освітлення у стовпчиках 3 та 4.

Ці регіональні ефекти є значущими для Західного регіону: це означає, що за подібних рівнів нічного освітлення економічна активність на Сході є нижчою (в порівнянні з відсутньою категорією (Південь)). Цей контраст є більш важливим у тих регресіях, у яких використовуються «міські» змінні, причому цей тренд спостерігається і в Західному, і в Центральному регіонах. Це дає статистичне пояснення того, чому більший приріст освітлення в цих двох регіонах може не супроводжуватися більшим приростом економічної активності. Економічні причини цього можуть мати більш складне пояснення, але ці явища можуть пояснюватися різницею в русі між містом і селом та початковим станом (Схід від початку був більш урбанізованим і промислово розвинутим, а Центр більшою мірою орієнтувався на надання послуг).

І нарешті, зведені тести, що порівнюють еластичності між регіонами, дозволяють зробити висновок про те, що вони відрізняються у статистично значущий спосіб.

150 У цьому випадку еластичність зазначається у вигляді коефіцієнту для незалежної змінної інтенсивності нічного освітлення плюс коефіцієнт взаємодії між інтенсивністю нічного освітлення та відповідною регіональною фіктивною змінною.

Таблиця 5. Кореляція між ВДВ та змінами інтенсивності нічного освітлення має статистично значущі відмінності між регіонами

	(1)	(2)	(3)	(4)
<b>ЗМІННІ</b>	<b>ВДВ</b>	<b>ВДВ</b>	<b>ВДВ міст</b>	<b>ВДВ міст</b>
Log(нічне освітлення)	0,839***	0,728***		
	(0,0496)	(0,0620)		
Захід X log(нічне освітлення)		-0,0283***		
		(0,00632)		
Схід X log(нічне освітлення)		0,0133		
		(0,00888)		
Центр X log(нічне освітлення)		-0,00235		
		(0,0110)		
рік	0,0754**	0,0705**	0,0573***	
	(0,0336)	(0,0326)	(0,0166)	
Log (нічне освітлення міст)			0,786***	0,776***
			(0,0555)	(0,0615)
Захід X log (нічне освітлення міст)				-0,0325***
				(0,00605)
Схід X log (нічне освітлення міст)				-0,00127
				(0,00796)
Центр X log (нічне освітлення міст)				-0,0343***
				(0,00818)
Константа	-151,8**	-140,6**	-114,2***	0,958
	(67,54)	(65,57)	(33,22)	(0,623)
Кількість спостережень	135	135	189	189
R-квадрат	0,493	0,528	0,687	0,706
Спільні перевірочні фіктивні змінні		0,000		0,000

У дужках наведені стійкі середньоквадратичні похибки

\*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$

## Додаток IV

### Стійкість типології міст

Граничне значення, що використовувалось для віднесення певної території до територіального відбитку міста або села, було підбрано в результаті калібрування даних про освітленість за мапами землекористування, які мають вищу роздільну здатність: це, зокрема, мапа *GlobCover 2009* Європейського космічного агентства та мапа землекористування *MODIS Collection 5 Land Cover Type*. У цьому процесі калібрування зображення використовуються для визначення того, чи належить певна територія до міста або села, після чого здійснюється її зіставлення з вимірами інтенсивності світла, що випромінюється. На цій основі будується модель, що дозволяє визначати міста та села на решті території країни. Помилки в цьому процесі дають змогу розраховувати розподіл граничних значень. Медіанне граничне значення використовується в цьому розділі для віднесення територій до міст. Для України відповідне граничне значення було встановлене на рівні 20,94 DN. У цій роботі нічне освітлення вимірюється по шкалі чисельного параметру DN.

При визначенні цього граничного значення має місце похибка вимірювання. Ця похибка передається у визначення типологій, що розглядаються в розділі. Залежно від того, наскільки близькою до граничного значення є інтенсивність світла, випромінюваного містом, за незначних змін граничного значення місто може переходити з однієї категорії до іншої («знайдені», «виниклі», «зниклі», «відсутні»). Так само при наближенні до граничних значень показники змін площі міста та приросту інтенсивності можуть змінювати свій знак. Для перевірки стійкості цих типологій розрахунок може бути проведений із використанням не тільки первісного граничного значення, але й 5-го та 95-го перцентилів. Ця перевірка дає змогу визначити 90% довірчий інтервал для віднесення території до міської або сільської місцевості за граничним рівнем інтенсивності нічного освітлення. Ці межі помилки передаються в типологію.

Під час перевірки першої типології на 90% довірчому інтервалі одержано загальну сумарну помилку класифікації у 15%. Це означає, що при виконанні класифікації за першою типологією для 5-го та 95-го перцентилів та її порівняння з поточною класифікацією (розрахованою за медіанним рівнем або для 50-го перцентилю) змінюється тип лише 15% міст. Ця зміна спостерігається щодо міст, показники яких є близькими до медіанного граничного значення. Наприклад, одне місто могло бути віднесене до «зниклих», якщо інтенсивність випромінюваного світла були лише трохи нижчою від граничного рівня для міст у другому періоді. Зміна цього граничного значення може перевести його з категорії «зниклих» до категорії «знайдених».

Подібним чином під час перевірки другої типології на 90% довірчому інтервалі одержано загальну сумарну помилку класифікації у 35%. Тут застосовується така сама логіка, що й вище. Помилка класифікації в цьому випадку цілком очікувано є вищою, оскільки зміна граничного значення змінює територіальний відбиток міста, а це, у свою чергу, змінює кілька вимірів даних, що використовувались для формування другої типології: вона змінює загальну площу відбитку, яка визначає зміну площі; крім того, вона змінює рівень світла, що випромінюється в ядрі міста, оскільки при цьому змінюються виміри самого ядра, а також його зміни з часом. З огляду на те, що довірчий інтервал є настільки широким, такий рівень помилки класифікації не є надмірно високим<sup>151</sup>.

<sup>151</sup> Див. роботи Denison D., Holmes C., Mallick B., Smith A., Bayesian Methods for Nonlinear Classification and Regression («Баєсові методи нелінійної класифікації та регресії») (2002), в якій обговорюються помилки класифікації та можливі напрямки застосування у сфері соціальних наук.



## Додаток V

## Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Сімферополь	Крим	1	337285	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Вінниця	Вінницька	1	371698	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Позитивне зростання	A
Рівне	Рівненська	1	250333	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Позитивне зростання	A
Тернопіль	Тернопільська	1	217118	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Кам'янець-Подільський	Хмельницька	1	102743	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Позитивне зростання	A
Сарни	Рівненська	1	28625	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	A
Кузнецовськ	Рівненська	1	41432	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	A
Ківерці	Волинська	1	14611	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	A
Стрий	Львівська	1	60126	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Чернігів	Чернігівська	1	296089	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Шепетівка	Хмельницька	1	43375	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	A
Ковель	Волинська	1	68912	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Позитивне зростання	A
Гнівань	Вінницька	1	12587	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Хуст	Закарпатська	1	28643	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Чернівці	Чернівецька	1	258842	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Позитивне зростання	A



## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Region	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Керч	Крим	1	145265	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	A
Калуш	Івано-Франківська	1	67585	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Хмельницький	Хмельницька	1	264988	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Позитивне зростання	A
Костопіль	Рівненська	1	31590	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	A
Бахмач	Чернігівська	1	18683	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	A
Харків	Харківська	1	1451028	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі міста (понад 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Кам'янка-Бузька	Львівська	1	10900	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	A
Пирятин	Полтавська	1	15981	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Виноградів	Закарпатська	1	25565	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Броди	Львівська	1	23784	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	A
Євпаторія	Крим	1	106877	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Позитивне зростання	A
Сокаль	Львівська	1	21386	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Володимир-Волинський	Волинська	1	38870	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	A
Феодосія	Крим	1	69461	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	A
Старокостянтинів	Хмельницька	1	34945	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Соледар	Донецька	1	11708	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	A
Рава-Руська	Львівська	1	8426	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	A
Коломия	Івано-Франківська	1	61428	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Дунаївці	Хмельницька	1	16219	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Глухів	Сумська	1	34574	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Новолинськ	Волинська	1	53199	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Ніжин	Чернігівська	1	73282	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Берегове	Закарпатська	1	24458	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	A
Ялта	Крим	1	78115	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Севастополь	м. Севастополь	1	342580	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Позитивне зростання	A
Збараж	Тернопільська	1	14004	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	A
Червоноград	Львівська	1	68000	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Городок (X)	Хмельницька	1	16761	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Ізмаїл	Одеська	1	73007	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	A
Калинівка	Вінницька	1	19291	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Мена	Чернігівська	1	12264	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Івано-Франківськ	Івано-Франківська	1	226018	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Позитивне зростання	A
Сквира	Київська	1	16715	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	A
Львів	Львівська	1	730272	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі міста (понад 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Самбір	Львівська	1	34899	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Дрогобич	Львівська	1	77080	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Луцьк	Волинська	1	214727	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Позитивне зростання	A
Житомир	Житомирська	1	271303	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Золочів	Львівська	1	24074	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	A
Одеса	Одеська	1	1014852	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі міста (понад 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Гадяч	Полтавська	1	24196	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	A
Умань	Черкаська	1	87111	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Київ	Київська	1	2757900	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	A
Буринь	Сумська	1	9134	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	A
Золотоноша	Черкаська	1	28371	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Радехів	Львівська	1	9600	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	A
Дубно	Рівненська	1	38019	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	A
Каховка	Херсонська	2	37419	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	B
Бар	Вінницька	2	16442	ВИНИКЛІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	B
Луганськ	Луганська	2	425848	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	B
Старобільськ	Луганська	2	18297	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	B
Миколаївка	Донецька	2	15684	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	D
Торез	Донецька	2	57998	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	B
Снятин	Івано-Франківськ	2	10106	ВИНИКЛІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	B

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Балаклія	Харківська	2	29499	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Попасна	Луганська	2	21917	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Марганець	Дніпропетровська	2	48546	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Болехів	Івано-Франківськ	2	10768	ВИНИКЛІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	В
Синельникове	Дніпропетровська	2	31568	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Хмільник	Вінницька	2	28209	ВИНИКЛІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	В
Чортків	Тернопільська	2	29640	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	В
Знам'янка	Кіровоградська	2	23983	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Бучач	Тернопільська	2	12597	ВИНИКЛІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	В
Красноград	Харківська	2	21332	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по країні	В
Комсомольськ	Полтавська	2	51730	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Северодонецьк	Луганська	2	109466	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Новояворівськ	Львівська	2	29580	ВИНИКЛІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	В
Новий Розділ	Львівська	2	28797	ВИНИКЛІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	В
Могилів-Подільський	Вінницька	2	32056	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Волочиськ	Хмельницька	2	19619	ВИНИКЛІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Первомайськ	Миколаївська	2	66671	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Канів	Черкаська	2	25558	ВИНИКЛІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Тростянець	Сумська	2	21368	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Орджонікідзе	Дніпропетровська	2	41374	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Конотоп	Сумська	2	88787	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Заліщики	Тернопільська	2	9417	ВИНИКЛІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Бахчисарай	Крим	2	26482	ВИНИКЛІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Городок (Л)	Львівська	2	15959	ВИНИКЛІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Лебедин	Сумська	2	26137	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	Д
Новий Буг	Миколаївська	2	15531	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Южноукраїнськ	Миколаївська	2	40555	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	В
Сніжне	Донецька	2	48485	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Охтирка	Сумська	2	49047	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Немирів	Вінницька	2	11900	ВИНИКЛІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Нова Каховка	Херсонська	2	47852	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Котовськ	Одеса	2	40692	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Енергодар	Запорізька	2	54708	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Славутич	Київська	2	24826	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	В
Звенигородка	Черкаська	2	17958	ВИНИКЛІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Дружківка	Донецька	2	59863	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Дніпродзержинськ	Дніпропетровська	2	241880	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Моршин	Львівська	2	6037	ВИНИКЛІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Часів Яр	Донецька	2	13999	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Ромни	Сумська	2	42616	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Любомль	Волинська	2	10246	ВИНИКЛІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Лутугине,	Луганська	2	17989	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Херсон	Херсонська	2	299052	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Бердянськ	Запорізька	2	116034	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Гребінка	Полтавська	2	10960	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по країні	Д
Полтава	Полтавська	2	296852	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	Д
Бурштин	Івано-Франківська	2	15340	ВИНИКЛІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	В
Долина	Івано-Франківська	2	20622	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Жидачів	Львівська	2	11180	ВИНИКЛІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Миронівка	Київська	2	11964	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Новомосковськ	Дніпропетровська	2	70787	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Косів	Івано-Франківська	2	8543	ВИНИКЛІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	В
Зміїв	Харківська	2	15211	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Мостиська	Львівська	2	9193	ВИНИКЛІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	В

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Амвросіївка	Донецька	2	18832	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Городня	Чернігівська	2	12558	ВИНИКЛІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Миколаїв (М)	Миколаївська	2	496188	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі міста (понад 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Красний Лиман	Донецька	2	22509	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Костянтинівка	Донецька	2	77066	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Щорс	Чернігівська	2	11471	ВИНИКЛІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Олександрія	Кіровоградська	2	82819	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Хорол	Полтавська	2	13593	ВИНИКЛІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Тернівка	Дніпропетровська	2	28920	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Пологи	Запорізька	2	19906	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Алушта	Крим	2	28418	ВИНИКЛІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Ходорів	Львівська	2	9829	ВИНИКЛІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Кривий Ріг	Дніпропетровська	2	656478	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі міста (понад 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Козятин	Вінницька	2	24247	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Помічна	Кіровоградська	2	9210	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	Д
Дружба	Сумська	2	5031	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Красний Луч	Луганська	2	82765	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Вовчанськ	Харківська	2	19082	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Рені	Одеса	2	19480	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	D
Миколаїв (Л)	Львівська	2	14877	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	B
Джанкой	Крим	2	36086	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	D
Свалява	Закарпатська	2	17027	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	B
Червонозаводське	Полтавська	2	8612	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	B
Саки	Крим	2	23655	ВИНИКЛІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	B
Кіцмань	Чернівецька	2	6762	ВИНИКЛІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	B
Докучаєвськ	Донецька	2	23733	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	B
Зугрес	Донецька	2	18553	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	B
Зеленодольськ	Дніпропетровська	2	13947	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	B
Чоп	Закарпатська	2	8994	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	B
Прилуки	Чернігівська	2	58475	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	B
Яремче	Івано-Франківська	2	8124	ВИНИКЛІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	B
Березань	Київська	2	16543	ВИНИКЛІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	B
Свердловськ	Луганська	2	65276	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	B
Роздільна	Одеська	2	17904	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	B
Кагарлик	Київська	2	13758	ВИНИКЛІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	B
Мелітополь	Запорізька	2	156984	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	B



## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Ізюм	Харківська	2	51511	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Судак	Крим	2	15457	ВИНИКЛІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	В
Вільнянськ	Запорізька	2	15682	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Старий Самбір	Львівська	2	6446	ВИНИКЛІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	В
Світловодськ	Кіровоградська	2	46613	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Христинівка	Черкаська	2	10860	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	Д
Білопілля	Сумська	2	16731	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Верхівцеве	Дніпропетровська	2	10033	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Кролевець	Сумська	2	23574	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Малин	Житомирська	2	26934	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Вільногірськ	Дніпропетровська	2	23764	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Кіровське	Донецька	2	28291	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Дніпрорудне	Запорізька	2	19479	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	Д
Дебальцеве	Донецька	2	25774	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Новоселиця	Чернівецька	2	7774	ВИНИКЛІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Новодністровськ	Чернівецька	2	10776	ВИНИКЛІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	В
Жовква	Львівська	2	13594	ВИНИКЛІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	В
П'ятихатки	Дніпропетровська	2	18944	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Камінь-Каширський	Волинська	2	12018	ВИНИКЛІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	B
Красилів	Хмельницький	2	19743	ВИНИКЛІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	B
Хотин	Чернівецька	2	9771	ВИНИКЛІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	B
Краматорськ	Донецька	2	164283	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	B
Бобринець	Кіровоградська	2	10991	ВИНИКЛІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	B
Лохвиця	Полтавська	2	11863	ВИНИКЛІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	B
Горохів	Волинська	2	9093	ВИНИКЛІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	B
Куп'янськ	Харківська	2	29487	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	B
Дніпропетровськ	Дніпропетровська	2	997754	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі міста (понад 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	D
Горлівка	Донецька	2	256714	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	D
Сокиряни	Чернівецька	2	9462	ВИНИКЛІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	B
Сміла	Черкаська	2	68636	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	B
Курахове	Донецька	2	20098	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	D
Бережани	Тернопільська	2	18161	ВИНИКЛІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	B
Алчевськ	Луганська	2	111360	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	B
Шпола	Черкаська	2	17806	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	B
Красноперекіпськ	Крим	2	29815	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	D
Біляївка	Одеська	2	12052	ВИНИКЛІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	B

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Дзержинськ	Донецька	2	35296	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Нікополь	Дніпропетровська	2	118720	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Ізяслав	Хмельницький	2	17172	ВИНИКЛІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Комсомольське	Донецька	2	11763	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Антрацит	Луганська	2	54640	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Іловайськ	Донецька	2	15949	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Корсунь-Шевченківський	Черкаська	2	18655	ВИНИКЛІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Жмеринка	Вінницька	2	35390	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Жовті Води	Дніпропетровська	2	47509	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Артемівськ	Донецька	2	77620	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Лубни	Полтавська	2	47643	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Почаїв	Тернопільська	2	7842	ВИНИКЛІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	В
Краснодон	Луганська	2	44283	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Олевськ	Житомирська	2	10231	ВИНИКЛІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по країні	В
Стаханов	Луганська	2	77593	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Ровеньки	Луганська	2	47852	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	В
Ворожба	Сумська	3	7444	ЗНИКЛІ	Центр	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
БІЛА ЦЕРКВА	Київська	3	210919	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Позитивне зростання	С

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Гайсин	Вінницька	3	25855	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	Е
Миргород	Полтавська	3	41109	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	Е
Яворів	Львівська	3	12905	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	Е
Сіверськ	Донецька	3	12145	ЗНИКЛІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Ладижин	Вінницька	3	22961	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	Е
Красноармійськ	Донецька	3	64895	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по країні	Е
Бобровиця	Чернігівська	3	11238	ЗНИКЛІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	С
Кобеляки	Полтавська	3	10181	ЗНИКЛІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Богодухів	Харківська	3	15797	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	Е
Гайворон	Кіровоградська	3	15214	ЗНИКЛІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	С
Волноваха	Донецька	3	23305	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	Е
Апостолове	Дніпропетровська	3	14432	ЗНИКЛІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Кремінна	Луганська	3	20324	ЗНИКЛІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Верхньодніпровськ	Дніпропетровська	3	16885	ЗНИКЛІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	С
Кіровоград	Кіровоградська	3	234322	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Селидове	Донецька	3	24145	ЗНИКЛІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Карлівка	Полтавська	3	15202	ЗНИКЛІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Нетішин	Хмельницька	3	36741	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	С

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Первомайськ (Л)	Луганська	3	38435	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	Е
Кременчук	Полтавська	3	225892	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	С
Барвінкове	Харківська	3	9709	ЗНИКЛІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Черкаси	Черкаська	3	285605	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	Е
Новоград-Волинський	Житомирська	3	55991	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	Е
Коростень	Житомирська	3	65503	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	Е
Суми	Сумська	3	269177	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Щастя	Луганська	3	12773	ЗНИКЛІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Бердичів	Житомирська	3	78523	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Мала Виска	Кіровоград	3	11141	ЗНИКЛІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Славута	Хмельницький	3	35625	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	Е
Маріуполь	Донецька	3	461810	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі міста (понад 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по країні	Е
Овруч	Житомирська	3	16614	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	Е
Снігурівка	Миколаївська	3	13131	ЗНИКЛІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Білгород-Дністровський	Одеська	3	50246	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	Е
Хоростків	Тернопільська	3	7057	ЗНИКЛІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	С
Оріхів	Запорізька	3	15281	ЗНИКЛІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Андрушівка	Житомирська	3	9038	ЗНИКЛІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Новоукраїнка	Кіровоград	3	17741	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Скадовськ	Херсонська	3	18940	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	Е
Борщів	Тернопільська	3	11222	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	Е
Сватове	Луганська	3	18241	ЗНИКЛІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Ужгород	Закарпатська	3	116349	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	С
Надвірна	Івано-Франківська	3	22209	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	Е
Петровське	Луганська	3	13260	ЗНИКЛІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Переяслав-Хмельницький	Київська	3	27945	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	Е
Першотравенськ	Дніпропетровська	3	29019	ЗНИКЛІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	С
Новгород-Сіверський	Чернігівська	3	13791	ЗНИКЛІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Мукачеве	Закарпатська	3	84992	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Позитивне зростання	Е
Моспине	Донецька	3	10806	ЗНИКЛІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Вознесенськ	Миколаївська	3	36613	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Зимогір'я	Луганська	3	9949	ЗНИКЛІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Гірське	Луганська	3	10131	ЗНИКЛІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Тальне	Черкаси	3	14216	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	Е
Василівка	Запорізька	3	13996	ЗНИКЛІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Цюрупинськ	Херсонська	3	25112	ЗНИКЛІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	С

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Світлодарськ	Донецька	3	12164	ЗНИКЛІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Фастів	Київська	3	48237	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	Е
Грник	Донецька	3	11641	ЗНИКЛІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Яготин	Київська	3	20445	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Армянськ	Крим	3	22337	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	Е
Червонопартизанськ	Луганська	3	15659	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	Е
Токмак	Запорізька	3	32996	ЗНИКЛІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	С
Баштанка	Миколаївська	3	12680	ЗНИКЛІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	С
Шостка	Суми	3	79058	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	Е
Люботин	Харківська	3	21909	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	Е
Коростишів	Житомирська	3	25817	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	Е
Донецьк	Донецька	4	953217	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі міста (понад 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по країні	.
Запоріжжя	Запорізька	4	770672	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Великі міста (понад 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по країні	.
Ясинувата	Донецьк		35836	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Буськ	Львівська		8437	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Артемове	Донецьк		5598	ЗНИКЛІ	Схід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Арциз	Одеська		15178	ВІДСУТНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Новгородівка	Донецьк		15398	ВІДСУТНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Рудки	Львівська		5434	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	.
Бориспіль	Київська		59545	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Позитивне зростання	.
Перемишляни	Львівська		6874	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Комарно	Львівська		3842	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Довбиш	Житомирська		4498	ВІДСУТНІ	Центр	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Мар'їнка	Донецька		9913	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Винники	Львівська		16278	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	.
Щолкіне	Крим		11184	ВІДСУТНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Брянка	Луганська		47512	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Заставна	Чернівецька		8063	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Остер	Чернігівська		6339	ВІДСУТНІ	Центр	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Устилуг	Волинська		2214	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Іллічівськ	Одеська		59718	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Позитивне зростання	.
Кам'янка	Черкаська		12652	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Південне	Харківська		7818	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Кременець	Тернопільська		21729	ВІДСУТНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Баранівка	Житомирська		11980	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Білозерське	Донецька		16101	ВІДСУТНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.



## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Ржищів	Київська		7532	ВІДСУТНІ	Центр	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Білогірськ	Крим		18220	ВІДСУТНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Болград	Одеська		15631	ВІДСУТНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Полонне	Хмельницька		21749	ВІДСУТНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по країні	.
Гуляйполе	Запорізька		14358	ВІДСУТНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Інкерман	Севастополь		11985	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	.
Глиняни	Львівська		3183	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по країні	.
Зборів	Тернопільська		6923	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Привілля	Луганська		7747	ЗНИКЛІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Кіровськ	Луганська		28529	ЗНИКЛІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Зоринськ	Луганська		7331	ВІДСУТНІ	Схід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Обухів	Київська		33102	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	.
Артемівськ (Л)	Луганська		7506	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Шумськ	Тернопільська		5404	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	.
Теплодар	Одеська		10204	ВІДСУТНІ	Південь	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	.
Васильків	Київська		36672	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Радомишль	Житомирська		14943	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Дубровиця	Рівненська		9414	ВІДСУТНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Ланівці	Тернопільська		8752	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	.
Пустомити	Львівська		9111	ВИНИКЛІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Генічеськ	Херсонська		20353	ВІДСУТНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Лисичанськ	Луганська		104314	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Скалат	Тернопільська		4018	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Вашківці	Чернівецька		5406	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Красногорівка	Донецька		15937	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Великі Мости	Львівська		6121	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	.
Очаків	Миколаївська		14632	ВІДСУТНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Липовець	Вінницька		8727	ВІДСУТНІ	Центр	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Родинське	Донецька		10698	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Ірміно	Луганська		10044	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Борзна	Чернігівська		10535	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Юнокомуна-ривськ	Донецька		14154	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Боярка	Київська		35320	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Суходільськ	Луганська		21061	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Соснівка	Львівська		11517	ВІДСУТНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Корець	Рівненська		7388	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Бровари	Київська		98250	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Позитивне зростання	.
Турка	Львівська		7173	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Харцизьк	Донецька		59315	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Шаргород	Вінницька		6975	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Березівка	Одеська		9760	ВІДСУТНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	.
Узин	Київська		12122	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Монастирська	Тернопільська		6089	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Балта	Одеська		19211	ВІДСУТНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Сторожинець	Чернівецька		14473	ВІДСУТНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Сколе	Львівська		6312	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Вишгород	Київська		26536	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	.
Теребовля	Тернопільська		13783	ВІДСУТНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	.
Старий Крим	Крим		9512	ВІДСУТНІ	Південь	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по країні	.
Міусинськ	Луганська		4830	ВІДСУТНІ	Схід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Белз	Львівська		2343	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Острог	Рівненська		15725	ВІДСУТНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	.
Таврійськ	Херсонська		11001	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Ульяновка	Кіровоград		6109	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Тисмениця	Івано-Франківська		9497	ВИНИКЛІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Билбасівка	Донецька		6310	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Рахів	Закарпатська		15243	ВІДСУТНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	.
Здолбунів	Рівненська		24569	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Перещепине	Дніпропетровська		10178	ВІДСУТНІ	Південь	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	.
Приморськ	Запорізька		12208	ВІДСУТНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по країні	.
Монастирище	Черкаська		9040	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Вахрушеве	Луганська		11878	ВІДСУТНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Кодима	Одеська		8865	ВІДСУТНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Городище	Черкаська		14291	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Кілія	Одеська		20606	ВІДСУТНІ	Південь	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Гола Пристань	Херсонська		14870	ВІДСУТНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Зіньків	Полтавська		9953	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по країні	.
Дубляни	Львівська		10240	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	.
Судова Вишня	Львівська		6461	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Носівка	Чернігівська		14077	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Путівль	Суми		16317	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по країні	.
Новий Калинів	Львівська		4105	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	.

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Ірпінь	Київська		42924	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	.
Рожище	Волинська		13327	ВІДСУТНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Доброміль	Львівська		4457	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Перечин	Закарпатська		6716	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Жашків	Черкаська		14234	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Валки	Харківська		9410	ВІДСУТНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Первомайський	Харківська		31061	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Нова Одеса	Миколаївська		12298	ВІДСУТНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Новодружеськ	Луганська		7749	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Ананьїв	Одеська		8614	ВІДСУТНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Глобине	Полтавська		10043	ЗНИКЛІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Долинська	Кіровоградська		19420	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	.
Погребище	Вінницька		9898	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Батурин	Чернігівська		2716	ВІДСУТНІ	Центр	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Українка	Київська		15644	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	.
Дергачі	Харківська		18154	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Вишневе	Київська		37457	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	.
Семенівка	Чернігівська		8476	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Білицьке	Донецька		8691	ВІДСУТНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Тараща	Київська		11410	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Іршава	Закарпатська		9221	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Богуслав	Київська		16825	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Ічня	Чернігівська		11587	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Середина-Буда	Суми		7231	ВІДСУТНІ	Центр	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Новоазовськ	Донецька		11760	ВІДСУТНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Тетіїв	Київська		13329	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Татарбунари	Одеська		10992	ВІДСУТНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	.
Вижниця	Чернівецька		4207	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Стебник	Львівська		20993	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Позитивне зростання	.
Берестечко	Волинська		1752	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Рубіжне	Луганська		60374	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Молочанськ	Запорізька		6980	ВІДСУТНІ	Південь	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Макіївка	Донецька		353918	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Берислав	Херсонська		13187	ВІДСУТНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Підгородне	Дніпропетровська		19498	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	.
Ямпіль	Вінницька		11300	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Українськ	Донецька		11994	ВІДСУТНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Димитров	Донецька		49646	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Мерефа	Харківська		22280	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Вуглегірськ	Донецька		7868	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Перевальськ	Луганська		25941	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Буча	Київська		28483	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Шахтарськ	Донецька		51007	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Алмазна	Луганська		4325	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Павлоград	Дніпропетровська		110070	ЗНАЙДЕНІ	Південь	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Новомиргород	Кіровоградська		11569	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Угнів	Львівська		1007	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Лозова	Харківська		58307	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі міста (50 тис. – 100 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Слов'янськ	Донецька		117445	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по країні	.
Рогатин	Івано-Франківська		8077	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по країні	.
Іллінці	Вінницька		11366	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	.
Ватутіне	Черкаська		17563	ЗНАЙДЕНІ	Центр	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Трускавець	Львівська		29516	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Чугуїв	Харківська		32279	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.

## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Region	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Авдіївка	Донецька		35128	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Борислав	Львівська		34938	ЗНАЙДЕНІ	Захід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Золоте	Луганська		14572	ВІДСУТНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Городенка	Івано-Франківська		9386	ВІДСУТНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Тячів	Закарпатська		9162	ВІДСУТНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Галич	Івано-Франківська		6290	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Бершадь	Вінницька		13160	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Молодогвардійськ	Луганська		23332	ЗНИКЛІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Підгайці	Тернопільська		2866	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Корюківка	Чернігівська		13161	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Тлумач	Івано-Франківська		8829	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Жданівка	Донецька		12352	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Деражня	Хмельницька		10317	ВІДСУТНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Вугледар	Донецька		15357	ВІДСУТНІ	Схід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Добропілля	Донецька		31196	ВІДСУТНІ	Схід	Великі селища (20 тис. – 50 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Березне	Рівненська		13444	ВІДСУТНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Алупка	Крим		8520	ВІДСУТНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Герца	Чернівецька		2122	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Позитивне зростання	.



## ДОДАТОК V. Список міст України

Місто	Область	Типологія 2	Населення у 2013 р.	Типологія 1	Регіон	Розмір	Приріст населення	Типологія 3
Бібрка	Львівська		3829	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Кам'янка-Дніпровська	Запорізька		13495	ВІДСУТНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Єнакієве	Донецька		82629	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Середні міста (100 тис. – 500 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Олександрівськ	Луганська		6635	ЗНАЙДЕНІ	Схід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по країні	.
Тульчин	Вінницька		15849	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Радивилів	Рівненська		10508	ВІДСУТНІ	Захід	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Позитивне зростання	.
Копичинці	Тернопільська		6890	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є повільнішим за середній рівень по містах	.
Святогірськ	Донецька		4654	ЗНИКЛІ	Схід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Чигирин	Черкаська		9371	ВІДСУТНІ	Центр	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Вилкове	Одеська		8480	ВІДСУТНІ	Південь	Середні селища (10 тис. – 20 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.
Хирів	Львівська		4088	ВІДСУТНІ	Захід	Малі селища (до 10 тис.)	Зменшення є швидшим за середній рівень по країні	.

## ДОДАТОК VI

### Екстенсивне зростання

Екстенсивною зміною вважається зміна яскравості периферії міста. До периферії, як правило, віднесено територію, що оточує ядро міста та не була віднесена до міста за рівнем нічного освітлення в початковому періоді, але стає «містом» у періоді T1. Водночас, поняття периферії може тлумачитись інакше в тому разі, якщо територіальні відбитки міст зменшуються. У такому разі екстенсивна зміна тлумачитиметься як зміна інтенсивності нічного освітлення в тій частині територіального відбитку, що зникає. Таку ситуацію, яка найчастіше зустрічається в Україні, витлумачити не так просто, як інші показники, що використовуються в цьому розділі, і саме через це аналіз екстенсивних змін було перенесено в цей додаток. Подані нижче рисунок та рівняння пояснюють, як саме розраховувався цей показник.

Рисунок 1. Територіальний відбиток міста, інтенсивні та екстенсивні зміни за даними про нічне освітлення (1996-2010 рр.)



ВІДБИТОК МІСТА (1996 - 2010 рр.)

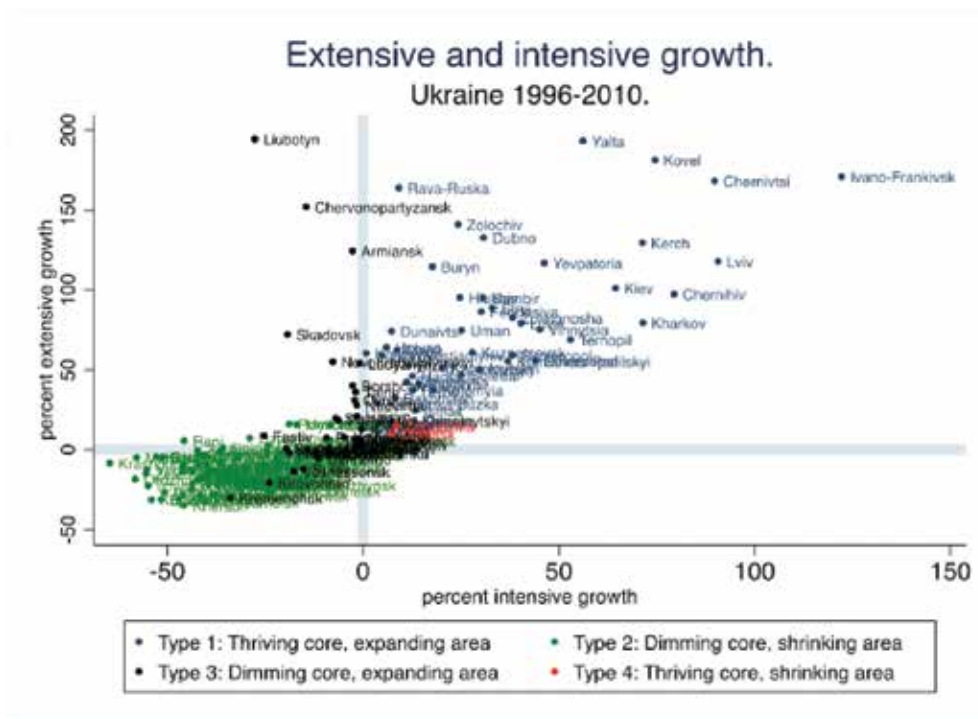
	T0NTL	T1NTL
T0footprint	A	Y
T1footprint	Z	B

У стовпчиках зазначено сумарні значення інтенсивності нічного освітлення для виділеного відбитку

- Інтенсивна зміна =  $Y - A$
- Екстенсивна зміна =  $(B - Y) - (Z - A)$
- Зміна площі =  $B - A$
- Зміна площі у % =  $(B - A)/A$

На наступному рисунку подано порівняння інтенсивних та екстенсивних змін у період 1996-2010 років із використанням таких самих кодових барв, що використовувались для груп за типами, про які йшлося вище (групи 1, 2 і 3).

Рисунок 2. Порівняння інтенсивних та екстенсивних змін (без аномальних значень)



Подана нижче таблиця розширює аналіз, представлений у тексті звіту, шляхом здійснення подальшого поділу міст на підтипи залежно від того, чи є екстенсивне зростання позитивним або негативним.

Таблиця 1. Опис різних типів з урахуванням екстенсивного зростання

	Збільшення відбитку міста		Зменшення відбитку міста	
	- Екстенсивне зростання Периферія згасає	+ Екстенсивне зростання Інтенсивність освітлення зростає на периферії	- Екстенсивне зростання Відбиток зменшується та згасає	+ Екстенсивне зростання Інтенсивність освітлення зростає, а площа зменшується
<b>+ Інтенсивне зростання</b> Інтенсивність освітлення зростає в ядрі міста	Тип 1. Ядро міста квітне, а його територіальний відбиток збільшується		Ядро міста квітне, але його територіальний відбиток зменшується	
	Економічна активність, що зростає, зосереджена в ядрі міста: зростання економічної активності в центрі міста. На новій периферії попри збільшення її площі спостерігається зниження економічної активності за даними про нічне освітлення.  Приклади: в Україні прикладів не виявлено	<b>А. Економічна активність зростає і в ядрі, і на периферії: територіальний відбиток міста розширився, а економічна активність за даними про нічне освітлення збільшилась як у ядрі міста, так і на його периферії, що розширилась.</b>  Приклади: Одеса, Луцьк, Київ, Харків, Львів	Приклади: в Україні прикладів не виявлено	<b>Ф. Приклади: Донецьк, Запоріжжя</b>
<b>- Інтенсивне зростання</b> Інтенсивність освітлення в ядрі міста падає	Тип 3. Ядро згасає, територія зростає		Тип 2. Ядро згасає, територія зменшується	
	С. Зниження економічної активності в ядрі міста та на периферії, що супроводжується збільшенням територіального відбитку міста: незважаючи на розширення територіального відбитку міста економічна активність падає як у ядрі міста, так і на новій, більшій периферії.  Приклади: Миколаїв, Суми, Кіровоград	Е. Спад економічної діяльності в ядрі міста, але його площа зростає, а периферія розвивається: економічна активність перемістилася з ядра міста на його периферію.  Приклади: Торез, Борщів, Острог	<b>В. Міста згасають за всіма параметрами: економічна активність у ядрі міста знизилась, і при цьому зменшився територіальний відбиток міста.</b>  Приклади: Дніпропетровськ, Гірник, Краматорськ	<b>Д. Активність перемістилась на периферію: активність у ядрі міста знизилась, але в територіальному відбитку міста, що зменшується, відбулося економічне зростання</b>  Приклади: Донецьк, Балта, Вугледар

Таблиця 2. Типологія міст за даними спостережень за інтенсивністю нічного освітлення за період із 1996 по 2010 рік: окремі статистичні дані

	Збільшення площі		Зменшення площі	
	- Екстенсивне зростання	+ Екстенсивне зростання	- Екстенсивне зростання	+ Екстенсивне зростання
<b>+ Інтенсивне зростання</b>	Тип 1. Ядро квітне, територія зростає Середнє (стандартне відх.)		Ядро квітне, територія зменшується Середнє (стандартне відх.)	
		A		F
Населення у 2013 р. (тис.)		124,8 (363,2)		861 (129)
Середньорічний приріст населення ('89-'13)		124,8 (363,2)		-0,59% (0,041)
Сукупне значення нічної освітленості (тис. одиниць НО у 2010 р.) <sup>148</sup>		9,40 (32,40)		69,11 (44,80)
Сукупне значення нічної освітленості (тис. одиниць НО на душу населення) (у 2010 р.)		0,067 (0,032)		0,077 (0,048)
Приріст НО (приріст одиниць НО у %) (1996-2010 рр.)		587% (22,46)		142,6% (1,23)
<b>- Інтенсивне зростання</b>	Тип 3. Ядро згасає, територія зростає Середнє (стандартне відх.)		Тип 2. Ядро згасає, територія зменшується Середнє (стандартне відх.)	
	C	E	B	
Населення у 2013 р. (тис.)	76,3 (88,3)	50,8 (94,4)	79,2 (181,2)	152,3 (399,8)
Середньорічний приріст населення ('89-'13)	-0,57% (0,454)	-0,44% (0,566)	-0,70% (0,614)	-0,69% (0,256)
Сукупне значення нічної освітленості (тис. одиниць НО у 2010 р.)	6,16 (5,49)	3,23 (7,40)	4,50 (12,95)	10,41 (27,25)
Сукупне значення нічної освітленості (тис. одиниць НО на душу населення) (у 2010 р.)	0,017 (0,012)	0,053 (0,030)	0,044 (0,03)	0,055 (0,065)
Приріст НО (приріст одиниць НО у %) (1996-2010 рр.)	-7,7% (0,056)	39,4% (0,624)	-61,5% (0,24)	-30,4% (0,20)

152 Визначається за результатами вимірювання інтенсивності нічного освітлення в містах на душу населення.

Урахування екстенсивного зростання додатково до інтенсивного зростання та змін площі, що враховувались раніше, дає змогу визначити такі п'ять типів міст:

**(А) МІСТА, ЩО КВІТНУТЬ І РОЗШИРЯЮТЬСЯ<sup>153</sup>, Економічна активність зростає і в ядрі, і на периферії:** територіальний відбиток міста розширився, а економічна активність за даними про нічне освітлення збільшилась як у ядрі міста, так і на його периферії, що розширилась. До цього типу належать, головним чином, великі міста з середньою чисельністю населення 124,8 тис. осіб, і хоча (в середньому) в них теж спостерігається демографічний занепад, він відбувається найповільніше в порівнянні з містами інших типів. Саме в них рівень економічної активності на душу населення є найвищим, що вказує на **вищу продуктивність цих міст**. Крім того, в цих містах спостерігаються більш високі середні темпи економічного зростання (587%), підтвержені даними про нічне освітлення, ніж у решті міст, а це є ознакою того, що **ці міста є справжніми двигунами розвитку для країни**. Водночас, збільшення територіального відбитку міста в поєднанні з виявленим демографічним занепадом свідчить про розповзання цих міст. **Ось кілька прикладів міст типу А:** Одеса, Луцьк, Київ, Харків та Львів. До цієї категорії належать близько 24% міст України.

На протилежному краї спектру знаходяться міста, в яких економічна активність приходить у занепад.

**(В) АБСОЛЮТНИЙ ЗАНЕПАД:** ці міста приходять у занепад за всіма параметрами, адже в них знижується економічна активність і в ядрі, і на периферії, та зменшується територіальний відбиток: Ці міста є меншими за ті, що процвітають: середня чисельність їх населення становить 79,2 тисячі осіб. Окрім спаду економічної активності в цих містах спостерігається найбільш стрімке зниження чисельності населення: в середньому на -0,70% на рік і мають нижчу продуктивність, визначену за інтенсивністю нічного освітлення на душу населення, ніж квітучі міста. **До міст типу В належать:** Дніпропетровськ, Гірник і Краматорськ. До цієї категорії належать близько 33% міст України.

**(С) АБСОЛЮТНИЙ ЗАНЕПАД І РОЗПОВЗАННЯ** спостерігаються в містах, що зіткнулися з економічним спадом у ядрі міста та на периферії, але їх територіальний відбиток збільшився. Саме в цих містах відзначено найнижчу продуктивність та стрімке зниження чисельності населення: в середньому на -0,57% на рік. Збільшення територіального відбитку міста в поєднанні з виявленим демографічним занепадом свідчить про розповзання цих міст. **Прикладами міст типу С є:** Миколаїв, Суми, Кіровоград. До цієї категорії належать близько 5,47% міст України.

У третій групі міст спостерігається економічний занепад у ядрі міста, що частково компенсується економічним зростанням на території, що або збільшується, або зменшується.

**(D) ЗАНЕПАД У ЦЕНТРАХ МІСТ І ЗРОСТАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ АКТИВНОСТІ на ТЕРИТОРІЇ, ЩО ЗМЕНШУЄТЬСЯ,** спостерігаються там, де відбувається зниження економічної активності в первісному ядрі міста та зменшення територіального відбитку міста, та підвищення економічної активності на території міста в цілому. В таких містах, які зустрічаються досить рідко, центри міст угасають, але на їх території, розмір якої зменшується, спостерігається зростання економічної активності. Темпи демографічного спаду в таких містах є близькими до показників міст, які занепадають за всіма параметрами, але продуктивність, що визначається за інтенсивністю нічного освітлення на душу населення, тут є вищою. **Прикладами міст типу D є:** Донецьк, Балта, Вугледар. До цієї категорії належать близько 2,84% міст України.

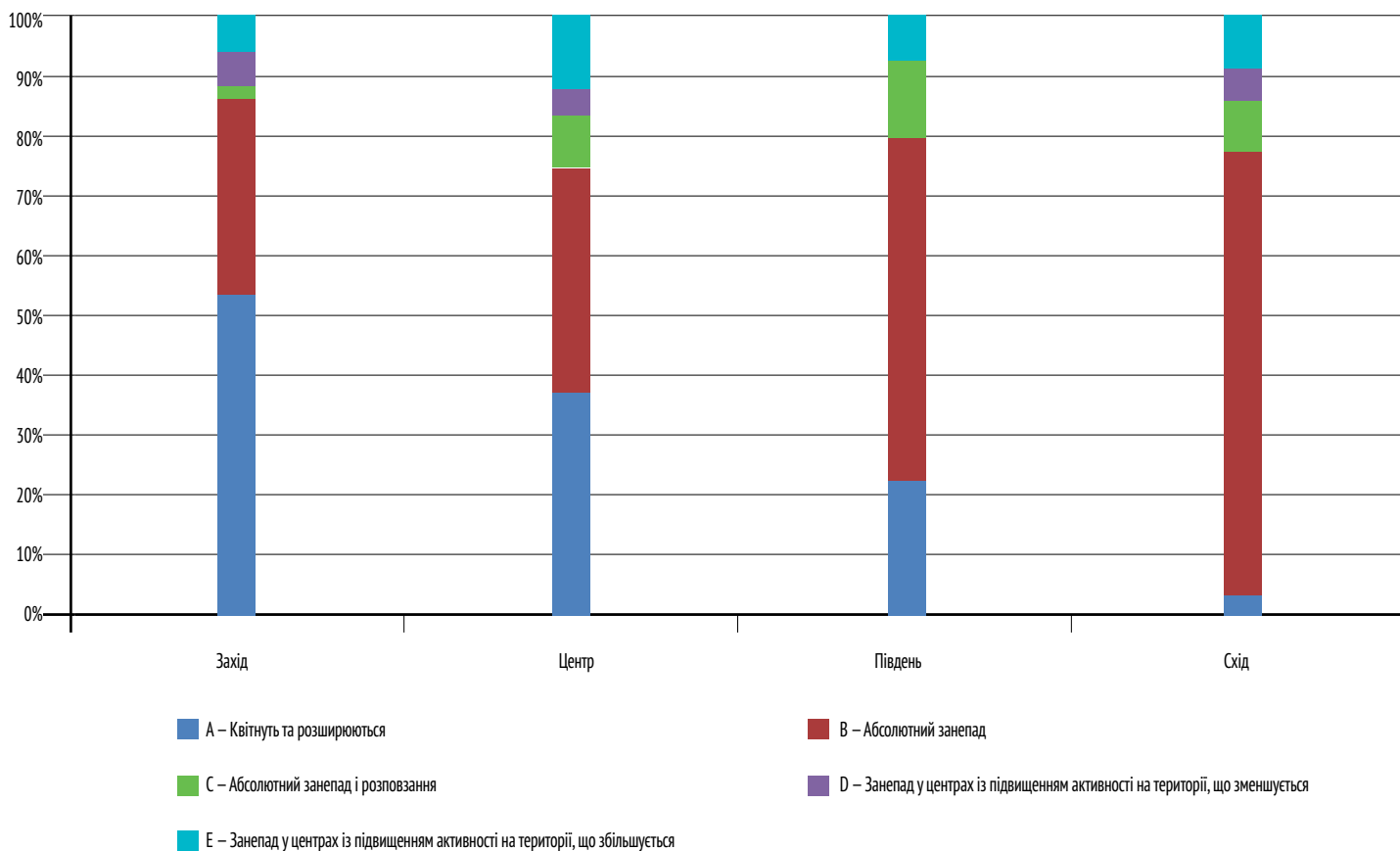
**(E) ЗАНЕПАД У ЦЕНТРАХ І ЗРОСТАННЯ АКТИВНОСТІ на ТЕРИТОРІЇ, ЩО ЗБІЛЬШУЄТЬСЯ,** мають місце в тих містах, де ядро міста занепадає, але на території, що збільшується, зростає економічна активність. В таких містах, які зустрічаються досить рідко, центри міст угасають, але на їх периферії спостерігається зростання економічної активності, і в середньому в місті також спостерігається економічне зростання. Такі міста є малими: чисельність їх населення становить у середньому 50,8 тис. осіб, а за продуктивністю вони є близькими до міст типу D. **До прикладів міст типу E можна віднести:** Торез, Борщів, Острог. До цієї категорії належать близько 6,13% міст України.

<sup>153</sup> «Розповзання» — це гіпотеза, прийнята для пояснення причин збільшення території міста при зменшенні чисельності населення. Водночас, відбитки нічного освітлення не відповідають межах міст, а отже й дані про населення можуть не відповідати чисельності населення, що проживає в межах територіального відбитку міста, визначеного за нічним освітленням.

(F) **ІНТЕНСИВНІСТЬ ОСВІТЛЕННЯ ЗРОСТАЄ, А ПЛОЩА ЗМЕНШУЄТЬСЯ.** У цих містах економічне зростання відбувається **попри зменшення їх площі, що, в обох виявлених випадках, свідчить також про зменшення чисельності населення.** До цієї категорії було віднесено лише два міста: Донецьк і Запоріжжя – агломерацію у Східному регіоні та єдине місто в Південному регіоні.

При цьому **більшість міст, що квітнуть (A – позначені БЛАКИТНОЮ барвою), розташовані в Західному та Центральному регіонах,** тоді як більшість населених пунктів, що занепадають (міста типів B та C), розташовані на Півдні та Сході.

Рисунок 3. Розподіл міст за типами по економічних регіонах



## Додаток VII

### Закріплення відповідальності за видатки в Бюджетному кодексі України

	Область	Район	Громада	Добровільно
Державне управління	Власний персонал	Власний персонал	Власний персонал	Місцевий борг
Оборона	ні	ні	ні	мобілізаційна підготовка місцевого значення
Громадський порядок, безпека та судові органи	ні	ні	ні	ні
Господарська діяльність	ні	ні	ні	автомобільні дороги місцевого значення; інфраструктура транспорту та автомобільних доріг; регулювання тарифів на пасажирські перевезення; регулювання землекористування
Охорона довкілля	ні	ні	ні	заходи з охорони довкілля місцевого значення
Житлово-комунальне господарство	ні	ні	ні	місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів
Охорона здоров'я	спеціалізована медична допомога; санаторії; програми медичної та санітарної освіти; інша діяльність у системі охорони здоров'я	Поліклініки, амбулаторії, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги; первинна медична допомога; програми медичної та санітарної освіти	ні	ні
Система фізичного та інтелектуального розвитку	спортивні школи для дітей та юнацтва; фізкультурна та спортивна реабілітація інвалідів; культурні та спортивні заходи; бібліотеки, музеї та виставки, філармонії, музичні ансамблі, театри, палаци та будинки культури	спортивні школи для дітей та юнацтва всіх типів; фізкультурно-спортивні заходи та організації; культурно-освітні та театральні-видовищні програми (театри, районні (міські) бібліотеки або централізовані бібліотеки районної (міської) централізованої бібліотечної системи, музеї, виставки, палаци і будинки культури, школи естетичного виховання дітей, зоопарки	палаци і будинки культури, клуби, центри дозвілля, інші клубні заклади та бібліотеки	комунальні зоопарки



	Область	Район	Громада	Добровільно
<b>Освіта</b>	Загальна середня освіта для осіб із особливими потребами; система професійного навчання; вища освіта; система післядипломної освіти; система позашкільної освіти та заклади позашкільної діяльності для дітей; інші заклади та ініціативи в національній системі освіти	Система дошкільної освіти; загальна середня освіта; система безперервної освіти; система позашкільної освіти та заклади позашкільної діяльності для дітей; інші заклади та ініціативи в національній системі освіти	Система дошкільної освіти	позашкільна освіта
<b>Система соціального захисту та соціального забезпечення</b>	виплата допомоги та надання інших пільг інвалідам; виплата допомоги та надання інших пільг сиротам	центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів; центри професійної реабілітації інвалідів; будинки дитини; центри соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; реалізація державної політики з питань дітей, молоді, жінок і сім'ї; допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасова державна допомога дітям; додаткові виплати населенню для покриття витрат на житлово-комунальні послуги (виплата субсидій на житлово-комунальні послуги); надання підтримки в будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян; виплата компенсацій особам, що надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам та особам, що потребують постійного стороннього догляду; допомога окремим категоріям громадян.	ні	соціальний захист малозабезпечених учнів професійно-технічних навчальних закладів; заклади соціального захисту для бездомних осіб; субсидії на оплату комунальних послуг за тарифами, встановленими рішенням місцевої ради; центри соціальної адаптації осіб, звільнених із місць позбавлення волі; пільгові тарифи для окремих категорій громадян.

## Додаток VIII

### Стислий огляд законодавства з питань містобудування та просторового планування

Законодавчий або нормативний акт із реквізитами та датою прийняття	Основні завдання	Питання, що стосуються міського планування та просторової політики
<b>Базове законодавство</b>		
<p><b>Цивільний кодекс, №435-15, 16.01.2003 р.</b></p>	<p>Цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників. До майнових відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні, а також до податкових, бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Визначає права приватної власності, в тому числі на нерухоме майно, та заходи захисту цих прав</li> <li>› Визначає правові засади укладання та виконання цивільно-правових угод (договорів), забезпечення їх виконання та порядок відновлення порушених прав власності.</li> </ul>
<p><b>Земельний кодекс, №2768-14, 25.10.2001 р.</b></p>	<p>Регулює питання власності на землю та відносини між суб'єктами земельних відносин щодо володіння, користування і розпорядження земельними ресурсами України.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Визначає права та обов'язки центральних, територіальних та місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами.</li> <li>› Закріплює право на зміну меж адміністративно-територіальних одиниць, а також статусу особливо цінних земельних ресурсів за Верховною Радою України.</li> <li>› Докладно визначає права та обов'язки органів влади кожного рівня у сфері управління земельними ресурсами, виділення, продажу, купівлі та оренди земельних ділянок державної, комунальної та приватної власності.</li> <li>› Визначає дев'ять різних типів земельних ділянок за цільовим призначенням – зокрема, земель житлової та громадської забудови, а також порядок зміни цільового призначення.</li> </ul>
<p><b>Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР, 21.05.1997 р.</b></p>	<p>Закон визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Визначає повноваження та обов'язки органів місцевого самоврядування, зокрема, у сфері управління комунальною власністю, власності на землю, землекористування та землевпорядкування (включаючи право на встановлення ставки податку на землекористування), міського планування, будівництва та забезпечення житлом.</li> <li>› Визначає статус територіальної громади в системі адміністративно-територіального устрою, її права, в тому числі, на землю та власність; принципи функціонування виборних представницьких органів та посадових осіб (рад і голів), а також виконавчих органів рад.</li> <li>› Визначає право на об'єднання з іншими територіальними громадами, утворення самоврядних органів, проведення громадських слухань.</li> </ul>

Законодавчий або нормативний акт із реквізитами та датою прийняття	Основні завдання	Питання, що стосуються міського планування та просторової політики
<p><b>Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-19, 05.02.2015 р.</b></p>	<p>Закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Визначає принципи регіонального розвитку, одним із яких є принцип субсидіарності – передачі владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної їх реалізації.</li> <li>› Визначає завдання органів місцевого самоврядування та регіональних органів влади у сфері розробки та реалізації регіональної політики на відповідних територіях.</li> </ul>
<b>Галузеве законодавство</b>		
<p><b>Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» №1546, прийнятий у цілому 9.04.2015 р., але не підписаний Президентом України (станом на 10 квітня 2015 року)</b></p>	<p>Закон визначає принципи децентралізації повноважень у сфері архітектурної та будівельної діяльності, моніторингу та контролю над дотриманням законодавства.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Передбачає передання обов'язків з (1) оформлення дозволів на виконання будівельних робіт та користування земельною ділянкою; (2) здійснення архітектурно-будівельного контролю; (3) приймання закінчених будівництвом об'єктів від обласних державних адміністрацій виконавчим органам міських, районних і сільських рад, на території яких розташовані відповідні земельні ділянки та будівлі (з окремими винятками).</li> <li>› Передбачає скорочення тривалості оформлення необхідної технічної документації для виконання будівельних робіт.</li> <li>› Скасовує обмеження на залучення до здійснення архітектурно-будівельного контролю лише фахівців науково-дослідних та проектних організацій, акредитованих Мінрегіоном для здійснення архітектурно-будівельного контролю.</li> </ul>
<p><b>Закон України «Про Генеральну схему планування території України», № 3059-14, 07.07.2002 р.</b></p>	<p>Визначає умови використання території України, органи влади, відповідальні за розробку Генеральної схеми, її реалізацію, моніторинг і контроль її виконання. Закон містить мапи та текстову частину, де роз'яснюється поточна просторова організація економічної, соціальної та екологічної системи та визначаються пріоритети розвитку на період до 2020 року.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Визначає пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі.</li> <li>› Визначає чотири види територій України, включаючи зони урбанізації, що потребують (суворого) регулювання будівельної діяльності та зонування.</li> </ul>

Законодавчий або нормативний акт із реквізитами та датою прийняття	Основні завдання	Питання, що стосуються міського планування та просторової політики
<p><b>Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», № 3038-17, 17.02.2011 р.</b></p>	<p>Закон встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Визначає терміни містобудівної діяльності (генеральний план, детальний план території, зонування, приміська зона тощо). Регулює порядок підготовки проектної документації, забезпечує постійний нагляд і контроль над здійсненням будівельної діяльності згідно з технічними, архітектурними та землепорядними нормами, встановленими органами місцевого самоврядування у відповідному місті.</li> <li>› Визначає, що планування та забудова міст має бути спрямована на забезпечення раціональної системи розселення, раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів.</li> <li>› Розподіляє відповідальність між різними рівнями та гілками влади (див. зміни, внесені нещодавно законом № 1546, згаданим вище).</li> <li>› Установлює обов'язковість оприлюднення всієї містобудівної документації (в тому числі, в Інтернеті) за винятком відомостей, що становлять державну таємницю та інформацію з обмеженим доступом.</li> <li>› Установлює обов'язковість розробки генеральних планів для всіх міст, селищ і сіл України, що є умовою для ухвалення рішень у сфері розпорядження земельним ділянками.</li> </ul>
<p><b>Закон України «Про архітектурну діяльність», № 687-14, 20.05.1999 р.</b></p>	<p>Закон визначає правові та організаційні засади здійснення архітектурної діяльності і спрямований на формування сприятливого життєвого середовища, досягнення естетичної виразності, економічної доцільності і надійності будинків, споруд та їх комплексів.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Визначає стандарти та принципи здійснення архітектурної діяльності по відношенню до всіх об'єктів, включаючи будинки та споруди будь-якого призначення та власності, ландшафтних об'єктів, території адміністративно-територіальних одиниць.</li> <li>› Визначає стандарти та принципи розробки необхідної документації та креслень, забезпечення високої технічної, архітектурної та інженерної кваліфікації, здійснення будівництва об'єктів, їх приймання, моніторинг дотримання технічних та інших стандартів, а також порядок здійснення діяльності саморегульованими організаціями в зазначеній сфері тощо.</li> </ul>

Законодавчий або нормативний акт із реквізитами та датою прийняття	Основні завдання	Питання, що стосуються міського планування та просторової політики
<p><b>Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», № 526-16, 22.12.2006 р.</b></p>	<p>Закон визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади проведення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) із заміною застарілого житлового та нежитлового фондів.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Визначає поняття застарілого житлового фонду як сукупності об'єктів житла, знос основних конструкційних елементів яких становить не менше 60 відсотків.</li> <li>› Визначає порядок гарантування прав власності в процесі комплексної реконструкції застарілого та аварійного житлового фонду, що передбачає переселення мешканців у тимчасове та/або постійне нове житло.</li> <li>› Визначає обов'язки центральних органів влади та органів місцевого самоврядування. Останні, зокрема, відповідають за розробку комплексних планів реконструкції об'єктів застарілого житла, проведення конкурентних торгів з визначення інвестора та будівельної організації, підтримання зв'язків із жителями об'єктів, що підлягають реконструкції, включаючи врегулювання спорів.</li> </ul>
<p><b>Закон України «Про землеустрій», № 858-15, 22.05.2003 р.</b></p>	<p>Закон визначає правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою і спрямований на регулювання відносин, які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами із забезпечення сталого розвитку землекористування.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Визначає пріоритети землеустрою та обов'язки центральних і регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування щодо їх дотримання, зокрема, в тому, що стосується пріоритетності захисту земель сільськогосподарського призначення, встановлення природоохоронних стандартів і моніторингу їх дотримання.</li> <li>› Визначає обов'язки з управління виділенням земельних ділянок власникам усіх типів для всіх видів населених пунктів, включаючи міста.</li> </ul>
<p><b>Закон України «Про Державний земельний кадастр», № 3613-17, 07.07.2011 р.</b></p>	<p>Закон запроваджує Державний земельний кадастр як єдину геоінформаційну систему України, що містить інформацію про всі земельні ділянки незалежно від їх належності та виду використання.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Визначає принципи та порядок реєстрації земельних ділянок різних форм власності та цільового призначення, а також вимоги до інформації про кожну земельну ділянку, що підлягають збиранню, класифікації, представленню у форматі ГІС та оприлюдненню відкритому доступі.</li> <li>› Установлює вільний доступ до інформації земельного кадастру. Його організовано у формі доступу через Інтернет до всієї бази даних, оприлюдненої у 2013 році на сайті <a href="http://map.land.gov.ua/">http://map.land.gov.ua/</a></li> </ul>

Законодавчий або нормативний акт із реквізитами та датою прийняття	Основні завдання	Питання, що стосуються міського планування та просторової політики
<b>Законодавчі акти в суміжних сферах</b>		
<p><b>Закон України «Про інформацію», #2657-XII, 02.10.1992 р.</b></p>	<p>Закон регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації, а також основні принципи та механізми державної інформаційної політики.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Визначає загальне право вільного доступу до інформації, її використання, поширення, зберігання, захисту, окрім конфіденційної, таємної та службової інформації.</li> <li>› Установлює обов'язок усіх урядових органів інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і свої рішення.</li> <li>› Установлює обов'язковість утворення в урядових органах спеціалізованих підрозділів, відповідальних за забезпечення доступу до інформації.</li> </ul>
<p><b>Закон України «Про доступ до публічної інформації», № 2939-МШ, 13.01.2011 р.</b></p>	<p>Закон визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Визначає обов'язки державних органів стосовно оприлюднення інформації (заздалегідь або згодом), а також механізми, строки та порядок покриття витрат, пов'язаних із оприлюдненням.</li> <li>› Установлює чіткі обмеження на розкриття інформації та порядок інформування громадськості про ці обмеження.</li> <li>› Визначає порядок обґрунтування відмови в наданні публічної інформації (перевірка з трьох етапів).</li> </ul>
<p><b>Указ Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації», № 547, 05.05.2011 р.</b></p>	<p>Указ регулює доступ громадськості до інформації, що розробляється та адмініструється органами виконавчої влади</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Визначає форми, порядок і строки розкриття публічної інформації.</li> <li>› Визначає стандарти обробки інформаційних запитів та звернень до всіх органів виконавчої влади.</li> </ul>
<p><b>Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996</b></p>	<p>Визначає механізми забезпечення участі громадськості у формуванні, реалізації та моніторингу державної політики.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Визначає типовий порядок утворення та функціонування громадських рад, їхні обов'язки та права.</li> <li>› Визначає механізми проведення консультацій з громадськістю, опитувань громадської думки, подання пропозицій, рекомендацій і скарг.</li> <li>› Визначає механізми організації громадських слухань.</li> </ul>



## ДОДАТОК ІХ

# Стислий огляд заінтересованих осіб у сфері планування міст

### Законодавча гілка влади

**Верховна Рада України** розробляє та затверджує законодавство в усіх сферах<sup>154</sup>. Вона ухвалює шляхом голосування всі рішення щодо місцевих виборів, статусу та обов'язків органів державних органів та органів місцевого самоврядування різних рівнів, зміни меж адміністративно-територіальних одиниць (зокрема, міст), розподіл бюджетних коштів тощо. **Два комітети Верховної Ради** відповідають за опрацювання та подання законодавчих пропозицій у сфері містобудування, просторового розвитку та будівництва житла. Це:

1. Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства
2. Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування

### Центральні органи виконавчої влади

**Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон)** відповідає за розробку та реалізацію державної політики у сферах адміністративно-територіального устрою та самоуправління, будівництва, просторового планування та житлово-комунальних послуг. Міністерство очолює міністр, який одночасно є Віце-прем'єр-міністром України, який відповідає за впровадження електронного врядування та розвиток регіонів України, в яких на даний час має місце збройний конфлікт. При Мінрегіоні утворено низку державних органів та служб, найважливішими серед яких є:

- **Державна архітектурно-будівельна інспекція (ДАБІ)**, що відповідає за реалізацію державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; надає дозволи на виконання різних видів проектних та будівельних робіт; надає ліцензії професійним учасникам ринку. Вона має 25 територіальних органів.
- **Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (утворена у 2015 році в результаті об'єднання Державного агентства земельних ресурсів та Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру)**, яка відповідає за землевпорядкування, оцінку вартості та технічних характеристик земельних ділянок, проведення експертизи та забезпечення охорони навколишнього природного середовища, управління Державним земельним кадастром і Державні реєстри сертифікованих інженерів-землевпорядників і інженерів-геодезистів. Служба має 557 територіальних підрозділів у всіх регіонах України. На даний час Державна служба перебуває в процесі заміни всіх керівників своїх обласних і районних підрозділів, що є одним із кроків, спрямованих на зниження масштабної корупції.

**Міністерств економічного розвитку і торгівлі України** відповідає за розробку державної регіональної політики та загальної економічної політики, здійснює моніторинг розвитку регіонів України, а також розвитку проблемних територій (до яких належать монофункціональні міста), надає адміністративну та організаційну підтримку в розробці стратегій соціально-економічного розвитку областей, АРК та міст загальнодержавного значення. Міністерство відповідає за реалізацію Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої Кабінетом Міністрів України в серпні 2014 року, в якій визнається важливість мережі великих міст для підвищення конкурентоспроможності національної економіки. Разом із Мінрегіоном Мінекономрозвитку відповідає за реалізацію положень закону «Про засади державної регіональної політики» (лютий 2015 року).

**Міністерство культури України** відповідає, зокрема, за розробку та реалізацію державної політики у сфері охорони культурної спадщини.

<sup>154</sup> Згідно з законодавством України право законодавчої ініціативи мають народні депутати України та виконавча влада в особі Кабінету Міністрів України. Усі проекти законодавчих актів, розроблені органами виконавчої влади (наприклад, Мінрегіоном), підлягають схваленню Кабінетом Міністрів України перед внесенням законопроекту до Верховної Ради.



Одним із підрозділів міністерства є Управління охорони нерухомої культурної спадщини, яке відіграє ключову роль в узгодженні та наданні дозволів на будівельні на виконання будівельних робіт на територіях із особливим культурно-історичним статусом (об'єктах Світової спадщини ЮНЕСКО, у національних архітектурних заповідниках тощо) та суміжних територіях.

**Міністерство екології та природних ресурсів України** відповідає, зокрема, за розробку та реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, повітряних, водних і земельних ресурсів, включаючи визначення цільового призначення земельних ділянок і встановлення обмежень на використання земель та інших ресурсів.

**Міністерство інфраструктури України** відповідає, зокрема, за розробку та реалізацію державної політики у сфері розвитку та утримання об'єктів інфраструктури, використання земель та здійснення будівництва на землях дорожнього господарства та інших об'єктів інфраструктури.

### Органи законодавчої та виконавчої влади регіонального та місцевого рівнів

**Обласні та районні державні адміністрації, включаючи регіональні представництва загальнодержавних органів і міністерств** — зокрема територіальні органи державної архітектурно-будівельної інспекції (з питань власності, будівництва та проектування), а також обласні, міські та районні підрозділи Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру (виділення земельних ділянок, планування земельних ділянок і впорядкування); обласні департаменти економічного розвитку. Вони відповідають за реалізацію положень законодавчих і нормативно-правових актів на рівні областей і районів, здійснюють нагляд і контроль над їх дотриманням, надають низку адміністративних послуг у сферах містобудування, архітектури, планування, землеустрою тощо.

**Обласні та районні ради** — органи місцевого самоврядування, вибори в які проводяться раз на 5 років. Вони відповідають за визначення політики на обласному та районному рівнях у межах повноважень, наданих їм Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», затверджують місцеві бюджети, спеціальні програми та проекти розвитку, здійснюють управління майном комунальної власності територіальних громад областей і районів. Вони не мають власних виконавчих комітетів і тому **делегують УСІ свої виконавчі функції** обласним та районним державним адміністраціям (див. вище).

**Міські ради та їх виконавчі комітети** — це законодавчі органи на рівні міст, які мають власні виконавчі органи. Вибори в міські ради проводяться раз на 5 років. Міські голови — це місцеві політики, що обираються безпосередньо на 5 років. Вони очолюють виконавчі комітети відповідних рад. Ці органи відповідають за розробку та реалізацію місцевої соціально-економічної та іншої політики в межах відповідних міст.

### Інші організації

**У сфері міського планування та містобудування працюють три державних науково-дослідних інститути**, які відповідають за розробку генеральних схем розвитку областей і районів, генеральних планів міст України, планів зонування та детальних планів території; забезпечення контролю та нагляду над їх реалізацією згідно з відповідними нормативно-правовими актами загальнодержавного та місцевого рівнів. Це:

1. Державний науково-дослідний інститут «Діпромісто»
2. Науково-дослідний і проектний інститут містобудування
3. Державне підприємство «Український державний науково-дослідний і проектний інститут цивільного будівництва».

Місто Київ має власне комунальне підприємство **«Інститут генерального плану міста Києва»**. Цей інститут відповідає за розробку, реалізація та контроль виконання Генерального плану міста Києва, а також планів зонування, детальних планів території, іншої містобудівної документації, планування розвитку інженерних мереж.

**Асоціація міст України (АМУ)** — одна з найвпливовіших лобістських організацій в Україні, яка об'єднує голів усіх великих і середніх міст України. В АМУ утворено окрему секцію малих міст. АМУ традиційно є одним із найнаполегливіших поборників функціональної та фіскальної децентралізації, зміцнення ролі та розширення спроможностей міських рад для розробки та ефективної реалізації місцевої політики.

**Асоціація малих міст України** – це ще одна лобістська організація, утворена на основі колишньої Асоціації сільських, селищних та міських рад. Ця організація зі штаб-квартирою в місті Українці Київської області об'єднує голів міст районного значення.

**Східноукраїнський центр громадських ініціатив** – одна з небагатьох неурядових організацій України, що опікується питаннями прозорості та залучення громадськості до вирішення питань у сфері міського планування та просторового розвитку. Центр дуже активно лобіює питання розкриття 100% генеральних планів для громадськості.