

В. В. Комірна,

к. е. н., докторант, Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України

МІСЦЕВІ ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВИЙ РИНОК ЯК ІНСТИТУТИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Обґрунтовано процес інституційного забезпечення формування та реалізації регіональної політики. Визначено роль місцевих органів управління та місцевого ринку в регіональній економічній політиці.

The process of the providing of forming and realization of regional policy is grounded. The role of local organs of management and local market in a regional economic policy is certain.

ВСТУП

Втілення в життя принципів децентралізації та субсидарності, які має забезпечити в Україні майбутня адміністративно-територіальна реформа, пов'язується з переходом від галузевого до функціонального типу управління (зокрема, соціального). Саме на цьому фоні ведеться дискурс щодо розмежування повноважень між центральними та місцевими органами влади з одночасним делегуванням окремих повноважень згори до низу. Ідея розширення повноважень регіональних органів влади та місцевого самоврядування в частині вирішення соціальних питань в межах підпорядкованих їм територій підтримується керівництвом держави.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Регіональні дослідження феномену політики, у яких у різній мірі знаходять відображення соціальні аспекти, пов'язані з іменами О. Амоші, С. Бандура, П. Беленького, Є. Бойка, С. Вовканича, М. Долішнього, С. Дорогунцова, Ф. Заставного, С. Злупка, М. Козоріз, О. Кузьміна, В. Куценко, В. Кравціва, В. Мікловди, Н. Мікули, О. Новікової, О. Оксанича, М. Пітюлича, С. Писаренко, Я. Побурка, Л. Семів, О. Шаблія, М. Шаленко, Л. Шаульської, Л. Шевчук та багатьох інших. Показовими є дослідження РСП російських учених (А. Градов, Б. Кузін, М. Мечніков, А. Соколіцин, В. Бутов, В. Ігнатов, Н. Кетова, ін.).

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— обґрунтувати процес інституційного забезпечення формування й реалізації регіональної політики;

— визначити роль місцевих органів управління та місцевого ринку в регіональній економічній політиці.

РЕЗУЛЬТАТИ

Згідно з Конституцією в Україні на місцевому рівні нині функціонує дві системи влади: в особі місцевих

органів виконавчої влади (державні адміністрації) та місцевого самоврядування — публічної влади територіальних громад. Якщо державні адміністрації перейшли у спадок від попередньої системи державного управління, то місцеве самоврядування започатковане ще в епоху середньовіччя, коли в українських містах запроваджувалося магдебурзьке право [2, с. 28].

Місцеве самоврядування, — вказано в ст. 47 Конституції України — це "гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції та законів України" [5, с. 15].

В Україні сучасна територіальна громада формується державою за аналогом історичного її прототипу — це сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус. Тобто носієм місцевого самоврядування є визнаний правом колектив людей, об'єднаний за територіальною ознакою. Реалізація права територіальної громади на самоврядування здійснюється громадою як безпосередньо, так і через відповідні органи (обласні, районні, міські, селищні та міські ради та через їх виконавчі органи). Відтак територіальний колектив виступає формою організації місцевої влади. Ознака правового статусу (наділення територіальної громади певними правами і повноваженнями), а також особлива роль в забезпеченні мешканців соціальними послугами дає підстави розглядати територіальну громаду як інститут регіональної політики (РСП).

"...Забезпечити сталий, місцевий та регіональний розвиток, — йшлося на Всеукраїнських зборах представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості, — неможливо без кардинальної зміни вектора державотворення. Настав час перейти від концентрації влади, повноважень та ресурсів у центрі до їх перерозподілу на користь регіонів та територіальних громад" [1, с. 7].

Запропонований функціональний тип соціального управління в державі передбачає розвиток такої складової регіональної економіки як муніципальний сектор. Цей сектор повинен об'єднати галузі місцевої інфраструктури та соціальної сфери. Від початку він повинен бути орієнтований на досягнення збалансованості розвитку функціонування усіх підсистем, що забезпечують умови життєдіяльності населення. Кожна з його підсистем повинна розвиватися згідно з принципами соціально-економічної ефективності.

Водночас передача відомчого житла та об'єктів соціальної інфраструктури у муніципальну власність заклала основу для вирішення завдань розвитку в Україні муніципального сектору економіки. Однак тіньові схеми зміни власника таких об'єктів різко знизили довіру населення до підтримки подібних заходів. Очевидно нині слід повернутися до цих питань, провести по можливості своєрідний аудит відповідності статутних зобов'язань функціонування та фактичного роду діяльності, підняти довіру населення до місцевих органів влади як інституту РСП.

Так, нова стратегія розвитку житлово-комунальної сфери базується на ідеях самофінансування підприємств даного профілю. Проте для значної частини змаргіналізованих верств населення питання житла навіть не ставиться на порядок дня. Це вказує на гостру потребу реформи соціально-економічних і правових відносин в житлово-комунальній сфері.

На місцевому рівні розвиток РСП може відбуватися також в руслі вдосконалення практики субсидювання населенню вартості житлово-комунальних послуг. Нині всі нормативи (крім тарифів на електроенергію та газ) затверджуються на місцевому рівні і можуть бути переглянутими. Це означає, що по цьому вектору РСП власне місцеві органи влади найповніше поінформовані про рівень життя пересічного мешканця конкретного населеного пункту. Більш детальне ознайомлення з суттю проблеми свідчить, що регіони України значно різняться як за політикою формування нормативів водопостачання, тепlopостачання та водовідведення, так і за характером її реалізації [3, с. 9]. По окремих з них регіональна диференціація розмірів нормативів становить два і більше разів.

Населення користується системою державних субсидій, що зумовлено економічними труднощами. Пілотажні соціологічні обстеження доводять, що субсидії отримують далеко не всі, хто справді їх потребує. При цьому держава відстоює позицію форсованого переходу до 100%-ої оплати житлово-комунальних послуг населенням. Для підприємств житлово-комунального господарства — це спосіб отримати доходи. Для органів влади — поповнити через фіскальну систему місцеві бюджети. Проте недосконалість методичного забезпечення нормативної бази (нормативи значно різняться для населених пунктів, порівнюваних за економічними та природними умовами), поспішність в діях, яка не враховує реальні масштаби зубожіння людей, не відповідають політиці соціального захисту населення.

Місцеві органи влади активно сприяють переходу системи державного забезпечення до РСП, що ґрунтується на ринкових засадах. Мова йде про становлення страхового ринку, подальше реформування системи

соціального страхування України. Обов'язкова система соціального страхування відповідає за гарантований державою рівень матеріального забезпечення для окремих категорій населення, розрахована на категорії населення, які не в змозі забезпечити собі нормальні умови життя внаслідок старості, інвалідності, сирітства чи інших об'єктивних причин. Вона виходить з системи мінімальних соціальних стандартів.

Однак в межах територіальних громад місцеві органи влади можуть встановлювати додаткові види соціальних допомог, виходячи з ресурсних можливостей місцевих бюджетів. Це, зокрема, доплати до мінімальних розмірів пенсій, гарантованих державою, та до всіх інших видів державних пенсій відповідно до зміни вартості життя та зростання заробітної плати в державі; пільги по медичному обслуговуванню та санаторно-курортному лікуванню (санаторії-профілакторії, будинки відпочинку); пільги по оплаті житлової площі, комунальних послуг і проїзду на громадському транспорті; пільги по оплаті вартості квитків при відвідуванні культурно-освітніх та театральних закладів; безоплатне або із знижкою громадське харчування, організація продажу товарів за зниженими цінами; прикріплення до спеціальних магазинів тощо. Звісно, основою цієї роботи має стати безперервний моніторинг за змінами способу життя, перш за все, маргінальних верств населення. Особливу увагу слід приділяти малозабезпеченим сім'ям, інвалідам, самотнім громадянам похилого віку.

Для вирішення гострих соціальних проблем, які стоять на порядку денному перед місцевими органами управління, необхідна допомога центральних органів влади. Це стосується протидії тенденції погіршення демографічної ситуації, гострим виявом якої є депопуляція населення, подолання та запобігання зубожінню населення; мінімізація негативних наслідків безробіття, особливо в депресивних регіонах, стримування процесу майнового розшарування в найбідніших і найбагатших регіонах, регулювання розміщення біженців в районах, що мають для цього необхідні умови відповідно до загальнонаціональної та регіональних міграційних програм; сприяння розвитку та вдосконалення системи освіти на регіональному рівні у взаємодії з національною системою вищої та післявузівської освіти; надання допомоги населенню регіонів, що опинилися в надзвичайній ситуації внаслідок стихійних лих, екологічних та техногенних катастроф тощо [6, с. 65].

Звільнення центру від виконання певних соціальних функцій на місцях не означає відміни державних соціальних гарантій. Центральна влада повинна залишати за собою лише те, що вона дійсно може зробити краще, ніж влада регіональна. Це вироблення загальнонаціональних основ РСП, розробка відповідних державних соціальних стандартів. Реалізація такої стратегії передбачає створення системи фінансових важелів управління відповідними процесами на різних рівнях управлінської вертикалі. Наприклад, на макрорівні держава зобов'язана забезпечити єдиний територіальний простір існування загальнодержавних гарантій на рівні мінімальних соціальних стандартів (мінімальна заробітна плата, компенсаційні виплати для окремих категорій населення), визначитись з системою норм і нормативів, що лежать в основі механізмів реалізації РСП, активно

користуватись системою соціальних стандартів для обмеження спроб лобіювання територіями своїх соціальних проблем, створити систему моніторингу, контролю за соціальним розвитком регіонів.

Місцеві ж органи влади повинні відповідати за забезпечення умов для прискореного росту добробуту мешканців своїх територій, для становлення і розвитку середнього класу, застосовуючи для цього системи регіональних норм і нормативів на рівні середніх та раціональних соціальних стандартів. Ці стандарти повинні бути покладені в основу розробки регіонами власних моделей РСП. При їх побудові повинна проводитись незалежна експертиза законодавчих та інших державних актів з точки зору їх соціально-економічних наслідків для регіону, мають розвиватись нові напрями функціонування соціальної інфраструктури (наприклад, пов'язані з муніципалізацією соціальних об'єктів).

Слід зазначити, що нині активність місцевої влади щодо РСП не є достатньою. Основна задача полягає в адресності її заходів. Водночас слід дбати про збільшення кількості та якості робочих місць шляхом субсидювання підприємств і тим самим зменшення рівня безробіття в конкретному населеному пункті чи районі, в концентрації заходів політики в середовищі вразливих груп населення. Не варто розраховувати на те, що безробіття буде зменшуватись зі збільшенням темпів економічного росту. Регіони є різними. Для деяких з них можливо доцільним буде застосовувати політику "соціального демпінгу" (політику дерегулювання регіонального ринку праці шляхом переміщення виробництв в райони з низькими витратами на соціальні потреби, для інших — розширити практику фінансово-кредитного регулювання росту samozайнятості).

Ще однією атрактивною нішею соціальної діяльності органів місцевої влади є нові орієнтири розвитку системи розселення. Індустріалізація сприяла розвитку існуючих і появи нових міст. Отримання статусу міста часто пов'язувалось з розміщенням крупних промислових об'єктів. Це в свою чергу створювало можливості працевлаштування, що й викликало міграцію мешканців з сільської місцевості, а також вимагало значного житлового будівництва і створення соціальної інфраструктури. Виникнення підприємств в існуючих містах сприяло перетворенню їх просторової, демографічної, соціальної структури. Загалом урбанізація в Україні характеризувалася високою концентрацією населення всередині і навколо великих міст, що мали високі темпи природного приросту. Практично це був процес перекачування ресурсів із первинного сільського сектора в міський.

В Україні найбільшими центрами, що продовжують притягувати робочу силу, є Київська, Харківська, Дніпропетровська, Львівська, Одеська зони. Кожен з перелічених обласних центрів має свій радіус атрактивного вияву. Так, місто Київ — понад 120 км, північні центри — по 35 км, південні — до 30 км. Щодо районів інтенсивних маятникових міграцій, то таких можна виділити два. Перший — район Донбасу, де розміщена найбільша в Україні Донецько-Макіївська міська агломерація (рівень урбанізації в Донецькій області становить 90,4%, в Луганській — 86,5%) [4, с. 19]. Другий — області західного регіону України, де має місце висока густота

сільських і міських поселень та сприятлива вікова структура населення. Однак зі скороченням виробництва та підвищенням оплати за проїзд зазначені зв'язки дедалі слабнуть.

У зарубіжній науковій літературі зазначається, що процес перекачування робочої сили має конкретні межі: він припиняється, коли оплата праці в місті та на селі вирівнюється, а сільське господарство — модернізується. Чисельність міського населення стабілізується, коли його частка в загальному населенні країни і загальних доходах сягає 75%. Це призводить до скорочення міграції із села в місто.

В Україні в умовах низької технічної озброєності та вартості сільськогосподарської праці на варіант масштабного процесу дезурбанізації, що сформувалась в попередні періоди, розраховувати складно. І хоча вартість проживання в сільській місцевості нині нижча, ніж в містах, населення останніх перебуває в стані "очікування" нарощування робочих місць. Натомість нині МВФ з метою амортизації ринкових реформ активно пропагують методи ринкової мобілізації населення шляхом його "перекачування" через село. Враховуючи загальносвітові тенденції, зарубіжні експерти переконані, що майбутнє еволюції системи розселення — це субурбанізація, тобто перехід від точкових індустріальних міст до сучасних децентралізованих систем сільсько-міського розселення. Це дає можливість об'єднати реструктуризацію економіки з ростом добробуту людей. Очевидно такі рекомендації повинні включати аргументи стосовно різних типів розвитку населених пунктів. З цієї інформацією повинні бути ознайомлені органи місцевої влади.

Якщо субурбанізація є перспективною для категорії великих міст, то малі та середні міста повинні мати спеціальні програми розвитку. Вихідним положенням такої стратегії має бути усвідомлення того, що, по-перше, суб'єкт має бути ціллю державних зусиль, по-друге, конструюється працевикористання населення, яке нині проживає нижче рівня середнього класу (з низьким рівнем благоустрою і рівня життя).

Сьогодні весь комплекс заходів, спрямованих на конкретизацію пріоритетів, концептуальних вирішень планування та використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі визначає нова Генеральна Схема планування території України (затверджена спеціальним Законом України від 7 лютого 2002 року № 3059 — III). Однак, як і в попередні періоди, організація робіт з соціального управління в Україні нашою вважається на слабкий взаємозв'язок систем містобудівельного проектування з системою робіт по державному плануванню та соціальному прогнозуванню.

Бідність місцевих бюджетів є причиною того, що місцеві громади як фундамент ТСС не стають ініціаторами розробки власних соціальних проектів і програм. Більше того, місцеві органи управління в умовах дефіциту коштів не здатні протистояти амбіціям окремих бізнес-структур, що провокують ріст соціальної напруги в державі.

На жаль, в Україні з прийняттям Бюджетного Ко-

дексу ситуація в частині реалізації загальнонаціональної стратегії подолання бідності не покращилася. Більше того, динаміка показників свідчила про зворотне. За даними спеціальних обстежень, більше чверті населення України проживає в умовах бідності, більше половини працюючих отримували донедавна середньомісячну зарплату нижче прожиткового мінімуму, коефіцієнт природного скорочення населення є найвищим серед країн постсоціалістичного простору.

Проблеми низького рівня життя населення особливо гостро стоять в регіонах депресивного характеру. Глибока територіальна диференціація виробничої сфери призвела до росту регіональної асиметрії в розвитку регіональних ринків праці (коефіцієнт варіації рівня безробіття, розрахований за методологією МОП, перевищує 2,6 кратну межу).

Узагальнюючи тенденції розвитку місцевих органів влади, можна зробити висновок, що напрями їх активності як інституту РСП різняться в межах України. В економічно успішних регіонах більш часто піднімаються питання нормативного забезпечення регіональних соціальних стандартів — основи підвищення життєвого рівня населення й формування середнього класу. Принагідно нагадаємо, що за вітчизняними методиками виділення останнього будується на таких категоріях населення, як службовці спільних підприємств, середня державна та корпоративна бюрократія, працівники елітних фінансово-банківських та торговельних організацій тощо [1, с. 4]. Натомість у розвинутих зарубіжних країнах середній клас формується переважно з осіб творчої праці, кваліфікованих інженерів, дрібних власників. Він займає проміжне місце між елітою і найманими працівниками. Це, відповідно, вказує на те, що в Україні заходи РСП щодо становлення середнього класу не є націлені на ті верстви населення, про котрі традиційно говорить світова спільнота. Особливо повільним є розвиток місцевих органів влади як інституту РСП в прикордонних, депресивних і інших проблемних регіонах, в яких значно нижчими є можливості бюджетного перерозподілу витрат на соціальні цілі. Відтак, від цього програють як пересічні мешканці території, так і держава в цілому.

Місцевий ринок як інститут РСП. В даному випадку мова йде про сукупність економічних відносин у сфері обміну між домашніми господарствами, суб'єктами господарювання та державою з приводу купівлі товарів і послуг у межах певної території територіальних суспільних систем. На цьому ринку по суті відбувається перетворення продукції місцевого виробництва на товар, проходить встановлення на нього певного рівня цін, розвертається конкуренція між виробниками товарів і послуг. На місцевому рівні, як і на макрорівні, паралельно функціонують ринок праці і капіталу, а в останні роки відбувається становлення страхового ринку. Все активніше починає діяти принцип трудової (страхової) участі в соціальному перерозподілі затрат. Перехід до цього принципу в РСП вимагає детального розгляду позитивних і негативних його сторін. В Україні не створено якісної системи моніторингу за процесом переходу. Найбільш показовими у цьому випадку можуть бути спеціальні соціологічні обстеження регіональної специфіки реалізації в Україні стратегії розвитку загаль-

нобов'язкового соціального страхування.

Слід зазначити, що всі інститути — центральний уряд, органи місцевого управління, бізнес, сім'я — мають різні інтереси щодо реформи соціального страхування. Так, в умовах ліберальної моделі соціальної держави РСП здійснюється через інституційні та фіскальні механізми стимулювання розвитку недержавних структур, що надають соціальні послуги, через поширення спеціальних регіональних програм добровільного страхування тощо. Інша ситуація в умовах моделі з переважанням корпоративних відносин, де соціальний захист принципово незалежний від фінансових ін'єкцій держави.

ВИСНОВКИ

Таким чином, розвиток ринкових відносин в Україні активізує процес інституційного забезпечення формування й реалізації регіональної політики. Причиною цього став перерозподіл функцій між окремими інституційними структурами (суб'єктами соціального управління), так і на самодіяльних началах. Це впливає на загальний процес формування регіональної політики, на прийняття організаційних, економічних, технічних управлінських рішень. Слід по-новому підійти до формування "дерева цілей" соціального розвитку кожного з великих регіонів України, розробити програми їх соціального розвитку (узгоджених за змістом, термінами виконання, рівнями управління з програмами їх виробничо-технічного, наукового, соціально-економічного, демографічного, фінансового розвитку), забезпечити пошук оптимальних організаційно-управлінських їх структур на зразок відкриття представництв Уряду в крупних регіонах, тимчасових Рад розвитку депресивних територій чи спеціальних зон, гарантувати взаємозв'язок загальнонаціональних та регіональних моделей реалізації соціальних програм. Реалізація регіональної політики в Україні буде ефективною за умови, що бюджети усіх рівнів будуть не фіскальними, а стимулюючими, коли в практиці роботи будуть застосовуватись балансові методи планування та прогнозування соціально-економічного розвитку, коли в основі формування соціальних програм буде лежати стабільна нормативна база.

Література:

1. Соколова Євгенія. Сім'я на межі // Дзеркало тижня. — 2004. — № 18-19 (493-494). — С. 7.
2. Соціальна відповідальність українського бізнесу: результати опитування. Аналітично-дорадчий Центр Блакитної стрічки ПРООН. — К.: ТВІКА, 2005. — 36 с.
3. Стратегія демографічного розвитку на 2006—2015 роки: Проект / Відп. за вип. І.М.Новак. — К.: КНЕУ, 2005. — 20 с.
4. Чернишев І.В. Статистика для нових ринків праці в країнах з перехідною економікою: Техн. посіб. з джерел, методів, класиф. та політики / За участю Г. Стендінга: Передм. Ф. Мехрана. — Укр. вид., перекл. та доповн. — К.: НДІ статистики Держкомстату України, 2000. — 282 с.
5. Чужиков В.І. Регіональні інтеграційні стратегії постсоціалістичних країн Європи: Монографія. — К.: Кадри, 2004. — 297 с.
6. Шевчук П.І. Політика. — Львів: Світ, 2003. — 400 с.
Стаття надійшла до редакції 09 січня 2009 р.