

СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ МІСТ: УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ. ПРИКЛАД КИЄВА

Авторки: Юлія Назаренко, Олена Сирбу

2019 року ми провели кабінетне дослідження, у якому проаналізували теоретичне обґрунтування міських стратегій та нормативно-правову базу щодо стратегій розвитку українських міст та регіонів, розглянули методику розробки та наповнення чинної Стратегії Києва до 2025 року, а також проаналізували зв'язок Стратегії Києва з іншими стратегічними документами.

Аналіз здійснив аналітичний центр Cedos у рамках «Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні», яку виконує міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

Висловлені думки належать автор_кам і не обов'язково збігаються з позицією Міжнародного фонду «Відродження», Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE) та Посольства Швеції в Україні.

Будь-яке використання матеріалів, розміщених у цьому виданні, дозволене за умови згадки першоджерела не пізніше другого абзацу тексту.

● Теоретична рамка

Процеси децентралізації державної влади у різних країнах світу тривають останні 50 років. Завдяки децентралізації частина влади переходить від національних органів до місцевих, а також до громадянського суспільства і бізнесу. Це спричинює недостатню узгодженість поглядів різних акторів міського розвитку щодо цілей і стилю управління, необхідних для розв'язання проблем міста. Міські стратегії виникають наприкінці двадцятого століття у капіталістичних країнах Глобальної Півночі і прагнуть подолати цю неузгодженість.

Протягом 1970-их і 1980-их років у міському управлінні відбувається перехід від «менеджеризму» (managerialism) до «підприємництва» (entrepreneurialism). Цей перехід, зокрема у капіталістичних економіках США і Великої Британії, був зумовлений

деіндустріалізацією, структурним безробіттям, нестачею бюджетних коштів і жорсткою економією, що поєднувалися з поширенням неоконсерватизму, орієнтацією на ринкову раціональність і приватизацію (Harvey, 1989). Менеджерський підхід до міського управління передбачав надання послуг, створення інфраструктури і забезпечення соціальних послуг та пільг міському населенню. Натомість, підприємницький підхід орієнтований на конкуренцію між містами за ресурси й капітал, публічно-приватне партнерство та маркетинг міста.

«Підприємницький» поворот у капіталістичних економіках країн Глобальної Півночі супроводжувався заміною «міського урядування» (government) на «міське управління» (governance) (Rhodes, 2007). Перехід від урядування до управління означає, що деякі технічно-економічні, юридичні, адміністративні, політичні й ідеологічні функції, які раніше входили до повноважень держави, повністю або частково передаються недержавним, приватним або комерційним акторам (Jessop, 2004). Загалом міське управління передбачає залучення ширшого кола акторів у сфері міської політики, тобто не тільки державу, а й приватний сектор і громадянське суспільство, а також спільне існування різноманітних ідей, цінностей і раціональностей (Brandtner, Höllerer, Meyer, & Kornberger, 2016).

Міські стратегії як альтернатива міському плануванню і містобудівній документації виникають у результаті переходу від «менеджеризму» до «підприємництва» і від «міського урядування» до «управління» (Kornberger, 2012). Для урядування визначальними документами є містобудівна документація, яку складає міська влада. Вона ж представляє точні наукові розрахунки, «у яких немає місця політиці» (ibid.). Натомість, управлінню притаманна міська стратегія як документ, що вироблений спільними зусиллями різних стейкхолдерів, серед яких є представни_ці як міської влади, так і громади й бізнесу. Стратегія є «сукупністю знань, що причетні до виробництва правди, і, водночас, політичним механізмом мобілізації людей» (ibid., с. 91). Отже, міська стратегія, на відміну від містобудівної документації, з одного боку, є більш гнучким і зрозумілим не тільки експерт_кам, а з іншого – менш формальним і технічним документом.

Міські стратегії, що спершу поширюються у капіталістичних країнах Глобальної Півночі, можна розглядати як дискурс, що уможливорює певні дії і водночас обмежує інші (Pälli, Vaara, & Sorsa, 2009). Однією з комунікативних цілей стратегій є спрямування майбутніх дій (ibid.), тож міська влада ініціює створення стратегій задля планування майбутнього міста (Brandtner et al., 2016). Міське планування є експертним описом майбутнього, який базується на фінансовому, формальному і функціональному знанні (Kornberger, 2012). Натомість, стратегії є не лише репрезентацією бажаного майбутнього, але і механізмом, що продукує це майбутнє, а також прагне змінити баланс сил у теперішньому (ibid.). Крім того, міські стратегії легітимують міську ієрархію, зокрема позицію та дії міського уряду в управлінні, а також шляхи вирішення майбутнього міста, що пропонуються владою «згори» (Brandtner et al., 2016).

Міські стратегії також є способом закрити «прогалини управління» (governance gaps), які виникають через велику кількість акторів міського управління. «Прогалини управління» зумовлені переходом від міського урядування до управління і недостатньою узгодженістю поглядів стейкхолдерів щодо цілей і стилю управління, які є прийнятними для розв'язання міських проблем (Brandtner et al., 2016). Постає питання щодо того, хто має визначати, чия версія майбутнього міста є правильною, а чия – ні. Уявлення про те, що має бути предметом управління, і хто має бути залученими у цей процес, можуть відрізнятись у різних акторів, тож однією з цілей міських стратегій є об'єднання цінностей, норм і принципів різних стейкхолдерів та створення спільного бачення міських політик.

У межах міських стратегій певні теми і сфери політик (policy-fields) наголошуються або замовчуються. Таким чином, автор_ки стратегій мають можливість вирішувати, як виглядатиме довгостроковий суспільний інтерес (Brandtner et al., 2016).

Міські стратегії зазвичай прагнуть виробити консенсус між різноманітними суспільними акторами щодо того, які питання є пріоритетними для міста у найближчому майбутньому. Під час аналізу стратегій важливо звертати увагу на те, яким проблемам приділяється увага у міських стратегіях, а які натомість замовчуються, а також чиї інтереси представлені, чиї голоси почуті при написанні стратегії. Через парадокси, що виникають при написанні стратегій, вони часто є занадто абстрактними і поверховими, а також можуть приховувати локальні міські конфлікти, що призводить до зростання проблем у майбутньому, зокрема посилення нерівностей і соціальних проблем (Brorström, 2017).

● Нормативно-правове регулювання

Порівняно з іншими українськими містами, Київ має особливий статус, а саме є одночасно і регіоном, і громадою. Відповідно, його стратегію теж можна розглядати, з одного боку, як стратегію регіону, а з іншого боку, як стратегію міста і громади.

Як стратегія регіону, Стратегія розвитку Києва регулюється Законом про засади [державної регіональної політики](#). Статті 10, 11 та 15 цього закону передбачають створення стратегій розвитку регіонів, формування планів заходів з їхньої реалізації та моніторинг і оцінку ефективності результатів.

У 2015 році Кабінет міністрів затвердив [Порядок та Методику проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики](#). Ці документи регулюють моніторинг реалізації державної регіональної політики і соціально-економічного розвитку регіонів, у тому числі Києва, і визначають для цього перелік індикаторів.

У 2016 році Міністерство регіонального розвитку затвердило також [Методику розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації](#). Цей документ деталізує процедури розробки, впровадження та моніторингу регіональних стратегій. Зокрема, у ньому йдеться про те, що регіональна стратегія має не суперечити і координуватися з іншими довгостроковими програмами на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Відповідно до цієї методики, КМДА має:

- повідомити через ЗМІ та на своєму сайті про початок роботи над проектом стратегії, [графік заходів з підготовки проекту стратегії та плану заходів](#) з її реалізації, а також строк і форму подання пропозицій;
- забезпечити громадські обговорення проекту стратегії;
- опрацювати проект стратегії за результатами громадських обговорень; оприлюднити звіти про результати розгляду пропозицій «суб'єктів регіонального розвитку» до проекту стратегії.

Одним із ключових інструментів методики є розробка та врахування гендерно чутливих індикаторів, які показують становище різних груп населення у регіоні (жінок, чоловіків, дітей, людей з інвалідністю). Цього не було враховано під час розробки чинної стратегії Києва, оскільки гендерно чутливі індикатори внесли до методики лише у 2018 році.

Якщо розглядати стратегію Києва як стратегію міста і громади, у такому розрізі для неї є значно менше регулювань. Створення стратегії є самоврядним повноваженням кожної окремої громади. Тим не менше, державі варто заохочувати міста і громади створювати стратегії розвитку, бо вони також є інструментами втілення державної регіональної політики.

Стимулювати до створення стратегій можна шляхом фінансування з державного та регіональних бюджетів проектів розвитку лише тих населених пунктів, які мають стратегії. Іншими формами заохочення можуть бути методична й експертна допомога, а також фінансування процесів створення і моніторингу стратегій.

У 2016 році Міністерство регіонального розвитку затвердило [Методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади](#). Однак, ці рекомендації більше стосуються розробки програм економічного і соціального розвитку, які створюються на середньостроковий період – 3-5 років – і мають базуватися на цілях та завданнях стратегії громади. Щодо самих стратегій, у рекомендаціях лише зазначено, що вони мають враховувати Закон про засади державної регіональної політики, а також [Порядок і Методику проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики](#), яка згадувалася вище.

Окремих структурованих рекомендацій щодо того, як містам розробляти свої стратегії містам і громадам, поки що не існує. Важливо, щоби такі рекомендації враховували різницю у розмірах, спроможностях і спеціалізаціях громад, оскільки, наприклад, Івано-Франківська ОТГ і Баштанська ОТГ Миколаївської області є різними і мають різні потреби.

Попри те, що і методика розробки регіональних стратегій, і методичні рекомендації для громад передбачають громадські обговорення, жоден з цих документів не уточнює, якими можуть бути формати цих обговорень, кого саме і як потрібно до них залучати.

● Процес розробки

До [робочої групи](#), яка працювала над розробкою чинної стратегії Києва, увійшли переважно представни_ці різних структурних підрозділів та департаментів КМДА, а також комунальних підприємств, таких як Київавтодор, аеропорт Жуляни, Науково-дослідний інститут соціально-економічного розвитку міста. При цьому, у робочій групі не було жодно_ї представни_ці від громадянського суспільства, українських або міжнародних організацій.

Втім, як зазначено у самій стратегії, до її розробки було залучено 7 громадських організацій, 9 представни_ць бізнес-середовища, 1 міжнародна організація та 8 наукових установ. Подати свої пропозиції можна було за допомогою гугл-форми на сайті КМДА. Проте такий спосіб залучення громадян є доволі обмеженим: він не дає можливості пересвідчитися у тому, що враховано потреби та інтереси різних зацікавлених сторін і соціальних груп жителів міста за соціальним статусом і районом проживання, включаючи вразливі категорії.

Успішним прикладом залучення громади та експертного середовища до розробки стратегії міста є [Стратегія Харкова 2016-2020](#). Автор_ки цього документу наголошують, що одним з найголовніших факторів, що впливають на ефективність реалізації стратегічних цілей, є думка житель_ок міста. Спеціально створена робоча група визначала ставлення житель_ок до проблем міста і проводила серію круглих столів та фокус-груп, а також опитування та онлайн-анкетування. Лише за допомогою круглих столів до обговорення було залучено 700 громадян, серед яких представники громадянського суспільства, місцева влада, бізнес-спільнота та наукова спільнота. На основі цих досліджень було визначено ключові проблеми у різних секторах та підходи до їхнього вирішення.

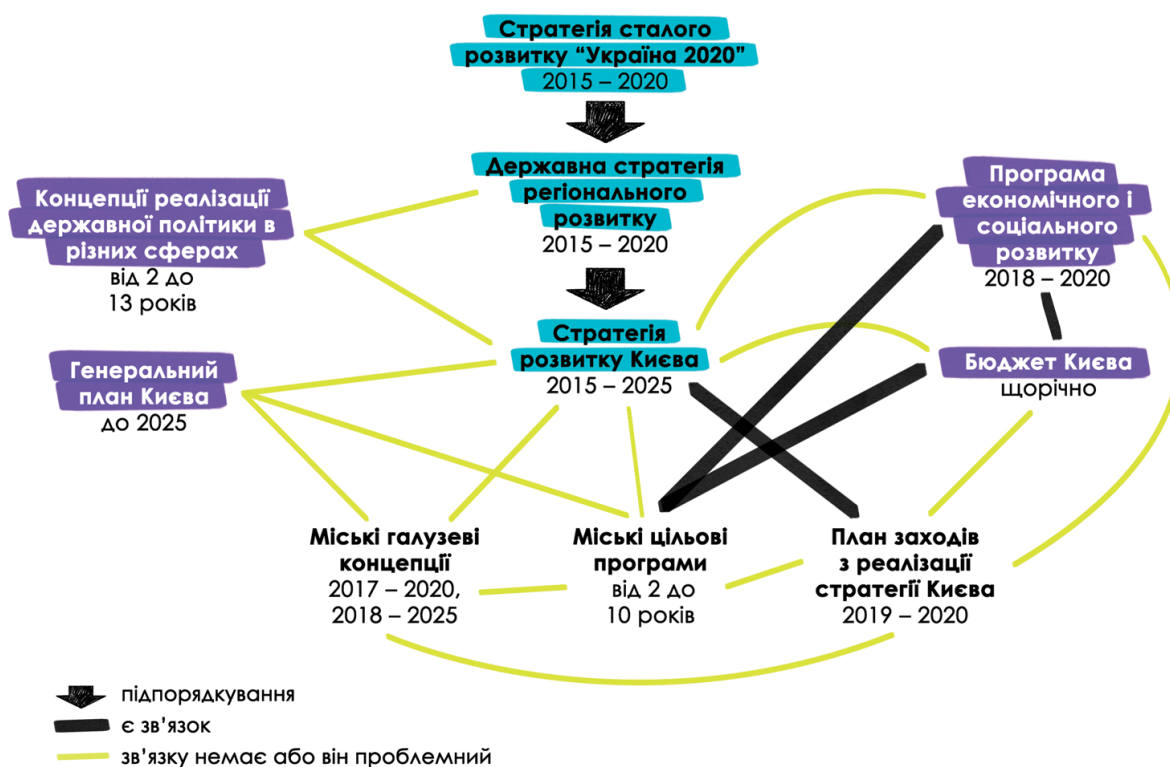
Іншим прикладом залучення громадян до розробки стратегічного документу є Концепція інтегрованого розвитку Подільського району до 2030 року. У рамках її створення відбулося 6 воркшопів зі стейкхолдерами, а також 9 обговорень з мешканцями у 3 хвили, у яких взяли участь 303 особи. Під час розробки Концепції інтегрованого розвитку Вінниці до 2030 року також відбувалося кілька хвилю залучення основних стейкхолдерів, у рамках яких було проведено три форуми.

• Місце стратегії серед інших документів про розвиток міста

Назва	Термін дії	Тип	Регулювання
Стратегія сталого розвитку «Україна 2020»	До 2020	Довгостроковий стратегічний документ, що визначає пріоритети розвитку держави	
Державна стратегія регіонального розвитку	До 2020	Довгостроковий стратегічний документ, що визначає регіональну політику держави	Закон про засади державної регіональної політики
Галузеві концепції державних політик	Від 2 до 13 років	Середньострокові стратегічні документи розвитку певних галузей держави	
Стратегія розвитку Києва	Не менше 7 років (до 2025)	Довгостроковий стратегічний документ, що визначає пріоритети розвитку регіону і громади	Закон про засади державної регіональної політики Порядок та Методика проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики Методика розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації
План заходів з реалізації Стратегії розвитку Києва	3 роки	Короткостроковий документ з планом заходів з реалізації стратегії	Закон про засади державної регіональної політики

Програма економічного і соціального розвитку	Раніше – на 1 рік, зараз – на 3 роки	Короткостроковий документ, що визначає пріоритетні проекти і програми розвитку і приймається разом з бюджетом	Бюджетний кодекс України Закон про місцеве самоврядування в Україні Закон про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України Постанова Кабінету Міністрів про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проектів Бюджетної декларації та державного бюджету
Галузеві концепції	Від 2 до 10 років	Середньострокові документи, що визначають концептуальні засади і пріоритети розвитку певної галузі	
Міські цільові програми	Від 2 до 10 років	Середньострокові документи, що визначають міську політику щодо певної галузі	Бюджетний кодекс України Закон про місцеве самоврядування в Україні Закон про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України Порядок розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві
Бюджет	1 рік	Короткостроковий документ, що регулює фінансування розвитку міста	Бюджетний кодекс України Закон про місцеве самоврядування в Україні Бюджетний регламент Київської міської ради
Генеральний план Києва	Строк дії не обмежується. Зміни не частіше за 1 раз на 5 років	Довгостроковий документ, що регулює просторовий розвиток міста	Закон про регулювання містобудівної діяльності

Відсутність регулювання документів між собою



Наразі не існує якогось одного документа, який би регулював взаємозв'язок між Стратегією Києва та іншими документами різних рівнів, які регулюють розвиток міста. На національному рівні існує зрозумілий ієрархічний зв'язок між Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», Державною стратегією регіонального розвитку та Стратегією розвитку Києва. Натомість, не існує регулювання щодо того, чи має Стратегія Києва враховувати державні галузеві концепції. Так, серед наявних на момент прийняття чинної стратегії концепцій, у документі згадано лише про [Концепцію реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року](#), але не згадано, наприклад, [Концепцію реалізації державної політики у сфері зміни клімату до 2030 року](#).

Єдиний чіткий зв'язок між стратегією та іншими документами місцевого рівня – це зв'язок між стратегією та планом заходів з реалізації стратегії. Усі інші зв'язки не є до кінця зрозумілими. Наприклад, немає узгодженого зв'язку між Програмою економічного і соціального розвитку та Планом заходів з реалізації стратегії. Відповідно до закону, обидва документи приймаються на 3 роки, тому не вистачає чіткого прописаного регулювання, у чому концептуальна різниця між цими документами. Також не визначено регулювання між Стратегією, Планом заходів з реалізації Стратегії відносно міських цільових програм, хоча кожна міська цільова програма так само передбачає певні заходи. Не існує окремого регулювання щодо створення та впровадження міських галузевих концепцій.

Неузгодженість у часі

[Програма економічного і соціального розвитку м. Києва 2018-2020](#) (далі – ПЕСР) розрахована на короткостроковий період і є деталізованим плановим документом реалізації Стратегії Києва 2025. Раніше вона приймалась кожного року разом з бюджетом, але наразі приймається на 3 роки через запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Натомість, кожного року разом з бюджетом приймається додаток про видатки на капітальні ремонти.

У цій програмі детальніше описано, які заходи і завдання мають бути для втілення Стратегії, а також хто за них відповідає. Проте програма у деяких секторах (наприклад, Туризм, Освіта, Історико-культурна спадщина), повторює Стратегію слово у слово, включаючи усі оперативні цілі, завдання і заходи, перелічені у ній. А от у секторі «Безпека та цивільний захист» не лише повторюються усі оперативні цілі та заходи зі стратегії, а ще й додано низку завдань, яких немає у Стратегії. На нашу думку, такий спосіб планування не є доцільним, адже Стратегія є довгостроковим документом, який має реалізуватися до 2025 року, натомість, програма соціально-економічного розвитку має короткострокову перспективу лише на три роки і не може охопити реалізацію усіх завдань та заходів. Саме тому ці два документи мають бути узгоджені у часі.

Як зазначалось раніше, згідно з законом про засади державної регіональної політики, План заходів із реалізації стратегії має прийматися на 3 роки, проте чинний План заходів із реалізації стратегії розрахований на 2019-2020, про що свідчить відповідне рішення КМДА №2238 від 11.12.2018 «Про схвалення плану заходів на 2019-2020 роки з реалізації Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року». Це не лише не відповідає закону, а й ще більше ускладнює планування у часі.

Серед міських цільових програм є програми, прийняті до 2017 року, тобто до затвердження чинної редакції стратегії. Наприклад, Програма розвитку зеленої зони м. Києва до 2010 року та концепція формування зелених насаджень в центральній частині міста, затверджена рішенням Київської міської ради від 19.07.2005 №806/3381 або Цільова програма «Питна вода міста Києва на 2011-2020 роки», затверджена рішенням Київської міської ради від 04.11.2010 №220/5032. При цьому, їхні цілі не були узгоджені з редакцією чинної стратегії. У частині цільових програм, затверджених у 2016 році, написано, що вони відповідають цілям Стратегії редакції 2011, у частині – взагалі не згадується про Стратегію.

Неузгодженість в індикаторах

У ПЕСР є список індикаторів наприкінці кожного сектору. У деяких секторах вказані не лише індикатори зі Стратегії, а й додаткові індикатори, яких у Стратегії немає і вони все одно не відповідають або не збігаються з усіма поставленими завданнями.

У [положенні](#) про міські стратегії не вказано, що міські цільові програми мають формуватися відповідно до стратегії чи інших стратегічних документів, а лише про те, що показники ефективності мають вираховуватись відповідно до показників, зазначених у Стратегії. Проте у кожній цільовій програмі, затвердженій у 2017-2018 роках, вказано, що документ відповідає Стратегії, а також уточнено, яким секторів, оперативних цілей та індикаторів результативності він відповідає. Наприклад, міська цільова програма «[Київ без бар'єрів](#)» належить до стратегічних секторів про транспорт і міську мобільність, соціальну підтримку та допомогу, охорону здоров'я та здорового способу життя, публічний простір та освіту. При цьому, єдиним взятим зі Стратегії індикатором результативності є «кількість міських пляжів, облаштованих інфраструктурою для осіб з інвалідністю». Цей індикатор Стратегії вимірює результативність сектору «Публічний простір». Інші індикатори цього сектору Стратегії, а також індикатори з інших секторів, до яких належить ця цільова

програма, не згадуються. Ця проблема зустрічається і в інших міських цільових програмах, де їхні автор_ки вибірково беруть зі Стратегії індикатори, які не є найкращими способами вимірювання результативності передбачених програмою заходів.

Відсутність якісної та уніфікованої системи індикаторів може зумовити проблему з ефективністю оцінки результативності виконання стратегічних документів.

Проблеми з пріоритизацією

У Стратегії та ПСЕР немає чітких визначених пріоритетів щодо конкретних цілей або напрямків. До того ж, як зазначалось раніше, у багатьох питаннях ПСЕР дублює цілі та завдання Стратегії (наприклад, сектори «Туризм», «Безпека та цивільний захист»). У програмі соціального і економічного розвитку доречніше було б виокремити пріоритетні оперативні цілі та заходи, які відповідатимуть кожній стратегічній цілі та тематичному сектору для поступового досягнення визначеної мети. Прикладом цього є сектор «Культура» у ПСЕР, де заходи для реалізації оперативних цілей не дублюють ті, що записані у Стратегії, а є більш деталізованими і виглядають як конкретний план дій.

У дослідженні [«Картування можливостей залучення громадян до процесу розробки політик у Києві»](#), яке Cedos провів у 2019 році, йдеться про те, що під час розробки стратегічних документів існує проблема із пріоритизацією цілей у рамках галузевого планування. Наприклад, для повного виконання усіх міських цільових програм необхідно у 8-9 разів більше фінансування, ніж реально доступно.

Одним із додатків ПСЕР є перелік об'єктів, на яких заплановані капітальні видатки. У чинній програмі частина об'єктів повторюються ще з 2015 року, наприклад, Реконструкція та будівництво трамвайної лінії від вул. Гната Юри до ЗАТ «Кисневий завод», Реконструкція трамвайної лінії по вул. Дмитрівський, Реконструкція та благоустрій печерського ландшафтного парку у Печерському районі. Ці проекти досі не реалізовані, але при цьому здійснюється фінансування об'єктів, не передбачених раніше, наприклад, пішохідний міст через Володимирський узвіз. Це може свідчити про проблеми з ефективністю стратегічного планування та пріоритизації проектів міського розвитку.

Кожного року КМДА публікує річний звіт з оцінки результативності реалізації Стратегії, де порівнюється поточні значення індикаторів із прогнозованими, стан виконання індикатора та проблемні питання. Наступним кроком може стати створення відкритої загальної та уніфікованої системи звітності, де публічно відображався б не лише ступінь реалізації того чи іншого індикатора, а й ступінь реалізації окремих цілей, завдань, заходів та програм.

● Зміст стратегії

Чинна Стратегія розвитку Києва була створена за підтримки Cities Alliance. У своїх рекомендаціях з розробки стратегій розвитку міст ця організація радить проблематизувати міську бідність і способи її подолання як одну з наскрізних тем. Попри це, у Стратегії Києва рівень бідності згаданий лише один раз як індикатор сектору соціальної підтримки та допомоги, тоді як економічна нерівність не згадана взагалі. Натомість, розробни_ці стратегії розвитку Києва керуються підприємницьким підходом міського розвитку, адже для підвищення якості життя мешкан_ок міста пріоритетними визначаються посилення бізнесу і конкурентоспроможності, залучення інвестицій, економічне зростання загалом. Проте у довгостроковій перспективі такий підхід до розв'язання міських проблем може покращити

якість життя досить обмеженого кола містян_ок і, натомість, посилити нерівності у доступі до міських ресурсів для більшості мешкан_ок Києва.

Стратегія розвитку Києва має стратегічну мету, яка полягає у «підвищенні якості життя мешканців, що визначається економічним добробутом і комфортом життя у місті з багатою історичною традицією» і містить три стратегічні цілі, що вимірюються шістьма індикаторами:

Стратегічні цілі	Індикатори досягнення стратегічних цілей
Підвищення рівня конкурентоспроможності економіки Києва	Валовий регіональний продукт на мешканця Рейтинг WB Doing Business
Підвищення комфорту життя мешкан_ок Києва	Розрахунковий індекс комфорту життя у Києві Рейтинг EIU Global Liveability Ranking
Збереження історичної самобутності та розвиток культури Києва	Мешкан_ки міста, що пишуться Києвом Рейтинг Euromonitor Top 100 City Destinations Ranking

Трьома з шести індикаторів, що вимірюють досягнення стратегічних цілей розвитку Києва є міжнародні рейтинги. У новій редакції стратегії зазначено, що «міжнародні рейтинги є важливим інструментом позиціонування міста Києва на міжнародній арені та дозволяють об'єктивно оцінити рівень конкурентоспроможності міста у порівнянні з іншими містами». Проте міжнародні рейтинги не можуть бути джерелом «об'єктивного» чи всеохопного знання про міста, оскільки мають чимало викривлень. Дослідник Cedos Павло Федорів серед методологічних проблем рейтингів [виокремлює](#) залежність значень індексів від методологічних обмежень, а також відсутність пояснення причин певних міських явищ, що зі свого боку не допомагає у виробленні дієвих міських політик. Індикатори міжнародних рейтингів не можуть комплексно виміряти досягнення конкретних цілей стратегії розвитку Києва, оскільки мають інші цілі й завдання, визначені при розробці цих рейтингів.

Розглянемо детальніше рейтинги, які пропонуються у стратегії розвитку Києва як індикатори досягнення стратегічних цілей.

1. WB Doing Business вимірює досягнення цілі підвищення рівня конкурентоспроможності економіки Києва. Рейтинг є індексом легкості ведення бізнесу і вимірює простоту ведення підприємницької діяльності у 190 країнах світу. Проте існує кілька обмежень, зокрема методологічних, за які рейтинг критикують.

WB Doing Business вимірює легкість ведення бізнесу й дерегульованість економіки, зокрема, зниження податків і зменшення соціальної відповідальності бізнесу (Bakvis, 2009; McCormack, 2018). Вищі місця у рейтингу WB Doing Business мають країни з дерегульованою економікою, тобто індикатори рейтингу сформовані таким чином, аби вищі показники були у країн, де економіка менше регулюється державою, є нижчі податки і менший соціальний внесок бізнесу.

До того ж, вищі місця у рейтингу займають країни, які менше підтримують політики, спрямовані на сталий розвиток, викорінення бідності й зменшення нерівності. Таким чином, цей рейтинг пріоритизує інвестор_ок у ситуаціях конфліктів з громадськими й робітничими інтересами, що суперечить Стратегії, одним із пріоритетів якої є «сталий розвиток – баланс економічної, соціальної та екологічної складових».

Рейтинг також є політично ангажованим, як [каже](#) головний економіст Світового банку Поль Ромер. Поль наводить приклад зміни урядів у Чилі та зв'язок політики чилійського уряду з місцем у рейтингу WB Doing Business. Економіст зазначає, що коли в Чилі був лівий уряд, позиція у рейтингу була нижчою, а коли він змінився на більш консервативний – Чилі опинилися на вищому місці у рейтингу.

До того ж, рейтинг WB Doing Business порівнює країни, а не міста, але автор_ки стратегії розвитку Києва зазначають, що вони використовують цей рейтинг, бо дослідження для нього проводиться у Києві, хоча при цьому й оцінюється економіка країни загалом.

2. EIU Global Liveability Ranking, рейтинг від The Economist Intelligence Unit, вимірює ціль підвищення комфорту життя мешканців Києва. Цей рейтинг оцінює умови життя у 140 містах з усього світу. Кожне місто ранжується за 30 кількісними та якісними показниками у п'яти категоріях, серед яких стабільність, охорона здоров'я, культура, довкілля, освіта й інфраструктура.

Рейтинг критикують за те, що вищі позиції у ньому займають міста в англомовних країнах, а сам рейтинг більш корисний для експат_ок, людей з бізнесу, інвестор_ок, турист_ок, аніж для вимірювання якості життя більшості містян_ок. EIU Global Liveability Ranking був розроблений для того, щоби міжнародні компанії могли виміряти, яку зарплату і надбавку до неї (hardship allowance) вони мають призначити своїм працівни_цям, які переїжджають працювати в іншу країну. У рейтинг включено показники якості житла і приватної освіти, проте відсутні показники доступності житла, заторів на дорогах, пішохідної інфраструктури, громадського транспорту, екологічної сталості. Отже, рейтинг EIU Global Liveability Ranking не бере до уваги той факт, наскільки рівномірно якість життя (liveability) розподілена у місті, і чи якісь групи не страждають від нерівномірного розподілу ресурсів.

Рейтинг також піддається критиці за суб'єктивну оцінку й непрозорі методи порівняння міст, оскільки у безкоштовній версії немає доступу до інформації про кваліфікації експерт_ок, які складають рейтинг, а також про те, чому було обрано певні показники для вимірювання якості життя.

Позиції Києва у цьому рейтингу значно [погіршилися](#) після початку війни на Донбасі. Це вказує на існування факторів, які впливають на показники рейтингу, але які безпосередньо не пов'язані з комфортом життя у конкретному місті.

3. Euromonitor Top 100 City Destinations Ranking вимірює ціль збереження історичної самобутності та розвиток культури у Києві. Цей рейтинг демонструє, скільки людей з інших країн, включаючи турист_ок і бізнесмен_ок, відвідали певне місто як мінімум на 24 годин і максимум на 12 місяців.

Однак історичну самобутність та розвиток культури не можна комплексно виміряти лише часткою турист_ок та/або бізнесмен_ок, які відвідують Київ. Досвід головних туристичних міст світу (наприклад, Барселони чи Амстердаму) демонструє, що збільшення кількості туристів є однією з загроз для збереження культурної самобутності.

Індикатор, що вимірює історичну й культурну самобутність міста, має включати значно більше показників, аніж кількість іноземних гостей, тож рейтинг Euromonitor Top 100 City Destinations Ranking є невдалим індикатором.

Окрім невідповідних індикаторів, проблемою Стратегії Києва є відсутність уваги до специфічних для Києва проблем, серед яких можна виокремити наступні.

- Неконтрольована точкова забудова, часто самовільна і з порушенням законодавства, відсутність системного планування і розвитку міської інфраструктури. Як наслідок – переповнені дитячі садки і школи, низький рівень доступу до державної медицини, тобто забагато пацієнт_ок і замало лікар_ок, не розрахована перевізна спроможність громадського транспорту і його перевантаженість у години пік тощо.

- Міграція: зовнішня і внутрішня, а також маятникова міграція з прилеглих до Києва населених пунктів, що спричинює транспортні та інфраструктурні проблеми. Стратегія розвитку Києва не пропонує бачення майбутньої агломерації і не враховує сьогодення, у якому вже наявна різниця між офіційною і реальною кількістю населення міста.
- Запобігання й адаптація до змін клімату, що певною мірою спричинені автомобілецентричністю Києва і незадовільним рівнем розвитку інфраструктури громадського транспорту, а також забрудненням повітря, плитковим покриттям, недостатнім озелененням міста і відсутністю відновлювальних джерел енергії. Зміни клімату призводять до аномальних явищ, зокрема аномальних хвиль тепла, від яких влітку страждає переважна більшість мешкан_ок міста.
- Проблема дозвілля, що пов'язана з великою кількістю торгово-розважальних центрів і майже повною відсутністю альтернативних та менш комерціалізованих просторів, зокрема бібліотек, кінотеатрів, освітніх просторів, будинків культури, вуличних публічних просторів для саморозвитку і проведення вільного часу, які є доступними і враховують потреби різних груп містян_ок, а не тільки тих, хто мають ресурси на платні розваги.

● Рекомендації

1. Стимулювати міста і громади розробляти власні стратегії. Наприклад, шляхом фінансування проектів розвитку з державного і регіонального бюджетів лише за наявності стратегії.
2. Розробити та затвердити універсальні рекомендації щодо розробки стратегій розвитку для всіх міст і громад, які будуть враховувати специфіку населених пунктів різного розміру.
3. Розробити систему моніторингу, оцінки й заохочення якості під час розробки стратегій розвитку регіонів, міст і громад.
4. Деталізувати рекомендовані формати врахування потреб та інтересів різних соціальних груп під час розробки стратегій розвитку. Розширити коло тих, кого потрібно залучати: не лише бізнес, наукове середовище і ГО, але й активіст_ок і мешкан_ок.
5. Використовувати різні інструменти залучення для врахування потреб якомога більшої кількості зацікавлених сторін і соціальних груп, а також розробки справедливої стратегії.
6. Врегулювати між собою документи, спрямовані на реалізацію стратегії, та врегулювати їхні часові рамки.
7. З огляду на обмеженість ресурсів, під час розробки стратегічних документів робити чітку пріоритизацію цілей, заходів і напрямків роботи з досяжними й реалістичними термінами реалізації.
8. Виробити уніфіковану систему розробки та взаємозв'язку між індикаторами у документах різних рівнів і часових проміжків.
9. Враховувати бідність і економічну нерівність як наскрізну тему стратегій розвитку.
10. Використовувати валідні індикатори, які вимірюватимуть прогрес у роботі над досягненням конкретної стратегічної цілі.
11. Включати до стратегії проблеми міста, які є специфічними для Києва: точкова забудова, міграція, зміни клімату, дозвілля.

● Список джерел та літератури

Bakvis, P (2018) *It's Time to End the World Bank's Biased Business Regulation Ratings*. Inequality. <https://inequality.org/research/end-world-banks-biased-business-regulation-ratings/>

Brandtner, C., Höllerer, M, Meyer, R, & Kornberger, M (2016) *Enacting governance through strategy: A comparative study of governance configurations in Sydney and Vienna*. Urban Studies, vol. 54, 5: pp. 1075-1091.

Brorström, S (2017) *The paradoxes of city strategy practice: Why some issues become strategically important and others do not*. Scandinavian Journal of Management, 33(4), 213-221.

The Economist. (2018) *Vienna overtakes Melbourne as the world's most liveable city*. <https://www.economist.com/graphic-detail/2018/08/14/vienna-overtakes-melbourne-as-the-worlds-most-liveable-city>

Harvey, D. (1989) *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*. Geografiska Annale. Vol. 71, No. 1: pp. 3-17.

Jessop, B (2004) *On the Limits of The Limits to Capital*. Antipode 36(3): pp. 480-496.

Kornberger, M (2012) *Governing the City: From Planning to Urban Strategy*. Theory, Culture & Society, vol. 29, 2: pp. 84-106.

Pälli, P, Vaara, E, & Sorsa V, (2009) *Strategy as text and discursive practice: a genre-based approach to strategizing in city administration*. Discourse & Communication, vol. 3, 3: pp. 303-318

Rhodes, R.A.W. (2007) *Understanding Governance: Ten Years On*. Organization Studies, vol. 28, 8: pp. 1243-1264.

Вербицький, І, (2019) *Манування точок входу громадян_ок до процесу розробки політик у Києві. Виклики і можливості залучення жител_ьок*. Cedoss. <https://cedos.org.ua/researches/mapuvannia-tochok-vkhodu-hromadian-do-protsesu-rozrobk-y-polityk-u-kyievi-vyklyky-i-mozhlyvosti-zaluchennia-zhyteliv-u-kyievi/>

Федорів, П, (2018) *Застереження: чому варто бути обережними з рейтингами міст*. Mistosite.

<https://mistosite.org.ua/articles/zasterezhennia-chomu-varto-buty-oberezhnymy-z-reitynhamy-mist>