

Є. Жадан

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ МІСТА

Проаналізовано досвід розвинених країн у вирішенні проблеми забезпечення соціальної безпеки міст. Визначено роль органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі забезпечення належного рівня соціальної безпеки міст. Розглянуто умови формування механізму реалізації соціальних функцій органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: соціальна безпека, соціальна політика, місто, державна влада, місцеве самоврядування.

Розвиток України як соціальної держави ускладнюється зниженням рівня життя населення, соціальною, економічною та політичною нестабільністю в державі, що обумовлює необхідність пошуку нових підходів до вирішення проблеми забезпечення соціальної безпеки на різних рівнях державного управління. Соціальна сфера визначає комплекс завдань що мають виконуватись на всіх ієрархічних рівнях системи державного управління України, починаючи з місцевого рівня і закінчуючи державним. Особливого значення дослідження засад формування соціальної безпеки набуває на місцевому рівні, де формуються умови життєдіяльності кожного громадянина, соціальних груп та, як наслідок, міст як цілісних територіальних соціально-економічних систем.

Зважаючи на значення соціальної політики, в процесі забезпечення соціальної безпеки, важливо враховувати усі її напрями, не захоплюючись одними й не ігноруючи інших. Ефективність реалізації соціальної політики будь-якого рівня переважно залежить від стану економіки, наявності необхідного обсягу фінансування соціальних програм за рахунок держави, органів місцевого самоврядування, підприємств і спонсорів. У процесі руху України до побудови засад соціальної держави, вдосконалення соціальної політики та соціальної стратегії, можливе за умови вмілого та доречного використання міжнародного досвіду в цій сфері з урахуванням менталітету українського суспільства.

Дослідженню різних аспектів проблеми забезпечення соціальної безпеки на різних рівнях із позиції науки державного управління приділено увагу широкого кола вітчизняних вчених, серед яких, зокрема: А. Буряченко, Л. Гераймович, С. Гречана, О. Дацій, Н. Дутко, Л. Івашова, Б. Кліменко, М. Корецький, М. Кирику, Т. Мехедова, Н. Нижник, Н. Рингач, О. Труш, А. Халецька та інші. Проте для формування та розвитку системи управління соціальною безпекою на рівні міста виникає доцільність вивчення досвіду розвинених країн у вирішенні цієї проблеми.

Мета статті – визначення ролі органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі забезпечення належного рівня соціальної безпеки міст, на основі аналізу досвіду розвинених країн світу.

Формування засад соціальної безпеки міст у розвинених країнах перебуває у площині розроблення і проведення відповідної соціальної політики розвитку держави та міста, адже основним суб'єктом реалізації політики забезпечення соціальної безпеки міста в сучасному світі є держава в особі її уповноважених органів, яка визначає загальні

засади, мету, завдання, пріоритети, нормативно-правову базу й проводить безпосередню практичну роботу з її реалізації.

Тому політика забезпечення і гарантування соціальної безпеки міста – це цілеспрямовані дії держави в соціальній сфері, що переслідують певні цілі, співвіднесені з конкретними історичними та політичними обставинами, підкріплені необхідними організаційними зусиллями, фінансовими ресурсами й розраховані на певні соціальні результати.

Проблема створення належних умов для формування засад соціальної безпеки на рівні міста актуальна не тільки для України. Наприклад, у країнах Європейського Союзу вона тісно корелюється з проблемою фінансування соціально-економічних процесів, віднаходження необхідних для її вирішення обсягів інвестицій, спрямованих на забезпечення прогресивного розвитку європейських міст. За даними McKinsey Global Institute [1], для того, щоб підтримувати поточний рівень зростання глобального ВВП, необхідно інвестувати в інфраструктуру міста 57 трлн дол. США до 2030 р. Очевидно, що ця сума перевищує вартість усієї інфраструктури, створеної на сьогодні у містах України. Так, за приблизними підрахунками на реалізацію найбільш важливих інфраструктурних проєктів велике промислове місто повинне залучити майже 4 млрд євро: приблизно 3 млрд потрібно інвестувати в транспортну інфраструктуру, решту – у розвиток житлово-комунального господарства та житлового фонду міста [2].

Найдорожчою сферою за типами локалізації основних інфраструктурних об'єктів на території міста, є транспорт. Саме за рахунок розвитку транспортних мереж європейські експерти пропонують підвищувати привабливість міст як зон комфортного проживання та діяльності людей, що має бути врахованим при моделюванні власне української моделі соціальної безпеки міста.

Також у світовій практиці використовується класифікація механізмів фінансування розвитку соціальної сфери міст способом поділу останніх на інституціональні. До них належать: ресурси місцевих бюджетів (податки і збори, продаж та оренда комунального майна, міські цільові програми); ресурси бюджетів вищих рівнів (регіональні угоди соціально-економічного розвитку, бюджетні інвестиційні проєкти); інвестиційні ресурси (місцеві цільові фонди, спеціальні економічні допомоги, інвестиції, акумульовані в межах розвитку механізмів державно-приватного партнерства, створення комунальних корпорацій); кредитні ресурси (муніципальні облігації, банківське кредитування, пільгові кредити міжнародних фінансових організацій); грантові ресурси (міжнародна технічна допомога, ендавмент, проєкти корпоративної соціальної відповідальності) [3].

Останнім часом зарубіжні фахівці з питань міського розвитку та представники публічної влади виявляють значний інтерес до схем співпраці влади та бізнесу, що дозволяють залучити додаткові кошти для реалізації масштабних інфраструктурних проєктів, важливих для певного регіону або його міст як в економічному, так і в соціальному плані. Подібні механізми дістали назву державно-приватного партнерства. За своєю суттю – це форма кооперації між державними, громадськими та приватними сторонами, спільне вирішення ними конкретних соціально значимих питань [4]. Різні форми державно-приватного партнерства на сьогодні можна побачити майже в усіх галузях місцевої інфраструктури розвинених країн. Спектр державно-приватного партнерства охоплює усі ланцюжки створення вартості в різних сферах розвитку інфраструктури (зокрема, системи водовідведення, транспортні проєкти, проєкти реконструкції та розвитку міста, розвиток комунікаційного зв'язку). Так, у Великобританії

70% інфраструктурних проєктів міст реалізуються саме через інституційні форми державно-приватного партнерства [5].

Фахівці ООН в Україні з питань розвитку державно-приватного партнерства виокремлюють такі його форми:

- контракти на надання послуг (державні контракти) – підписання контрактів між державою та приватним партнером із зазначенням прав та обов’язків сторін;
- контракти на управління, що регламентують передавання відповідальності щодо функціонування та управління об’єктом інфраструктури приватному сектору;
- лізингові угоди, які передбачають одержання протягом визначеного часу прибутку від проєкту приватним партнером за відповідну плату державі;
- змішані типи контрактів, де форма контракту вибирається на основі розподілу ризиків між владою та бізнесом, що й зазначається в ньому [6].

Складність реалізації схем державно-приватного партнерства у втіленні інфраструктурних проєктів, передусім, обумовлена наявністю великої кількості ризиків (табл. 1), що беруть на себе влада та бізнес, і потребою розроблення адекватних механізмів їх компенсації, чим стає розподіл очікуваної доходності від реалізованих проєктів між партнерами.

Таблиця 1

Типова класифікація ризиків реалізації соціальних проєктів державно-приватного партнерства та їх локалізація [7]

Категорія ризику	Приклад	Ліпший партнер для управління ризиком
Соціальні ризики	Падіння доходів населення та неможливість держави забезпечити належний соціальний захист та надати соціальну підтримку	Приватний партнер
Ризики форс-мажорних обставин	Втрати від стихійного лиха	Державний партнер
Зовнішньо- та внутрішньо-політичні ризики	Перенесення термінів затвердження проєктів, ускладнення процедури придбання земельних ділянок, зміни закону, що впливають на дохід; зміна геополітичної ситуації, що впливає на стан соціальної сфери її міст	Державний партнер
Ризик доходності (попиту)	Недостатній дохід через зниження оборотності коштів чи падіння цін через надмірну еластичність попиту	В основному державний, іноді приватний партнер
Ринково-економічні ризики	Збільшення кількості вигратних операцій для підтримання життєвого циклу	Приватний партнер
Фінансові ризики	Витрати, що виникають через невідповідне хеджування доходів та управління боргом	В основному приватний партнер, інколи державний
Ризик дефолту	Крах проєкту через будь-який фактор або через усі зазначені вище фактори	Розподілено між державним та приватним партнером
Техногенні та екологічні ризики	Стрімке підвищення рівня забруднення навколишнього природного середовища через втрату контролю над рівнем техногенного навантаження на довкілля	Розподілено між державним та приватним партнером

Таким чином, державно-приватне партнерство дозволяє розподіляти ризики і, відповідно, відповідальність сторін при укладанні угоди.

Практика державно-приватного партнерства найяскравіше проявляється у вирішенні загальних соціально-економічних проблем промислових міст. Така практика більше характерна для країн Європейського Союзу, де соціально-економічна рівновага міст слугує основою забезпечення прийняттого рівня їх соціальної безпеки.

Головною проблемою підвищення соціальної безпеки у більшості країн визначається працевлаштування, яке виникає в результаті погіршення стану і результатів діяльності промисловості та непромислової сфери. Особлива роль і увага приділяється мінімізації ризику не працевлаштованого працездатного населення, на подолання якого спрямовуються заходи із створення робочих місць, перекваліфікації, розвитку соціальної інфраструктури, недопущенню зниження доходів населення, соціальному захисту непрацездатних, підвищенню якості освіти, охорони здоров'я, екологічного середовища тощо.

Найбільший розвиток у Європейському Союзі отримали напрями щодо створення нових робочих місць, активізації підприємницьких ініціатив та стимулювання розвитку промислових територій. Так, майже 40% коштів Євросоюзу, отриманих Великобританією на підтримку промислових регіонів, було використано на розвиток підприємництва, а 30% – на соціально-економічний розвиток територій.

Завдання щодо створення нових робочих місць і розвитку підприємництва покладалися на спеціально створенні для цього структурні фонди. Найбільшу кількість нових робочих місць було отримано завдяки створенню нових підприємств (55% усіх нових робочих місць), проте одночасно здійснювався розвиток уже існуючих підприємств. Саме на їх частку припадає майже 45% нових робочих місць для забезпечення зайнятості серед шахтарів, що вивільнилися з причини реструктуризації галузі.

Значний вплив на вирішення соціальних проблем промислових міст Великобританії мали недержавні закордонні інвестиції, питома вага яких склала 70% загального обсягу фінансової підтримки на розвиток промислових міст. Відчутно на рішення інвесторів щодо розміщення власних коштів на території промислових міст впливали такі чинники: наявність довгострокових стратегій міського розвитку (34%); фінансова зацікавленість органів місцевого управління (27%); стан соціальної та економічної інфраструктури шахтарських міст (25%); наявність висококваліфікованої робочої сили (21%) [8].

У Німеччині вирішення соціально-економічних проблем промислових міст шляхом реструктуризації вугільної галузі здійснювалося поетапно. Фінансова підтримка була спрямована на: створення нових робочих місць, розвиток малого та середнього бізнесу; покращення екологічного стану; створення нових наукомістких виробництв; підвищення рівня кваліфікації працівників та освіти населення. Значний соціальний та економічний ефект мали локальні програми розвитку, які фінансувалися за рахунок коштів структурних фондів Європейського Союзу. У межах цих регіональних програм малим та середнім підприємствам було надано безповоротні інвестиційні субсидії від 5 до 23% вартості проекту та позики, які компенсували 50% вартості проекту і поверталися лише наприкінці його реалізації [9].

У Польщі серед заходів, спрямованих на вирішення соціальних питань реструктуризації вугільної галузі, додатково з-поміж вищезгаданих, широке поширення мав економічно обґрунтований достроковий вихід шахтарів на пенсію, пов'язаний із закриттям вугільних

підприємств. Він передбачав надання шахтарям, яким до виходу на пенсію залишалося не більше 5 років, добровільної відпустки протягом 5 років із збереженням 75 % щомісячного доходу. Обов'язковою була аналогічного змісту відпустка працівникам, яким до виходу на пенсію залишається 3 роки. Тим працівникам, яким до виходу на пенсію залишалося більше 5 років, пропонувався розширений перелік форм та варіантів соціального захисту. Звертає на себе увагу гарантоване працевлаштування вивільнених працівників із ліквідованих шахт, яким залишилось до пенсії не більше 2 років, на інші діючі шахти. Проте актуальними залишилися певні проблеми з працевлаштуванням працівників, оскільки значна їх кількість витрачає кошти на працевлаштування не за призначенням та досі не має постійної роботи.

Показово, що всі заходи соціально-економічного спрямування здійснювалися в умовах доступу до фондів Європейського Союзу.

Світовий досвід також свідчить, що одним із головних чинників, який визначає рівень розвитку економіки міст та ринкових відносин, що складаються на їх території, забезпечує його соціальну безпеку, є рівень розвитку інституціонального середовища [10]. Приміром, в Україні сформувалося деструктивне інституціональне середовище, яке призводить до зниження показників економічного та соціального розвитку, існування соціальної нерівності, укорінення корупції.

Однією з пріоритетних сфер стимулювання економічної діяльності, результати якої забезпечують стан соціальної безпеки на рівні міста має стати інституціональний розвиток, без якого неможливе створення та підтримка функціонування життєздатної соціально орієнтованої економіки ринкового типу, здатної гарантувати належний рівень соціальної безпеки сучасного міста.

При дослідженні міжнародного досвіду державного регулювання забезпечення соціальної безпеки на рівні міста особливо актуальним є питання взаємоузгодження інвестиційної та інноваційної політики [11]. Оскільки міста навіть однієї і тієї ж країни мають різний рівень розвитку науково-технічного та інноваційного потенціалу, доцільно запропонувати їм різні сценарії його ефективного використання, для чого необхідне застосування різних інструментів стимулювання акумуляції внутрішніх та припливу зовнішніх інвестицій, їх подальше спрямування у пріоритетні сфери розвитку міста.

У цьому контексті корисним для України буде досвід країн Центральної та Східної Європи, в яких усвідомлюють, що інноваційна діяльність повинна поширюватися не тільки на розвинуті в промисловому відношенні міста, хоча їм дотепер віддавався безумовний пріоритет, але і на більш віддалені від центра території, тобто стати складовою частиною національної регіональної політики.

На практиці такий підхід реалізується в рамках формування мережі вільних промислово-технологічних зон у прикордонних районах Чехії, Словаччини, Угорщини (при цьому за еталонний був узятий досвід Австрії і Німеччини) [12]. Мета їхнього створення полягає у забезпеченні умов для розвитку в цих районах та їх стратегічно-важливих містах малого і середнього підприємництва, що орієнтоване, зокрема, на впровадження інновацій. У складі міських інноваційно-промислових зон передбачається також формування технологічних парків для розгортання інноваційної діяльності. Під відповідні проекти інвесторам виділяються земельні ділянки на території міста, оснащені інженерними мережами (підведення води, газу, каналізації тощо), що можуть бути ними приватизовані або орендовані на привабливих умовах.

Міські еліти з ентузіазмом підтримують такі проекти, справедливо вважаючи, що завдяки створенню нових робочих місць виникають чималі фінансові ресурси у формі

податків і відрахувань у бюджет міст. Приміром, одна з таких зон на кордоні Чехії з Австрією обладнана на рівні вищих стандартів, і вважається, що в неї вигідно і безпечно вкладати кошти саме через наявність сучасної інфраструктури. Тобто саме інфраструктура формує позитивний імідж таких міст, що вважаються безпечними та привабливими як із економічного, так і з соціального боків потенційних інвесторів. Крім того, в таких містах передбачено відкритий доступ до внутрішніх ринків (ринок сировини, праці і збуту), налагоджені комплексний сервіс і консультаційні послуги, а інвесторам гарантуються низькі виробничі витрати.

Необхідно також сприяти розвитку на території таких міст нових виробничих зон шляхом оперативного розгляду питань про землевідведення, будівництво доріг, ліній електропередач та каналів водопостачання й водовідведення, вживати заходи щодо підвищення інноваційної культури міського населення, спрямовувати міжнародну технічну допомогу на розв'язання актуальних соціально-економічних та екологічних проблем, сприяти підвищенню рівня зайнятості й самозайнятості населення (враховуючи цільове фінансування програм перекваліфікації та професійного розвитку трудових ресурсів).

Держава повинна формувати багатогалузеву економіку промислових міст України, модернізувати ключові галузі промисловості й сприяти оновленню асортименту продукції і послуг та формуванню об'єднань високотехнологічних підприємств.

Отже, досвід забезпечення соціальної безпеки в успішних країнах дає змогу стверджувати, що місія інституту місцевого самоврядування полягає в забезпеченні соціального і економічного добробуту населення. Управління процесом соціальної безпеки стосується практично усіх сфер і напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, тому управлінська функція із їх забезпечення має системне спрямування і потребує для свого здійснення науково-методичного забезпечення, нових форм організації соціальних і економічних відносин в середовищі існування місцевої громади. Первинний рівень формування відносин відображає процеси забезпечення соціальних потреб населення і джерел економічного забезпечення і фінансування соціальної сфери.

Головними результатами соціальної діяльності органів влади стає підвищення якості соціальних послуг, розвиток соціальної сфери і соціальної інфраструктури, дотримання соціальних нормативів, створення умов соціального захисту і соціального обслуговування населення. Органи місцевого самоврядування мають конкретні соціальні повноваження і повинні здійснювати комплексну підтримку і реалізацію соціальних стандартів.

Висновки

Здійснення соціальних функцій і повноважень в управлінні містом із боку органів місцевого самоврядування повинно відповідати соціально-економічним і суспільно-політичним умовам певного часу і забезпечувати пріоритетну роль функцій соціального управління в складі функцій місцевого самоврядування. Завдання створення і дотримання умов соціальної безпеки повинно формуватись на стадії розробки стратегій соціально-економічного розвитку, а зміст її заходів і технологій їх реалізації комплексно забезпечувати належний рівень соціальної безпеки міста за цілями, ресурсами та часовими рамками.

Формування механізму реалізації соціальних функцій передбачає:

– наповнення змістом завдань, повноважень відповідальності держслужбовців в положеннях і посадових інструкціях структурних підрозділів органів державної влади та місцевого самоврядування;

- створення інструментарію методичної, організаційної та інституційної підтримки реалізації функцій;
- визначення конкретних завдань по забезпеченню соціальної безпеки, джерел і форм фінансування заходів;
- конкретизація методів мотивації учасників суб'єктів господарювання, мешканців і влади до участі у створенні системи соціальної безпеки міста;
- розробки програмних орієнтирів і показників стану соціальної безпеки як критеріїв ефективності діяльності органів місцевого самоврядування;
- засвоєння і започаткування методології системного оцінювання, ступеня соціальної безпеки міста за окремими напрямками життєдіяльності з метою своєчасного визначення можливостей прояву кризових явищ чи соціальної небезпеки на стадії розробки стратегій, планів і проектів з метою недопущення можливостей їх появи в майбутньому.

Систему соціальної безпеки міста своєю чергою потрібно розглядати складовою системи вищого порядку “системи місцевого самоврядування”.

Важливість виокремлення ролі і місця системи соціальної безпеки визначають такі її властивості – усі відносини на території міста формуються з участю людини, спільноти колективів. Їх творча зацікавлена соціально вмотивована продуктивна праця не може здійснюватись в умовах соціальних загроз, ризиків чи соціальних негараздів. Тому створення умов соціальної безпеки стає запорукою підвищення стану і розвитку усіх підсистем соціально-економічного середовища міста – економічної, інвестиційної, екологічної, демографічної та інші. Соціальна безпека міста стає полівекторним чинником впливу на усі види суспільної діяльності.

Необхідність побудови системи соціальної безпеки в містах мотивуємо і тим що погіршення соціального стану призводить до ускладнення і руйнування стану забезпечуючих підсистеми – економічної, інвестиційно-інноваційної, інституційної та інших. Для їх підтримки і розвитку необхідним стає створення системи управління соціальною безпекою, яка буде сприяти зміцненню місцевого самоврядування стане антикризовим засобом і буде протистояти прояву зовнішнім чинникам небезпеки постійно впливати на соціальний і економічний розвиток й дозволить спростувати думку про неможливість вирішення соціальних проблем міст і поглибити їх європейський вибір зусиллями органів місцевого самоврядування. Водночас до побудови моделі соціальної безпеки міста повинні бути причетні не тільки органи місцевого самоврядування, а і усі суб'єкти господарювання, як складові місцевої системи захисту соціальної безпеки.

Подальшими науковими пошуками в напрямі зазначених проблем, може бути дослідження структури системи соціальної безпеки міста, та визначення напрямків її розвитку.

Література

1. Financial globalization: Retreat or reset? : Global capital markets report / S. Lund, T. Daruvala ; McKinsey Global Institute [Text]. — [S. p. : s. n.], 2013. — 20 p.
2. Буряченко А. Світовий досвід фінансування розвитку інфраструктури міст / А. Буряченко, Л. Гераймович // Міжнародна економічна політика [Текст]. — 2014. — № 1 (20). — С. 105—128.
3. Методи та механізми фінансування місцевого економічного розвитку [Електронний ресурс] : звіт Центру громадської експертизи проекту МЕРМ (2012 р.). —

Режим доступу : http://www.mled.org.ua/media/docs/Financial_Methods_and_Mechanisms_Report_Kyiv_2012.pdf.

4. Bennet E. Public – Private – Partnership for the Urban Environment : Options and Issues [Electronic resource] / E. Bennet at al. — 1999. — Vol. 1. — Access mode : http://www.ucl.ac.uk/dpurojects/drivers_urb_change/_urb_infrastructure/_pdf_public_private_services/UNDP_PPPUE_Joint%20Venture_1.pdf.

5. Дутко Н. Г. Забезпечення державно-приватного партнерства на місцевому рівні [Електронний ресурс] / Н. Г. Дутко [25.00.04 — місцеве самоврядування. Академія муніципального управління, Київ, 2013]. — Режим доступу : <http://mydisser.com/ru/catalog/view/386/394/17124.html>.

6. Державно-приватне партнерство в Україні: стратегії фінансування державних / муніципальних проєктів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.eef.org.ua>.

7. Virtuosity Consulting — 2005. Successful Examples of Public-Private Partnerships and Private Sector Involvement in Transport Infrastructure Development [Electronic resource] : Final report for OECD/ECMT Transport Research Centre. — Access mode : <http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/infrastructure/Investment/PPPsuccessStories.pdf>.

8. Кирику М. В. Міжнародний досвід управління забезпеченням економічної безпеки регіонів / М. В. Кирику // Ефективна економіка [Електронний ресурс]. — 2014. — № 3. — Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2878>.

9. Кліменко Б. Використання моделі німецького бюджетного федералізму в Україні / Б. Кліменко, С. Гречана // Економіка України [Текст]. — 2011. — № 6. — С. 44—51.

10. Гаврилюк О. В. Інвестиційні фонди: сутність і напрями діяльності / О. В. Гаврилюк // Фінанси України [Текст]. — 2012. — № 11. — С. 43—50.

11. Social Security for All Investing in social justice and economic development: investing in social justice and economic development [Electronic resource] / International Labour Office, Social Security Department. — 2009. — Access mode : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_protect/—soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_10177.pdf.

12. Онікієнко В. В. Інноваційна політика країн Євросоюзу та СНД: проблеми і практика реалізації / В. В. Онікієнко // Український соціум [Текст]. — 2006. — № 3. — С. 170—183.

Ye. Zhadan

FOREIGN EXPERIENCE IN ENSURING SOCIAL SECURITY OF CITIES

The article analyzes the experience of developed countries in solving the problem of ensuring social security of cities. The role of public authorities and local government bodies in the process of ensuring the proper level of social security of cities is defined. The conditions for the creation of the mechanism for implementation of social functions by local government bodies are considered.

Key words: social security, social policy, city, state power, local government.