

ДЕМОГРАФІЯ, ЕКОНОМІКА ПРАЦІ, СОЦІАЛЬНА ЕКОНОМІКА І ПОЛІТИКА

УДК 338.2 42.4:338.22+061.2

Слюсаренко В.Є.,
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри обліку та аудиту,
Ужгородський національний університет

СУТНІСТЬ ТА ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ САМОВРЯДНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТРИСТОРОННЬОГО ПАРТНЕРСТВА

Слюсаренко В.Є. Сутність та принципи реалізації самоврядної регіональної політики розвитку трьохстороннього партнерства. У статті висвітлено сутність та принципи регіональної політики розвитку трьохстороннього партнерства. Також автором розкрито суть трипартизму. Досліджено принципи міжсекторної взаємодії. Висвітлено принципи, за яких ефективність міжсекторної взаємодії впливає на ефективний розвиток територій та суспільства загалом. Виведено тенденцію трьохсторонньої співпраці, яка веде до об'єднання територіальних громад як сублимованої субстанції трьохсторонніх відносин держави, бізнесу та третього сектору.

Ключові слова: регіональна політика, трьохстороннє партнерство, трьохсторонні відносини, регіональний розвиток, соціальна політика.

Слюсаренко В.Е. Сущность и принципы реализации самоуправляющейся региональной политики развития трехстороннего партнерства. В статье освещены сущность и принципы региональной политики развития трехстороннего партнерства. Также автором раскрыта суть трипартизму. Исследованы принципы межсекторного взаимодействия. Освещены принципы, при которых эффективность межсекторного взаимодействия влияет на эффективное развитие территорий и общества в целом. Выведены тенденции трехстороннего сотрудничества, ведущие к объединению территориальных общин как сублимированной субстанции трехсторонних отношений государства, бизнеса и третьего сектора.

Ключевые слова: региональная политика, трехстороннее партнерство, трехсторонние отношения, региональное развитие, социальная политика.

Slusarenko V.Ye. The essence and principles of implementing a self-governing regional policy for the development of the trilateral partnership. The article outlines the essence and principles of the regional policy for the development of the trilateral partnership. Also, the author discovers the essence of tripartism. The principles of inter-sector interaction are investigated. The principles, under which the effectiveness of intersubjective interaction influences the development of effective development of territories and society as a whole, are highlighted. The tendency of trilateral cooperation, which leads to the association of territorial communities as a sublimated substance of tripartite relations of the state of business and the third sector, is outlined.

Key words: regional policy, tripartite partnership, tripartite relations, regional development, social policy.

Постановка проблеми. В контексті досліджуваної теми трьохстороннього партнерства та ефективного його функціонування завданням держави є забезпечення реалізації тенденцій, що сприяють розвитку суспільства загалом. Але у розвитку суспільства, особливо українського, необхідно враховувати просторові особливості, які базуються на розвитку кожного регіону окремо, що буде враховувати загальні тенденції ефективного розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність реалізації самоврядної регіональної політики розвитку трьохстороннього партнерства досліджувала Н.А. Громадська, яка характеризує трьохсторонні відносини на національному рівні з питань економічної

та соціальної політики, та О.О. Кравченко, який зазначає, що трьохстороннє партнерство в Україні характеризується низкою особливостей та суттєво відрізняється від інших країн.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження сутності та принципів регіональної політики, які впливають на розвиток територій, дослідження законодавчої бази для забезпечення реалізації регіональної політики розвитку партнерства.

Виклад основного матеріалу. Саме держава може забезпечити координацію регіональної політики розвитку територій, сприяти вирішенню соціально-економічних та екологічних проблем. Водночас планування розвитку територій, що є регіональним рівнем, залежить від

органів місцевого самоврядування та територіальних громад. Особливо з огляду на те, що в Україні відбувається адміністративно-територіальна реформа. Громада має великий вплив на виявлення та вирішення першочергових проблем на її території. Тому сьогодні регіональний розвиток характеризується домінуючою роллю партнерства, підсилюючи процеси децентралізації.

О.О. Кравченко [2] зазначає, що тристороннє партнерство в Україні характеризується низкою особливостей та суттєво відрізняється від інших країн:

1. Україна тривалий час була охоплена глибокою і гострою соціально-економічною кризою, яка вразила не лише економіку, а й усі соціальні та політичні інститути одночасно, і нині ледь проглядається початок стабілізації і покращення становища.

2. В Україні сформувалася вкрай поляризована соціальна структура, відбулося недопустиме для цивілізованих країн майнове розшарування населення.

3. Суттєвою перешкодою на шляху цивілізованого партнерства є поширена в Україні корупція, переважання корпоративних інтересів і настроїв, зрощення підприємництва з апаратними структурами. Підприємці потрапляють в умови, далекі від нормальних, законних відносин капіталу і влади. Створюється замкнене коло: держава не захищає інтереси підприємців, підприємці не дотримуються законів. Меншою мірою, але це стосується й інших громадян.

4. В нашій країні виник своєрідний клас псевдовласників – працівників підприємств, які володіють невеликими пакетами акцій і не можуть вплинути на рішення керівництва. Реальна влада знаходиться в руках директорського корпусу, який, хоча й не має у розпорядженні контрольний пакет акцій, цілком визначає політику підприємств як у сфері виробництва, так і в галузі розподілу прибутку. Феноменом перехідної економіки є різноспрямованість особистих інтересів директорату і соціально-економічної ефективності діяльності підприємств.

5. В Україні не просто запізнюється законодавче забезпечення системи партнерських відносин, але і склалася стійка практика ігнорування, невиконання чинних законів різними суб'єктами, починаючи з органів державної влади. За умов, коли повсюдно ігноруються державні закони, важко сподіватися на дієвість і чинність договорів і угод.

6. Особливістю умов в Україні є несформованість суб'єктів партнерства та їхніх представників. За умов кризи, безробіття, зубожіння працюючого населення працівники (навіть об'єднані профспілками) не можуть реально протистояти роботодавцям, серед яких найбільшим є держава.

7. Держава сьогодні не захищає найманого працівника. Зокрема, це проявляється у наднизьких рівнях оплати праці (в тому числі висококваліфікованої) на державних підприємствах (передусім у галузях освіти, культури, охорони здоров'я, науки).

8. Здебільшого втратили довіру у громадян профспілки та їхні лідери, які вже мало ким сприймаються як виразники інтересів трудящих. Федерація профспілок України не має реальної соціальної підтримки, існує переважно за рахунок комерційного використання успадкованої власності, а не за рахунок членських внесків. У сфері малого бізнесу, в тіньовій економіці організацій найманих працівників немає як таких.

9. Значна частка «тіньової» економіки в Україні також не сприяє розвитку соціального партнерства. На «тіньових» підприємствах, як правило, не дотримуються норми трудового законодавства, зокрема про охорону праці та соціальні гарантії, не сплачуються податки, не реєструються трудові угоди тощо.

Водночас в Україні сформовано законодавчу базу для забезпечення реалізації регіональної політики розвитку партнерства, що відповідає вимогам розвитку ефективного суспільства. Затверджено базовий Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-19 від 05.02.2015 р. [3], стратегію регіонального розвитку країни та регіонів, є можливості для фінансування регіонального розвитку коштами місцевих бюджетів та державного бюджету, міжнародних донорів та організацій. Відповідно до Закону № 156-19 від 05.02.2015 р. державна регіональна політика реалізовується на принципах законності, співробітництва, паритетності, відкритості, субсидіарності, координації, унітарності, історичної спадкоємності, етнокультурного розвитку, сталого розвитку, об'єктивності. Важливе значення відіграють насамперед такі принципи:

– принцип співробітництва, що полягає в узгодженні цілей, завдань, заходів, пріоритетів, дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, забезпечення співробітництва між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики. Цей принцип передбачає врахування інтересів усіх сторін тристороннього партнерства, що забезпечуватиме результативність проектів та ефективну співпрацю, узгодження їхньої діяльності задля досягнення розвитку інфраструктури.

– принцип паритетності – забезпечення рівних можливостей доступу об'єктів регіональної політики до ресурсів державної фінансової підтримки регіонального розвитку, тобто усі території та регіони України повинні бути рівноцінно забезпечені ресурсами.

– відкритості – забезпечення вільного доступу до інформації, що визначає державну регіональну політику і є у розпорядженні органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Цей принцип передбачає насамперед доступ «третього сектору» та бізнесу до інформації, звітності, результатів роботи представників місцевого самоврядування.

– принцип субсидіарності – передачі владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації. Цей принцип передбачає можливість «третього сектору» та представників бізнесу брати на себе певні повноваження щодо реалізації програм розвитку об'єктів регіону.

Одна з можливостей, створених цим законом, – це Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) [5], який, відповідно до статті 24-1 Бюджетного кодексу України, і передбачає фінансування регіональних програм, визначених органами місцевого самоврядування. Стаття 24-1 передбачає таке:

1. «Під час складання проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди державний фонд регіонального розвитку визначається в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період».

2. «Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури».

Таким чином, фінансування регіонального розвитку сьогодні законодавчо обмежене, проте позитивним можемо вважати планування видатків державного бюджету на забезпечення розвитку територій. При цьому ДФРР є інструментом реалізації політики регіонального розвитку та являє собою прозору систему ознайомлення «третього сектору» з інвестиційними проектами на офіційному сайті ДФРР, які реалізуються в певному регіоні. Можна відстежувати статус проекту, обсяг фінансування, ініціатора тощо. При цьому сьогодні рішення стосовно реалізації окремого проекту відповідно до законодавства приймаються обласними конкурсними комісіями, до яких можуть бути включені представники влади, бізнесу, громади. Саме таким чином забезпечується участь кожного сектору у вирішенні пріоритетів розвитку регіону та можливість здійснення контролю за реалізацією проекту.

При цьому органи місцевого самоврядування, зокрема основний елемент системи – територіальна громада, здійснює підготовку проектів, погодження, встановлює терміни виконання тощо. Саме тому від територіальної громади як субстанції тристороннього партнерства залежить реалізація проектів та ефективність розвитку регіону загалом.

У 2016 році кошти ДФРР були розподілені таким чином [4]:

- освіта – 97 проектів на 338 415,477 тис. грн.;
- водопостачання та водовідведення – 40 проектів на 378 214,86 тис. грн.;
- охорона здоров'я та соціальний захист – 30 проектів на 144 429,505 тис. грн.;
- дорожньо-транспортна інфраструктура – 23 проекти на 77 156,126 тис. грн.;

- культура – 12 проектів на 24 136,057 тис. грн.;
- газо-, тепло-, енергопостачання – 7 проектів на 19 126,988 тис. грн.;
- спорт – 2 проекти на 8 607,717 тис. грн.;
- інші об'єкти та заходи – 8 проектів на 19 511,689 тис. грн.

Отже, місцеві органи виконавчої влади отримали низку повноважень у фінансуванні місцевих програм, адже з початку 2015 року фактично завдяки фінансуванню місцевого бюджету коштами ДФРР стає можливою реалізація проектів розвитку інфраструктури регіонів. Водночас суттєвим залишається вплив місцевих податків на фінансування програм та проектів розвитку об'єктів регіону, адже податкові платежі та збори являють собою основні надходження до місцевих бюджетів, а тому бізнес як одна зі сторін тристороннього партнерства фактично залишається головним інвестором у розвитку регіонів. Ступінь наповнення місцевих бюджетів податковими платежами залежить від того, наскільки ефективно та прозоро здійснюється використання таких коштів, що має базуватися на раніше визначеному принципі відкритості тристороннього партнерства. При цьому важливим також є залучення громадян, «третього сектору» до використання коштів місцевих бюджетів, що, зокрема, полягає у можливості надавати рекомендації щодо напрямів використання коштів, можливості активної участі громадян у розробленні проектів регіонального розвитку інфраструктури.

Тому загалом з 2015 року державна регіональна політика України забезпечує ефективний розвиток територій. Проте сьогодні лишається проблема практичної реалізації проектів. Для прикладу, впродовж 2015–2017 років у Закарпатській області з 1390 проектів регіонального розвитку реалізовано лише 6, інформацію про які відображено у табл. 1.

Можна відзначити, що фінансування реалізованих проектів залишається на низькому рівні. Вирішенню підлягають першочергові проблеми: потреба у розвитку інфраструктури охорони здоров'я та дорожньо-транспортної інфраструктури.

Таблиця 1

Реалізовані проекти до плану заходів з реалізації стратегії регіонального розвитку у 2017 році у Закарпатській області*

Сфера реалізації проекту	Назва	З ДФРР	З місцевих бюджетів	Загалом
Охорона здоров'я	Реконструкція котельні із встановленням додаткового твердопаливного котла в АЗПСМ с. Копашнево Хустського району	400	46,081	446,081
	Реконструкція системи опалення лікувальних та адміністративного корпусів Обласної психіатричної лікарні в с. Вільшани Хустського району	1415,342	157,26	1572,602
	Будівництво твердопаливної котельні контейнерного типу для лікувальних та адміністративного корпусів Обласної психіатричної лікарні в с. Вільшани Хустського району	1887,949	209,77	2097,719
	Реконструкція теплопостачання та гарячого водопостачання обласної психіатричної лікарні в с. Чікош Березівського району	1325,23	147,2	1472,43
	Капітальний ремонт приміщень КЗ «Тячівська районна поліклініка» за адресою: м. Тячів, вул. Голоші, 1	754,698	500	1254,698
Дорожньо-транспортна інфраструктура	Поточний ремонт автомобільної дороги місцевого значення Рахів – Кос. Поляна – Коб. Поляна, км 0+000 – км 2+000 у Рахівському районі Закарпатської області	8180	944,232	9124,232

* за даними ДФРР [5]

У наявних умовах розвитку України партнерство трьох секторів, яке має передбачати розвиток регіональної політики трипартизму, повинне базуватися на принципах децентралізації, прозорості, добровільності, справедливості, законності, обов'язковості виконання, відповідальності.

Принцип децентралізації під час взаємодії трьох секторів сприяє створенню об'єднаних територіальних громад з метою управління регіональним розвитком на місцевому рівні, наділення усіх секторів повноваженнями щодо управління соціально-економічним та екологічним розвитком територій. Натепер принцип децентралізації активно застосовується в Україні, про що свідчить статистика створених територіальних громад та об'єднаних територіальних громад.

Перші діючі об'єднані територіальні громади з'явилися в Україні після місцевих виборів 25 жовтня 2015 року. Тоді їх було 159. В таблиці 3 наведена статистична динаміка росту ОТГ протягом 2015–2018 років.

Дата проведення місцевих виборів	Кількість ОТГ після проведення виборів
25 жовтня 2015 р.	159 громад
28 серпня 2016 р.	184 громади
30 квітня 2017 р.	414 громад
29 квітня 2018 р.	706 громад

29 квітня 2018 року відбулися перші вибори у 40 об'єднаних територіальних громадах (у 4 міських, 14 селищних, 22 сільських). Тепер в Україні – 706 об'єднаних громад.

Типи місцевих рад та об'єднаннях громад України станом на 29 квітня 2018 року.

Кількість старих громади	Кількість нові об'єднані громади в залежності від просторових ознак
Сільська рада 7340	Об'єднана сільська громада 400
Селищна рада 542	Об'єднана селищна громада 213
Міська рада 365	Об'єднана міська громада 93

У 2017 році спростився механізм приєднання місцевих рад до уже об'єднаних територіальних громад. Тепер під час приєднання до міської ОТГ вибори взагалі не проводяться, а у сільських та селищних громадах – відбуваються додаткові вибори на територіях, що приєднуються (вибирають додаткових депутатів до ради ОТГ). Тож 29 квітня відбулося 5 таких додаткових виборів (внаслідок розширення ОТГ). За даними сайту decentralization.gov.ua, площа ОТГ тепер становить 179,2 тисячі квадратних кілометрів, або понад 30% загальної території України.

Принцип прозорості під час взаємодії трьох сторін рівнозначний раніше визначеному принципу відкритості та передбачає можливість учасникам трипартизму отримувати інформацію щодо дій кожного з секторів стосовно програм, що ними реалізуються. Цей принцип забезпечує демократичність влади, що, беззаперечно, є свідченням ефективного суспільного ладу, підконтрольність влади, слугує засобом підвищення активності громадян та представників бізнесу, забезпечує координацію та комунікацію усіх сторін тристороннього партнерства.

Принцип добровільності передбачає право кожної сторони трипартизму брати на себе виконання зобов'язань на добровільних засадах, що забезпечує

реальність виконання взятих на себе кожною стороною, вільно обговорювати та вирішувати територіальні проблеми.

Принцип законності передбачає виконання зобов'язань відповідно до чинного законодавства та правових норм, тобто кожна зі сторін тристороннього партнерства повинна діяти відповідно до діючих законів та нормативно-правових актів.

Принцип обов'язковості виконання передбачає обов'язкове виконання домовленостей та зобов'язань, взятих на себе кожною стороною тристороннього партнерства. Цей принцип прямо залежить від принципу добровільності, оскільки недотримання останнього зумовлювало б неможливість у певних ситуаціях виконання однією зі сторін взятих на себе зобов'язань.

Принцип відповідальності полягає в узгодженні всіх інтересів кожної сторони, врахуванні соціальних, економічних, екологічних детермінант розвитку регіону. Бізнес повинен враховувати насамперед екологічний складник розвитку територій, тобто діяльність суб'єктів господарювання не повинна негативно впливати на навколишнє середовище, що безпосередньо впливає на стан «третього сектору». Влада повинна враховувати інтереси бізнесу, сприяючи інноваційному та інвестиційному розвитку останнього. «Третій сектор» шляхом активної участі в управлінні розвитком територій має враховувати інтереси бізнесу під час вирішення територіальних проблем, зокрема потреби в інфраструктурному розвитку (дорожньо-транспортна інфраструктура, інституційне забезпечення, що може покращити ведення бізнесу тощо).

Н.А. Громадська [1] характеризує тристоронні відносини на національному рівні з питань економічної та соціальної політики таким чином:

- тристороннє співробітництво не закінчується саме собою, це засіб вирішення різних економічних, соціальних екологічних проблем;
- тристороннє співробітництво не йде врозріз із ринковою економікою та демократією;
- тристороннє співробітництво дає змогу партнерам брати участь у процесі формування і прийняття рішень стосовно питань економічної та соціальної політики;
- тристороннє співробітництво є досить гнучким інструментом, щоби пристосуватися до найрізноманітніших ситуацій за умови, що усі сторони твердо бажають цього досягти;
- головним завданням тристороннього співробітництва є ефективне сприяння вирішенню проблем, що виникають у багатьох країнах із загостренням економічних труднощів та глобалізацією економіки, а також із програм структурного регулювання, спричинених цими факторами;
- однією з найважливіших ролей тристороннього співробітництва повинно бути намагання примирення вимог соціальної справедливості з вимогами конкурентоспроможності підприємств і економічного розвитку;
- слід пам'ятати, що тристороннє співробітництво повинно застосовуватися не лише за несприятливих, але й за сприятливих обставин;
- ефективність тристороннього співробітництва зумовлена певними умовами: наявністю незалежних, вільних і досить репрезентативних трьох сторін, які виконують різні функції;

– тісна взаємодія сторін стосовно розв'язування проблем та пошук рішень, які є взаємно корисними як для них, так і для суспільства загалом.

Висновки. Взаємодія влади, бізнесу та «третього сектору» на засадах партнерства забезпечує синергетичний ефект та вплив на соціальний, економічний,

екологічний розвиток регіонів. Дотримання принципів, на яких має бути побудовано тристороннє партнерство, забезпечить ефективність діяльності зазначених сторін, зокрема в напрямі виокремлення найбільш пріоритетних проблем для кожної зацікавленої сторони.

Список використаних джерел:

1. Громадська Н.А. Соціальний діалог та трипартизм: тенденції та перспективи розвитку // Наукові праці: Науково-методичний журнал. Т. 54. Вип. 41. Політичні науки. Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2006. С. 72–77.
2. Кравченко О.О. Соціальне партнерство в Україні та його особливості в розвинених країнах / «Молодий вчений». Випуск № 6 (33). 2016 р. С. 57–61. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2016/6/15.pdf>
3. Про засади державної регіональної політики, Закон України № 156-19 від 05.02.2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
4. Децентралізація. URL: <http://decentralization.gov.ua/areas>
5. Офіційний сайт ДФРР. URL: http://dfrf.minregion.gov.ua/Projects-list?PAREA=77&PDIST=0&PYEAR_B=0&PYEAR_E=0&PYEAR=0&PTHEM=0&PZVIT=0&PSTAT=0&SELFGOV=0&PROJTSFERA=0&PREIT=2&PSUMALL=2.