

# Коментар

до звіту Міжнародного банку реконструкції та розвитку / Світового банку

## «Україна. Огляд процесів урбанізації» 2015 рік

**Манцевич Юрій**

незалежний експерт, д.е.н.

*e-mail:* [mants2@ukr.net](mailto:mants2@ukr.net) *тел.* 050 443 0651

# МЕТА

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.

# Зміни в адміністративному поділі з 2015 р.

## Наведено у Огляді

### Рівень 1

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

### Рівень 2

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

### Рівень 3

- Загалом у рамках аналізу розглядаються 458 міст загальнодержавного, обласного та районного значення.

## Станом на 2022 рік

### Рівень 1

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

### Рівень 2

- 136 районів і 187 міста обласного значення, котрі мають рівний статус у межах області

### Рівень 3

- 461 місто загальнодержавного, обласного та районного значення.
- Утворено 1469 територіальних громад.

# ГОЛОВНЕ

ГОЛОВНИМ СПОСТЕРЕЖЕННЯМ, зробленим у Огляді 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.**

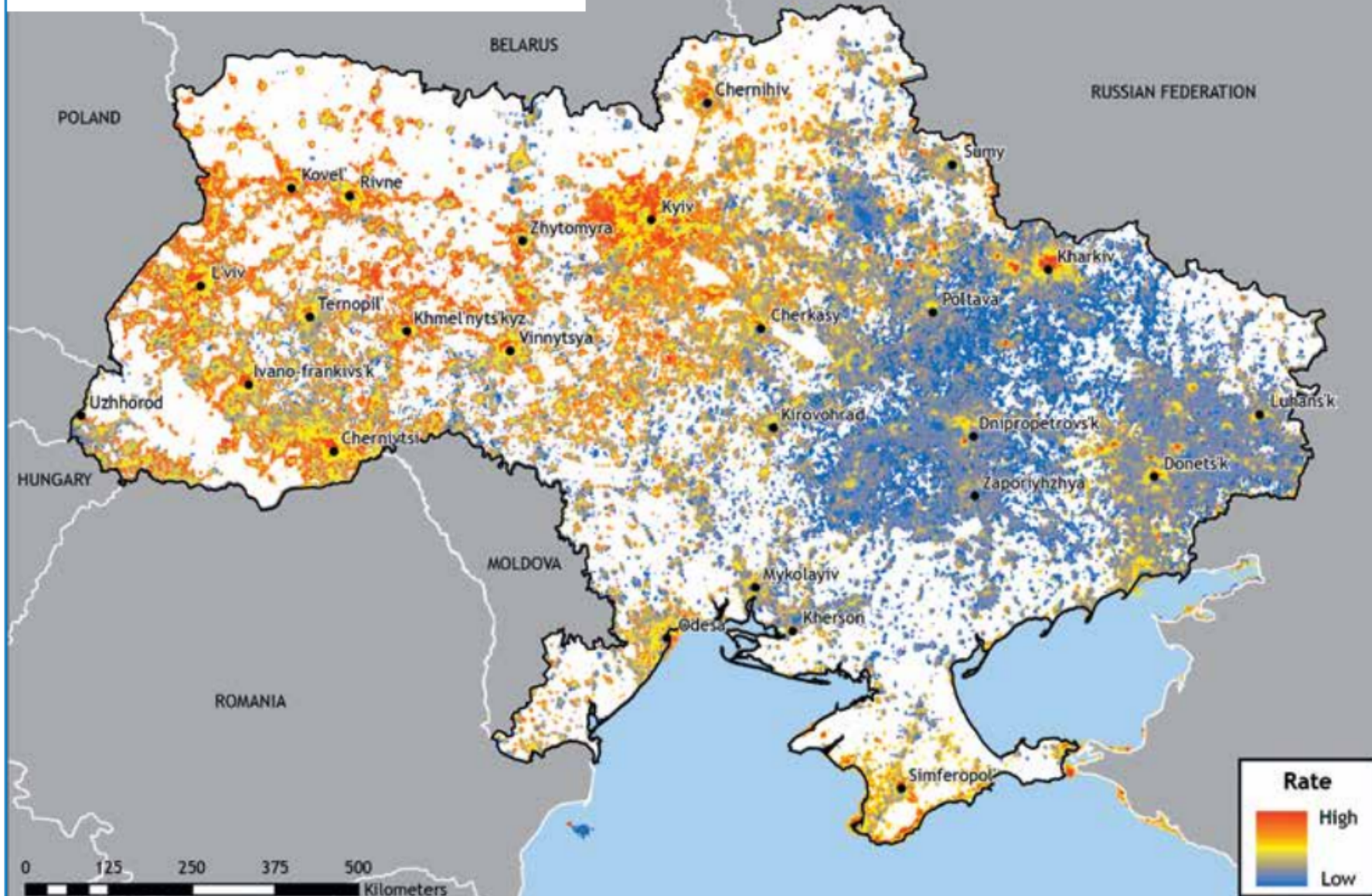
**Міжбюджетні стосунки, а також міське та просторове планування, що є двома основними інструментами державної політики, спираються на спадок.**

# Зміни у сфері економічної активності

- 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.
- Західний і Центральний регіони були динамічнішими.
- Частковим поясненням є більш швидкий перехід Заходу від сільського господарства до більш продуктивних секторів.
- Продуктивність Східного регіону є нижчою від тієї, на яку слід було б очікувати з огляду на рівень його урбанізації.
- Ці зміни наведені на рисунку, де проводиться зіставлення даних про нічне освітлення за період із 1996 по 2010 рік.

# Джерело: Звіт «УКРАЇНА: ОГЛЯД ПРОЦЕСІВ УРБАНІЗАЦІЇ»

Кумулятивний приріст, 1996-2010 рр.



# Основні чинники міграції

Дослідження міграції вказують на те, що не надто багато людей переїжджають туди, де відкриваються можливості.

- Люди шукають кращої роботи.
- 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.*

**Тим не менш, поволі виникають міські агломерації**

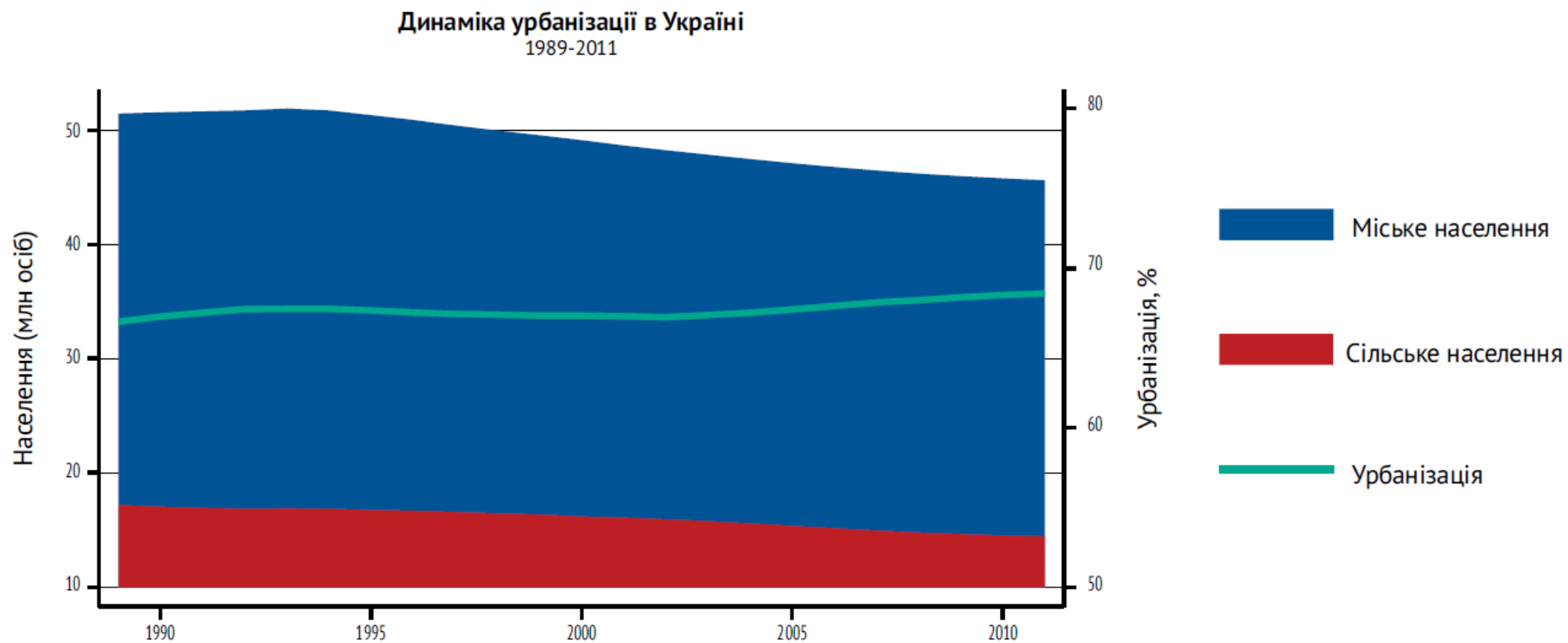


# Агломерації: двигуни економічного зростання

- В більших містах спостерігається підвищена концентрація як економічної діяльності, так і продуктивності.
- Зростання агломерацій указує на рух у напрямку формування ефективнішої системи міського розселення.
- Фірми та інституції в Україні повільно адаптуються до системи ринкової економіки.
- Назріла необхідність розширення обізнаності про масштаби занепаду міст.



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

# Розподіл населення по містах

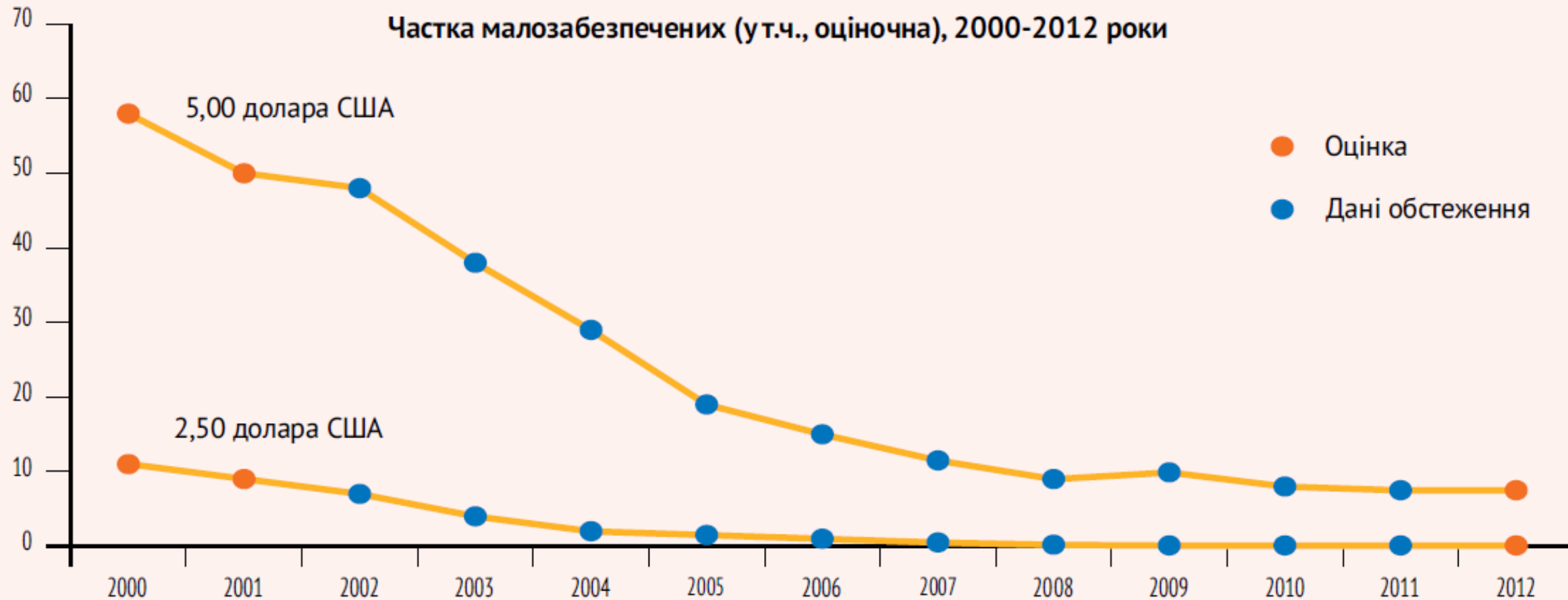
- Більшість міст України мають менш ніж 20 000 жителів.
- Більшість міського населення мешкають у містах із населенням більше 100 000 жителів.
- Близько 34% міського населення зосереджено у восьми містах (Києві, Харкові, Одесі, Запоріжжі, Дніпропетровську, Донецьку, Львові та Кривому Розі).
- Разом з приміськими зонами може скласти 62%, оскільки кожне з цих міст є ядром великої міської агломерації.

# Динаміка економічних показників України

- Економічні умови та інституції, успадковані Україною з радянських часів, справляли потужний вплив на еволюцію економіки країни.
- В економіці України до 1998 року тривала глибока рецесія.
- У період після 1998 року та до початку нинішнього конфлікту сукупний ВВП України поступово зростав.



В Україні бідність є характерною, головним чином, для села (80% малозабезпечених мешкають у сільській місцевості).



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

# Порівняння тенденцій урбанізації і зайнятості.

- Чисельність населення в сільській місцевості значно скоротилася.
- Урбанізація має тенденцію до зростання (концентрація).
- Робоча сила, в основному, не перемістилась у високопродуктивні сектори економіки України.
- Чимало працівників покинули сільське господарство (а в цьому секторі продуктивність праці є нижчою від середньої), але 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.
- Саме в цих секторах загальна продуктивність праці є найнижчою.

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

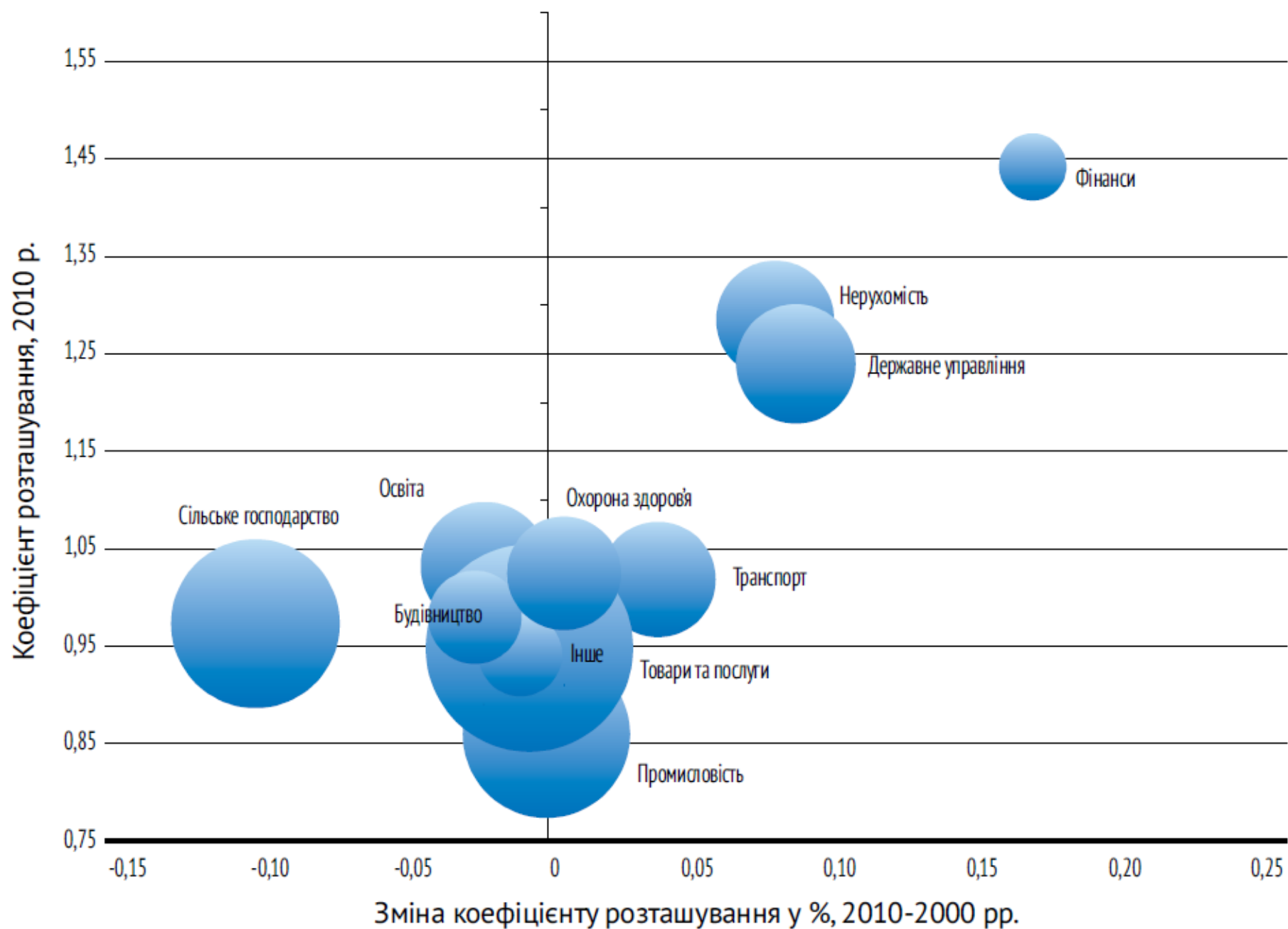
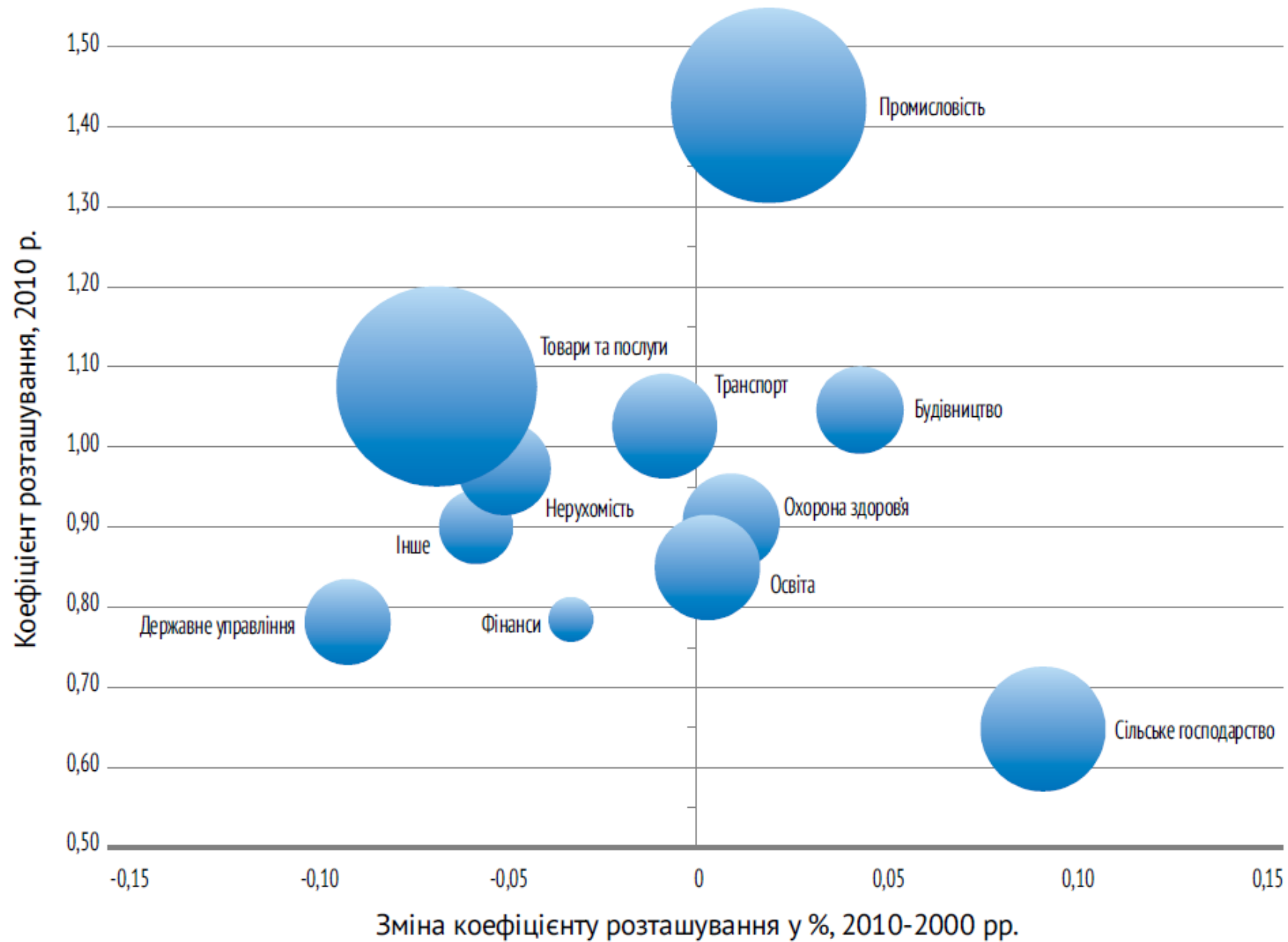




Рисунок 34. Зайнятість у галузях у Східному регіоні за коефіцієнтом розташування



# Ролі міст в економічному зростанні

Міста можуть стати справжніми двигунами економічного зростання

- Підприємства та організації, що об'єднуються 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.

**Позитивний вплив економії може стримуватися витратами:**

- пов'язаними з перенаселеністю
- через транспортні затори;
- забруднення повітря.

Ці проблеми можуть загострюватися зі збільшенням території та густішим заселенням міст, якщо не керувати цим процесом у належний спосіб.

**Фактично, міське виробництво перевищує в Україні сільське виробництво в чотири-п'ять разів**

# Кореляція між збільшенням площі та зростанням інтенсивності освітлення

Сильна кореляція означає, що в більшості випадків при збільшенні економічної активності в ядрі міста спостерігається також збільшення площі міста.

Ядро міста квітне та має місце ефект перетікання економічної активності на периферію, яка також зростає.

Агломерації — це угруповання окремих міст, що функціонують як єдине місто через:

- свою територіальну близькість;
- взаємодію між їхніми ринками житла;
- робочої сили та господарської діяльності,

Відбитки їх нічного освітлення зливаються, через що в рамках аналізу нічного освітлення вони розглядаються як єдине міське поселення.

# Забудовані території

- 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 забудованої території в той час, як економічна активність переміщується з неї в інші місця.

В Україні, попри зменшення чисельності населення, триває зростання площі забудованих територій.

- Україна посіла в списку зростання площі забудови 5-те місце в світі: площа зросла на 76 202 квадратних кілометри. В той самий період країна зіткнулася з негативним приростом населення;

# Передумови зростання забудови

## По-перше,

- зникли численні обмеження на будівництво (площа житла, типи забудови тощо), що діяли в радянські часи, не давали українцям доступу до ширшого вибору варіантів житла.
- Незважаючи на високі рівні урбанізації, багато родин мешкало в комунальних або перенаселених квартирах ще на початку 1990-х років.
- Розвиток будівництва розпочався після скасування багатьох із цих обмежень.

## По-друге,

- приплив капіталу для фінансування нових проектів будівництва житла.
- місцевий фінансовий сектор не надавав достатніх можливостей для здійснення інвестицій, нерухомість виявилася одним із головних напрямків інвестування для жителів України.

# Міське планування та просторовий розвиток

## Станом на 2015 рік:

- Міське планування в Україні є недостатньо гнучким для реагування на зміну умов на ринку.
- Не може стати дієвим інструментом формування міського простору.
- Централізована розробка генеральних планів і планів зонування є неефективним, дорогим процесом, відірваним від реалій на місцях.
- Процес є недостатньо прозорим та несприйнятливим до пропозицій громадськості й громадського обговорення.
- Система планування неспроможна адекватно підтримувати реалізацію стратегій щодо 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.

# Національне законодавство та процес реформування

Головна проблема залишається нерозв'язаною:

- приведення законодавства та практики роботи у відповідність до сучасних стандартів більшого простору для маневру в управлінні розвитком. на місцевому рівні

Місцева влада в Україні наразі не може повною мірою використати типові стратегії міського планування:

- залучення інвестицій,
- пожвавлення ринку житла,
- модернізації інфраструктури,
- відродженні центрів міст, що покликані покласти край занепаду,
- зосередженні на зменшенні територіального сліду міста.

**Ціла серія законів з централізації, що були схвалені в період 2012-2014 років, знов передали повноваження у сфері містобудування від регіональної та місцевої влади центральним органам виконавчої влади.**



# Генеральна схема планування території України

Єдиним винятком з погано працюючої системи законодавства 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.**

Місцеві 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.

# Інституційна база

- Нормативна база України у сфері містобудування є розпорошеною між органами законодавчої та виконавчої влади та іншими заінтересованими особами державного сектору
- Поділ функцій планування між урядовими органами призводить до виникнення структурних проблем, неоднозначності та дублювання зусиль у сфері розробки та реалізації містобудівної політики в Україні
- 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.

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** та тягне за собою різні наслідки на місцевому рівні, де різні міста мають різні умови та різні потреби.

# Розроблення документації

- Обмеженість ресурсів та монополія на розробку документації призвела до того, що багато міст не розробляли й не оновлювали свої генеральні плани.
- Внесені зміни, які передбачають можливість розробки планів приватними підприємствами, ліцензованими державою,
- Конкуренція з боку приватного сектору має стати «стимулом» до оновлення методів роботи для всіх розробників планів, включаючи проектні інститути.
- Величезні розбіжності між законодавством у сфері планування та практикою знижує рівень довіри громадськості до системи планування.
- Є значні проблеми з проведенням громадських обговорень та впровадженням їхніх результатів.

# Стратегічні плани

- Стратегічні плани розробляються в Україні в рамках незалежного процесу відповідно до міжнародних стандартів.
- Стратегічні плани націлені на соціально-економічний розвиток через зміцнення конкурентоспроможності міста, а також мають на меті поліпшення доступності та підвищення якості місцевої інфраструктури та послуг.
- 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.

# Залучення громадськості

- Попри те, що залучення громадськості є обов'язковим елементом у процесі розроблення документації, воно часто відбувається в формально та в обмеженому обсязі.
- При цьому на практиці норми щодо залучення громадян і проведення громадських слухань під час проектування часто не виконуються.
- Порушення норм планування в містах України віддзеркалюють брак обізнаності громадськості про своє право на участь та відсутність захисту цього права.

Дякую за увагу.