

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.12.56](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.12.56)

УДК 352.07

В. В. Ксендзук,
к. е. н., доцент, доцент кафедри економічної безпеки, публічного управління та
адміністрування, Державний університет «Житомирська політехніка»
ORCID: 0000-0001-7670-7350

К. М. Войціцька,
аспірант кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування,
Державний університет «Житомирська політехніка»
ORCID: 0000-0003-2815-8814

В. Р. Орел,
студентка, Державний університет «Житомирська політехніка»
ORCID: 0000-0003-0595-5183

І. Г. Сергієнко,
аспірант, Державний університет «Житомирська політехніка»
ORCID: 0000-0003-2823-5795

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ МІСТОМ В КОНТЕКСТІ ІНКЛЮЗИВНОГО РОЗВИТКУ

V. Ksendzuk
PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Economic
Security, Public Management and Administration, Zhytomyr Polytechnic State University
K. Voitsitska
Postgraduate Student of the Department of Economic Security, Public Management and
Administration, Zhytomyr Polytechnic State University
V. Orel
Student, Zhytomyr Polytechnic State University
I. Serhiienko
Postgraduate Student, Zhytomyr Polytechnic State University,

PUBLIC MANAGEMENT OF THE CITY IN THE CONTEXT OF INCLUSIVE DEVELOPMENT

Здійснене дослідження ґрунтується на актуальній проблемі нерівності зростання економічних показників та незадоволеності суспільства рівнем доходів, безробіттям і перешкодами участі в громадському житті. На підставі огляду основних показників соціального та економічного розвитку України обґрунтовано важливість дослідження теоретичних основ двох понять: «інклюзія» та «інклюзивне місто». Визначено, що інклюзія (включення) є протилежним за значенням поняттям до ексклюзія (виключення). В публічному управлінні містом важливого значення набуває врахування інтересів всіх категорій населення (за віковими категоріями, спеціальні групи тощо), які є суб'єктами інклюзивного міста. Крім того, ідентифіковано групи суб'єктів управління інклюзивним містом та охарактеризовано їх функції в частині створення умов для забезпечення досягнення цілей інклюзивного розвитку.

The conducted research is based on the actual problem of inequality of growth of economic indicators and dissatisfaction of society with the level of incomes, unemployment and obstacles to participation in public life. The issues of social inequality in the world and the disparity in the distribution of global income and the associated issues of growth and inclusive development are so important that it has been addressed for many years by recognized international organizations. This issue should be solved in the light of local needs research to formulate suggestions for changing national and regional socio-economic policies of the particular country. Based on the review of the main indicators of socio-economic development of Ukraine, the importance of researching the theoretical bases of the concepts of "inclusion" and "inclusive city" is substantiated. It is determined that inclusion (inclusion) is the opposite in meaning to the concept of exclusion (exclusion). Social inclusion is a process of full and comprehensive inclusion of all social groups, regardless of age, gender, health and other factors, in a fully-fledged life on equal footing as equal members of society. Inclusive city offered to be interpreted as a settlement, which is accessible and comfortable for living for people of different age, gender, nationality, religion, social status, different physical and financial capacities, is substantiated. Therefore, in the course of the study, the classification of the city's subjects was investigated and all its participants were identified as having inclusive designations. In the public management of the city, it is important to take into account the interests of all categories of population (by the age, special groups, etc.) who are the subjects of an inclusive city. In addition, the groups of entities involved in inclusive city governance have been identified and their functions have been described in terms of creating the conditions for achieving the goals of inclusive development.

Ключові слова: інклюзія (включення); ексклюзія (виключення); місто; публічне управління містом; соціально-економічний розвиток

Keywords: inclusion (inclusion); exclusion (exclusion); city; public city management; socio-economic development.

Постановка проблеми. Диспропорції між соціальним та економічним розвитком на національному та регіональному рівнях є бар'єром для розвитку країни. Основною причиною цього є наростаюче соціальне відчуження (ексклюзія), що проявляється через зростання рівня бідності та безробіття, низький рівень освіти та інтелектуального капіталу, недостатній рівень участі населення у громадському та культурному житті, високий рівень еміграції трудового населення. Україна через свою специфічну геополітичну ситуацію залишається відсталою в цій сфері.

Питання соціальної нерівності у світі та розбіжності у розподілі глобального доходу і пов'язані з цим проблеми зростання та інклюзивного розвитку настільки важливі, що його багато років вирішували визнані міжнародні організації: ЄС, МВФ, ОЕСР, ООН, Світовий банк, Міжнародний центр політики інклюзивного зростання та група G20. Сформульовані цими організаціями положення в документах, які вони розробляють, зводиться до необхідності залучення всіх соціальних груп населення до економічного розвитку країни (наприклад, щодо умов праці, доступу до базової медичної допомоги чи освіти). Однак в цих документах чітко не визначено шляхи досягнення інклюзивного розвитку задля задоволення потреб очікуваних суспільством. Це питання варто вирішувати враховуючи дослідження суспільних потреб на локальному рівні з метою формування пропозицій щодо зміни національної та регіональної соціально-економічної політики конкретної країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інклюзивного розвитку на порядку денному у науковому колі українських дослідників (Л.М. Ємельяненко, В.М. Петюх, К.В. Дзензелюк, А.В. Базилюк, О.В. Жулин, Д.А. Савчук, Ю.Р. Мельник, Ю.Б. Савельєв та ін.) комплексно не піднімається, адже дослідження концентруються у межах пошуку механізмів формування та реалізації соціальної політики із врахування інклюзивної складової, що не включає умов та особливостей економічного розвитку країни (регіону) та унеможливає застосування результатів таких досліджень у процесі формування та реалізації політики інклюзивного розвитку на практиці. Натомість, закордонні дослідники (Дж. Стігліцу, М. Чупіх, А. Ігнашак-Шульц, М. Кола-Безка, А. Поточек, С. Класен) фокусуються на науковій дискусії щодо категорій соціальних груп, основних макроекономічних показників, які характеризують інклюзивний розвиток, формування підходів до управління регіонами, країнами тощо.

Отже, дискусійні положення щодо інклюзивного розвитку серед дослідників як в теорії, так і на практиці, вказують на його основну особливість, яка, в свою чергу, є неповністю зрозумілою для посткомуністичних країн, таких як Україна.

Формулювання цілей статті. Дослідження, що здійснюються в межах даної статті, має на меті заповнити прогалину в розвитку знань про інклюзію, а також обґрунтувати функції груп суб'єктів управління інклюзивним містом як соціальної системи та центру регіонального розвитку суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сучасному етапі розвитку українського суспільства соціально-психологічний аспект взаємовідносин людей із різних соціальних груп з обмеженими можливостями, через стать, фізичне здоров'я або вік, та іншої частини суспільства набуває особливого значення в контексті доступності міст для усіх його прошарків. Сьогодні на рівні публічного управління дуже часто почали вживати терміни «інклюзія» та «ексклюзія». Слід зазначити, що терміни «інклюзія» й «ексклюзія» взаємозамінюються поняттями соціально «включеність» та «виключеність». Водночас ці поняття є оберненими одне одному. Тому вважаємо за необхідне дослідити підходи різних авторів до сутності поняття «інклюзія».

Міщик Л. говорить про процес збільшення ступеня участі всіх дітей у соціальному житті та різних програмах [4].

В своїх дослідженнях Калініна Л.А. звертає увагу на інклюзію як на політику та процес, який передбачає отримання більших можливостей у навчанні та соціальному житті для усіх людей і також для дітей з інвалідністю [1]. Мельник Ю.Р. виділяє тільки окрему інклюзивну категорію населення і вважає, що інклюзія - це забезпечення того, щоб усі діти й дорослі могли брати участь у житті громади як рівноправні члени, яких поважають і які роблять свій внесок у розвиток громади та суспільства [7].

Натомість Клименюк Н. В. представляє досліджуване поняття як процес рівного співіснування в освітньому середовищі людей і, перш за все, дітей з різними потребами [2].

Проаналізувавши визначення, можна зробити висновок, що більшість науковців вважають, що соціальне включення є саме процесом збільшення отримання будь-яких благ в контексті соціальної спільноти, як, наприклад, вказує Л. Міщик, зазначаючи в цьому числі тільки дітей. Клименюк Н.В. зазначив, що це процес рівного співіснування різних груп дітей у освітньому середовищі. Мельник Ю.Р. більш детально характеризує поняття через призму публічного управління. Автор відмічає, що твердження стосується як дорослих осіб, так і дітей. По-друге, науковець включила таких індивідів у рівні можливості з усіма громадянами у житті громади та її соціальної спільноти. Калініна Л.А., в свою чергу, додала, що інклюзія є не тільки процесом, а й політикою забезпечення отримання рівних можливостей усіх категорій населення включаючи інвалідів.

Можна погодитись з усіма цими твердженнями, але, на нашу думку, ці поняття є не досить повно розкритими, особливо зі сторони сучасного управління соціальними спільнотами. Отже, виокремлюючи дані поняття можна сказати, що соціальна інклюзія – це процес повного та всеосяжного включення усіх соціальних груп, незалежно від віку, статі, здоров'я та інших факторів до цілковито повноцінного життя на рівних можливостях, як рівноправні члени суспільства.

Соціальна інклюзія є важливою в контексті питання публічного управління та необхідною умовою задля подолання нерівності, набуття свободи та нової якості життя громадян в усіх сферах. Водночас у розумінні багатьох людей інклюзія пов'язана лише з особами, які мають інвалідність – міру втрати здоров'я у зв'язку із захворюванням, травмою (її наслідками) або вродженими вадами, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження життєдіяльності особи. Тому в ході дослідження визначено класифікацію суб'єктів міста та ідентифіковано, що всі його учасники мають інклюзивні ознаки.

Отже, суб'єктами інклюзивного міста виступають всі його жителі. Вони мають право на якісне життя в місті і на самореалізацію. Найбільш незахищеними є такі групи: діти, літні люди та люди з інвалідністю. За даними Державної служби статистики України [5], вивчивши оцінку чисельності наявного населення України станом на 1 грудня 2019 року, відзначимо що дітей – 15,4 %, літніх людей – 16,8 %, людей з інвалідністю – 6,1 %, разом цифра становить 38,3 %. Протягом останніх років спостерігається негативна тенденція зростання даних показників. Саме такий відсоток населення потребує якісного та рівного співіснування в соціальному, культурному та політичному середовищах. Місцеве самоврядування та об'єднання громадян повинні більш детально та уважно здійснювати планування та реалізацію своїх завдань з урахуванням усіх прав та можливостей кожного члена суспільства у всіх сферах життя. Адже, публічне управління – це управління, яке здійснюється на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб'єктами, визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об'єкту управління.

Задоволення потреб і досягнення цілей громади фактично означає функціонування та розвиток колективу людей. Суб'єктом і одночасно об'єктом управління є колектив людей – громада: це громада села, селища, району, міста, країни, світове товариство, а також суб'єкти громадянського суспільства, у тому числі недержавні (об'єднані спільними інтересами) організації, професійні, конфесійні, корпоративні та інші об'єднання. Визначальними серед суб'єктів публічного управління є населення країни та різні групи інтересів, думка яких повинна враховуватись без винятку В умовах змішаної формації саме вони визначають, стверджують, контролюють та оцінюють прямим або представницьким способами:

- цілі суб'єктів громадянського суспільства, у тому числі органів публічного управління, стратегічні програмні рішення з їх досягнення;
- шляхи задоволення потреб колективу та вирішення значущих для спільноти поточних проблем;
- результативність і ефективності публічного управління [6].

Тому одним із важливих завдань є визначення принципів та системи місцевого самоврядування, його організаційно-правової, матеріальної та фінансової основи, а також гарантій та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в інклюзивному місті. Адже проблеми управління функціонуванням та розвитком сучасного інклюзивного міста є актуальними. Міста та населення в ньому виступають вузловими точками територіально-економічного розвитку держави, адже в них виробляється основна частина національного валового продукту, вони є головними донорами місцевих і державних бюджетів, центрами розробки та впровадження високих промислових і гуманітарних технологій. Все це значно розширює масштаби діяльності органів управління містом та ускладнює функції цих органів, а, отже, потребує від працівників органів місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування та науковців нових підходів та знань у галузі публічного управління інклюзивним містом.

Інклюзивне місто – це складна система, якою необхідно правильно управляти. Саме тому, публічне управління містом є одним з найскладніших питань загальної теорії публічного управління. Управління містом – це здійснення цілеспрямованого впливу на всі сфери міського суспільного життя (матеріально, соціальної, політичної, культурної, духовної та інших) з метою підвищення рівня життя населення.

Лесечко М.Д. та Л. В. Блащук зазначають, що «в Україні, як правило, формується багаторівнева структура управління містами, до якої входять:

- 1) структури, які безпосередньо входять до складу апарату управління містом і фінансуються з бюджету;
- 2) госпрозрахункові організації, що забезпечують життєдіяльність міста і є самостійними юридичними особами;
- 3) організації і установи подвійного підпорядкування, що функціонують як регіональні підрозділи державних управлінських структур;
- 4) установи, діяльність яких координується міською владою» [3].

Кожен з суб'єктів управління інклюзивним містом (рис. 1) має свою роль та здійснює відповідні функції в процесі управління містом. На наш погляд, розвиток інклюзивного міста можливий лише при взаємодії всіх суб'єктів управління містом: місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та громадських об'єднань. Їх тісна співпраця дасть змогу зробити місто зручним для всіх жителів незалежно від їх віку, стану здоров'я, статті, соціального статусу.

Роль місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в управлінні містом є найбільшою, адже полягає в розробці програм соціально-економічного розвитку міста; стимулюванні збільшення і використанні трудового, науково-технічного та інтелектуального потенціалу міста; підтримці і розвитку соціальної та виробничої інфраструктури. Також до їх функцій належить наповнення бюджету та його використання, створення умов для комфортного проживання, розвитку бізнесу тощо.

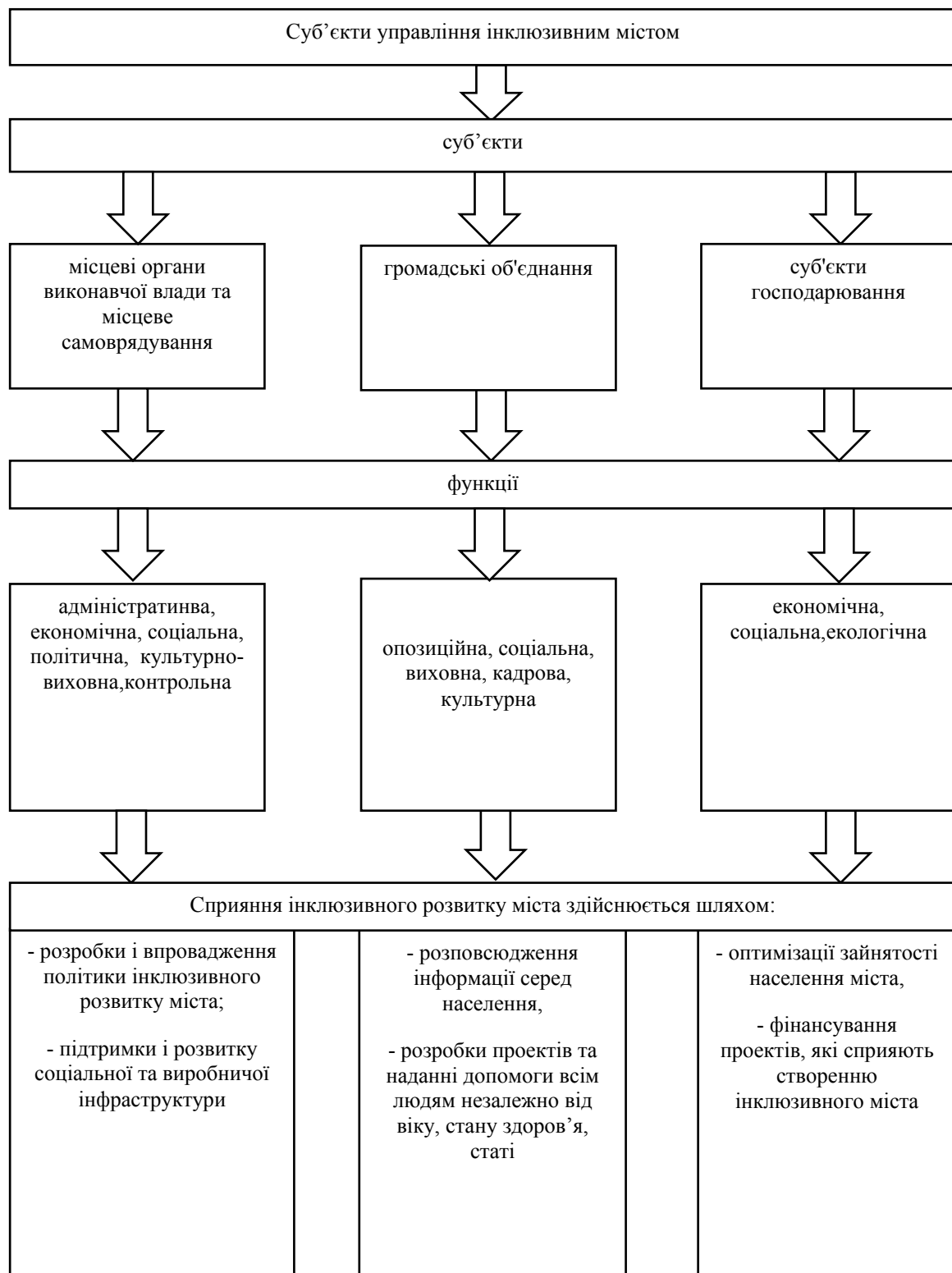


Рис. 1. Суб'єкти управління інклюзивним містом

Місцеві органи виконавчої влади та місцеве самоврядування виконують адміністративну функцію, яка полягає в розробці та прийнятті нових нормативно-правових актів, в тому числі спрямованих на інклюзивний розвиток міст. Економічна функція полягає в формуванні місцевих бюджетів; управління торгівлею, транспортною сферою тощо. Політична функція полягає в наданні органам місцевого самоврядування прав прийняття певних нормотворчих і виконавчих актів, чинних у межах підвідомчих їм територій. Соціальна функція здійснюється шляхом регулювання ринку праці, забезпечення населення об'єктами соціальної інфраструктури. Саме ця функція найкраще дозволяє місцевій владі стимулювати розвиток інклюзивного міста шляхом забезпечення рівного доступу до міста всіх громадян, що проявляється у створенні комфортних та безпечних умов життя. Екологічні функції полягає в формуванні органами місцевої влади та місцевого

самоврядування сприятливої екологічної ситуації в місті. Інформаційна функція сприяє наданню населенню вичерпної та достовірної інформації та забезпечує прозорість влади. Контрольна функція полягає в моніторингу рівня життя населення. Культурно-виховна функція також сприяє перетворенню українських міст на інклюзивні міста, адже проявляється у здійсненні контролю за освітою й вихованням, сферою культури, регулюванню відносин етнічних груп і національної консолідації.

Громадські об'єднання є важливим суб'єктом управління міста, до їх складу входять: громадські організації, профспілки, політичні партії. Їх задача полягає в сприянні інклюзивного розвитку шляхом поширення інформації серед населення, розробці проектів та наданні допомоги всім, без виключення, жителям міста. Громадські об'єднання також виконують ряд функцій. Основними з них є : опозиційна, захисна, виховна, кадрова. Вони є важливим суб'єктом управління, що сприяє розвитку інклюзивного міста.

Опозиційна функція є однією з головних, вона передбачає запобігання надмірній централізації, сприяє розвитку громадянського суспільства (підтримки чи незгоди з державними рішеннями, висунення альтернативних програм, апеляції до громадської думки, контролю тощо). Соціальна функція спрямована задоволення та захист інтересів, потреб членів організації. Громадські організації сприяють інклюзивному розвитку, допомагають членам формування через матеріальну та моральну допомогу, піклування про умови праці, побут тощо. Також можуть тиснути на місцеві органи влади шляхом страйків, мітингів тощо. Виховна функція сприяє формуванню у громадян моральної, політичної, управлінської, правової культури. Кадрова функція громадських організацій особливо важлива в інклюзивному розвитку міста, адже полягає в залученні людей з обмеженими можливостями та підготовки з них кваліфікованих кадрів для державних та громадських органів, установ, організацій.

Суб'єкти господарювання виконують економічну та соціальну функції. Економічна функція полягає в оптимізації зайнятості населення міста та можливості фінансувати проекти, які сприяють створенню інклюзивного міста. Соціальна функція передбачає забезпечення безпечного життя суб'єкти господарювання, раціонально використовувати природно-ресурсний потенціал міста та не допускати забруднення навколишнього середовища, тобто використовувати очисні споруди, утилізувати та перероблювати відходи.

Таким чином, необхідно встановлювати значущі для міста цілі та завдання інклюзивного розвитку та реалізовувати їх спільно з усіма суб'єктами управління містом. Всі зацікавлені сторони мають брати активну участь в управлінні містом, що передбачає розробку і застосування таких конкретних рішень, які дозволять кожній людині мати вільний доступ до всіх благ міста.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Отже, в ході дослідження проаналізовано значення та роль інклюзії в розвитку міста. Визначено сутність поняття «інклюзія» в частині його впливу на формування підходів в публічному управлінні містом. На підставі цього обґрунтовано необхідність та важливість розкриття поняття «інклюзивне місто», що запропоновано трактувати як населений пункт, який є доступним та комфортним для проживання для людей різного віку, статі, національності, віросповідання, соціального статусу, різних фізичних і фінансових можливостей.

В розвитку інклюзивного міста беруть участь два види суб'єктів: суб'єкти, які забезпечують формування політики та реалізують цілі розвитку міста (органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання та суб'єкти господарювання), а також безпосередньо суб'єкти інклюзивного міста, яким є населення в залежності від категорій поділу (наприклад, за віковою ознакою, спеціальні групи тощо). В дослідженні обґрунтовано та конкретизовано функції суб'єктів управління містом, що є підставою для формування і удосконалення стратегій реалізації цілей розвитку міст, які в місії своєї діяльності визначають інклюзивність як основу соціально-економічного розвитку.

Список літератури.

1. Калініна Л.А. Мистецька інклюзія: виклики, проблеми, перспективи. ВП «Миколаївська філія Київського національного університету культури і мистецтв». 2019. URL: http://217.77.221.199/bitstream/123456789/1286/1/Калініна_75-77.pdf
2. Клименюк Н.В. Інклюзія людей з особливими потребами до суспільного життя: історичний аспект. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу Києво-Могилянська академія. Сер.: Педагогіка. 2009. №. 112, Вип. 99. С. 148-153.
3. Лесечко М.Д., Блащук Л.В. Механізм управління великими містами в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2011. № 22. С. 121-125. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2011_22_33.
4. Мішик Л.І. Інклюзивна освіта як умова соціалізації дітей-інвалідів у процесі навчання. Збірник наукових праць Хмельницького інституту соціальних технологій Університету Україна. 2012. №. 5. С. 139-142.
5. Офіційний сайт Державної служби статистики України Оцінка чисельності наявного населення України. Київ, 2020. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/Noviny/new2020/zmist/novini/OnU_01_12_2019.pdf
6. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. К. : НАДУ, 2014. Т. 1. 150 с
7. Савчук Д.А., Мельник Ю.Р. Аналіз суспільної системи за допомогою індикаторів соціальної інклюзії. Головний редактор. 2019. С. 139. URL: http://posek.km.ua/images/stories/doc/Zbirnyk_konferentsii_2019/zbirnyk_tez_iii_conference_podilskyi_college.pdf#page=140

References.

1. Kalinina, L.A. (2019), "Artistic inclusion: challenges, challenges, prospects", *VP «Mykolaivs'ka filiia Kyivs'koho natsional'noho universytetu kul'tury i mystetstv»*, [Online], 2019, available at: http://217.77.221.199/bitstream/123456789/1286/1/Калініна_75-77.pdf (Accessed 01 October 2019).
2. Klymeniuk, N.V. (2009), "Inclusion of people with disabilities in public life: a historical perspective". *Naukovi pratsi Chornomors'koho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu Kyievo-Mohylians'ka akademiia. Ser.: Pedahohika*, №. 112, Vyp. 99, S. 148-153.
3. Lesechko, M.D. and Blaschuk, L.V. (2011), "The mechanism of management of large cities in Ukraine". *Investytsii: praktyka ta dosvid*, [Online], № 22, S. 121-125, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2011_22_33 (Accessed 11 October 2019).
4. Mischyk, L.I. (2012), "Inclusive education as a condition for the socialization of children with disabilities in the learning process". *Zbirnyk naukovykh prats' Khmel'nyts'koho instytutu sotsial'nykh tekhnolohij Universytetu Ukraina*, №. 5, S. 139-142.
5. The official site of State Statistics Service of Ukraine (2020), „Estimation of the population of Ukraine”, Kiev, available at: http://www.ukrstat.gov.ua/Noviny/new2020/zmist/novini/OnU_01_12_2019.pdf (Accessed 01 October 2019).
6. Kovbasiuka, Yu.V. Romaniuka, S.A. and Obolens'koho, O. Yu. (2014) "Public administration: ways of development", *Materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. Uchastiu*, Kyiv, NADU, 150 s.
7. Savchuk, D.A. and Mel'nyk, Yu.R. (2019), "Analyzing the social system using indicators of social inclusion". *Holovnyj redaktor*, [Online], S. 139, available at: http://posek.km.ua/images/stories/doc/Zbirnyk_konferentsii_2019/zbirnyk_tez_iii_conference_podilskyi_college.pdf#page=140 (Accessed 10 October 2019).

Стаття надійшла до редакції 20.12.2019 р.