

УДК: 35.071.5:911.375.3(188.3)

ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНОГО УСТРОЮ ДЕРЖАВИ: МІСЬКИЙ АСПЕКТ

Родченко В.Б., к.е.н., доцент

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Проведено критичний аналіз нормативно-правового поля функціонування малих міст в Україні. Узагальнено підходи до регулювання міського розвитку. Визначено ключові теоретичні підвалини регулювання соціально-економічного розвитку міських комплексів та критерії їх регулювання.

Ключові слова: міський розвиток, малі міста, нормативно-правове поле, адміністративний устрій держави, соціально-економічний розвиток.

Постановка проблеми. У серпні 2010 р. відбулася чергова спроба держави повернутися до розвитку малих міст. Кабінет Міністрів України видав розпорядження від 18 серпня 2010 р. N 1695-р Про схвалення Концепції Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 рр. [1].

Програму передбачено на 2011-2015 рр. Виконання Програми здійснюватиметься в два етапи:

на першому етапі (2011-2012 рр.) передбачається розробити і прийняти нові та внести зміни до нормативно-правових актів щодо соціально-економічного розвитку малих міст, удосконалення територіального управління;

на другому етапі (2013-2015 рр.) передбачається провести аналіз виконання Програми на першому етапі, скоригувати і здійснити додаткові заходи з виконання Програми в частині соціально-економічного розвитку

малих міст. Законодавчо визначити територіальну основу місцевого самоврядування.

Таким чином, на найближчі п'ять років задекларовано вирішення суттєвої проблеми – формування нормативно-правового поля функціонування малих міст. Однак постає питання: що саме слід зробити для його формування? Куди має пливати корабель місцевого самоврядування?

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання формування нормативно-правового поля функціонування малих міст зачіпається Постановою від 29 листопада 2010 р. N 1090 [2], де деталізовано підхід держави до визначення регуляторної діяльності в цьому напрямку. За даними програми, малі міста становлять 75 відсотків загальної кількості міст, значна частина їх є адміністративними центрами районів. В Україні на 1 січня 2010 р. нараховується 366 малих міст, в яких проживає 6,4 млн. осіб, що становить майже 14 відсотків населення країни (більш як 20 відсотків міського населення). Згідно даних [3] на 1.01.2003 нараховувалося 350 міст, населення яких складало 13% населення країни (19% міського населення). Малі міста відіграють важливу роль у формуванні поселенської мережі та забезпеченні розвитку національної економіки.

Окремі питання розвитку міст та вивчення господарського механізму міського комплексу вивчалися різними вченими, серед них: М. Вебер [4], О.І. Амоша [7], В.Л. Глазичев [5], Л.Б. Коган [6] та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Слід нагадати, що аналогічна програма вже затверджувалася у 2004 р. [3] строком до 2010 р., проте про її виконання згадали у дивний спосіб у 2009 р. - затвердивши схему моніторингу малих міст і селищ. Як вже вказувалося в дослідженнях автора [9], інших кроків з підтримки економічного розвитку на рівні малих міст не спостерігалось.

Саме тому варто повернутися до дослідження елементів державної регуляторної політики в сфері розвитку міських комплексів (та зокрема малих міст) в Україні.

Основною **метою** пропонованої статті є оцінка поточного стану регулювання соціально-економічного розвитку міських комплексів, та обґрунтування теоретичних підвалин основних орієнтирів їх розвитку.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи головні програмні документи держави [1,2], слід відзначити, що головними шляхами розв'язання проблем соціально-економічного розвитку малих міст визначені два варіанти:

перший - поступове вирішення проблемних питань малих міст ... за рахунок збільшення витрат державного бюджету на соціально-економічний розвиток ...;

другий - створення необхідної законодавчої бази для формування і забезпечення діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, що здатні взяти на себе визначену законом відповідальність за сталий розвиток своїх територій та створення повноцінного життєвого середовища для територіальних громад, утворення на базі малих міст центрів соціально-економічного розвитку територій в межах їх впливу на інші населені пункти шляхом впровадження інноваційних механізмів муніципального менеджменту. Більш оптимальним визначено другий варіант [1].

У наступному документі визначені можливі два способи розв'язання проблеми, що передбачають [2]:

перший - поступове розв'язання проблем соціально-економічного розвитку малих міст шляхом виконання державних цільових, галузевих та регіональних програм. Недоліком такого способу є невизначеність державних пріоритетів соціально-економічного розвитку малих міст, відсутність координації діяльності органів влади різних рівнів з розв'язання проблем соціально-економічного розвитку малих міст, залишковий принцип фінансування програм та розпорошеність бюджетних ресурсів і, як наслідок, неефективність механізму надання державної підтримки соціально-економічного розвитку малих міст;

другий, оптимальний - запровадження ефективного механізму надання державної підтримки соціально-економічного розвитку малих міст шляхом концентрації ресурсів державного та місцевих бюджетів на розв'язанні

пріоритетних проблем життєдіяльності таких міст, створення правових, організаційних умов для підвищення рівня спроможності та відповідальності органів місцевого самоврядування за надання населенню якісних послуг, що сприятиме розбудові інфраструктури малих міст, вирішенню соціальних, екологічних та економічних питань їх розвитку, подоланню кризових явищ.

Загалом, навіть попередній розгляд свідчить про визначення двох орієнтирів стимулювання регіонального розвитку: патерналістського та самоуправлінського. На думку автора, протиставлення таких підходів свідчить про недостатнє осмислення політики в сфері міського розвитку. Нормативний документ такого рівня мав би містити системні узгодження інтересів та визначення пріоритетності функціонування міських комплексів, через поєднання загальнодержавної політики (що мала б головною метою вирівнювання соціального та стимулювання економічного розвитку) та місцевої політики (головною метою якої природно є максимізація залучення зовнішніх ресурсів). Тобто можна констатувати неефективність цільових орієнтирів навіть у декларативному плані, оскільки в нормативних документах закладене посилення природних протиріч між центром та периферією замість їх згладжування.

Також не додає оптимізму сприйняття політики міського розвитку державне бачення фінансового забезпечення програми: орієнтовний обсяг фінансування Програми становить 1732,5 млн. гривень за п'ять років, у тому числі 1575 млн. - за рахунок державного бюджету, 157,5 млн. - за рахунок місцевих бюджетів [2]. У розрахунку на одне мале місто - сума складає менше ніж 0,95 млн. грн. на рік. При цьому не вказано на очікуване зростання кількості малих міст, що за останні сім років склало 16 одиниць. Пропоновані кошти передбачається використати у вигляді субвенцій на соціально-економічний розвиток міст по роках. При цьому кошти передбачається надавати усім 366 містам. Неважко підрахувати, що середній обсяг програми складе менше 5 гривень на місяць на одного пересічного мешканця малого міста.

Також програмою передбачено впровадження нормативного акту з удосконалення адміністрування місцевих податків і зборів на першому році виконання програми. Позитивно слід відзначити проведення на першому році реалізації програми заходів із залучення фінансових та інвестиційних ресурсів для соціального та економічного розвитку малих міст, за рахунок надання малим містам міжнародної технічної допомоги, визначення механізму реалізації інвестиційно-інноваційних проектів на умовах державно-приватного партнерства. Також передбачається проведення щорічних семінарів по всіх регіонах, удосконалення земельного законодавства та унормування технічної документації з нормативної грошової оцінки земель малих міст. За результатами програми передбачається підготувати 2600 осіб.

Таким чином, аналіз існуючого нормативно-правового поля на найближчі роки показує ряд протиріч та засвідчує відсутність єдиної державної доктрини розвитку малих міст, та міських комплексів загалом.

У чому ж має полягати сучасне розуміння міського розвитку в контексті розвитку економіки держави. На сьогодні в економічній літературі досить широко представлена проблематика регулювання міського розвитку. В російських джерелах [5;6] досить широко представлена проблематика міського розвитку, оскільки Росія за географічною ознакою раніше отримала гостроту цієї проблеми. Вітчизняні дослідження визначаються епізодичністю [7] та на превеликий жаль не є масовими.

На думку автора, серед узагальнень наукових підходів може мати місце уточнення концептуальних засад розвитку малих міст України.

На сьогоднішній день в світі існує ціла низка наукових підходів до розвитку міста як системи. Вихідними положеннями багатьох з них є наукові висновки М. Вебера [4]. Проте місто, як правило, розглядається в якості відкритої системи, що функціонує за рахунок зовнішніх зв'язків та використання внутрішнього потенціалу (виробництва, технології, знань, дестинації та ін). З іншого боку, організаційною проблемою розвитку міст на сучасному етапі є формування критичної маси сукупності ключових ресурсів, що визначатиме

можливість процесу виживання міста в довгостроковій перспективі. Історія останніх десятиліть засвідчила можливість зникнення селищ та скорочення міст. Більш гостро ця проблема постає в Росії. І шляхом її вирішення обирають принцип реформування адміністративного устрою з орієнтацією на концентрацію ресурсів в найбільших міських системах.

В Уряді і Адміністрації Президента працюють над вдосконаленням територіальної організації Росії. Згідно пропонованої ідеї росіяни житимуть не в 83 регіонах, а в 20 агломераціях, де концентруються ресурси. Основою нової економіки повинна стати трьохмільйонна агломерація. У новій моделі міського управління будуть потрібні сіті-менеджери, розвинена електронна система взаємодії, багатофункціональні центри надання міських сервісів і публічних послуг. Якщо ж агломерація розвиватиметься стихійно, то можуть виникнути серйозні ризики для держави, створюватися дисбаланси в територіальному розвитку. Передбачається, що агломерації не уб'ють малі міста, а, навпаки, сприятимуть їх розвитку і створенню нових. Тим більше, що нинішня територіальна організація недосконала: територіальні органи федеральних органів влади знаходяться не там, де потрібно, а там, де є ліміти на граничну чисельність співробітників, оптимізація мережі шкіл, поліклінік, лікарень, пошти, відділень Ощадбанку знижує якість життя на сільських територіях і в малих містах. А городяни вже давно самі розселяються по економічних законах. До 2025-2030 рр. із-за скорочення абсолютної чисельності міського населення приблизно на 15% тільки шість крупних міст можуть розраховувати на невелике зростання населення: Москва, Санкт-Петербург, Новосибірськ, Нижній Новгород, Катеринбург і Самара. Міста-мільйонники - Омськ, Казань, Уфа, Челябінськ, Ростов-на-Дону, Перм - зменшуватимуться [8].

Викладене твердження, на думку автора, є свідченням однієї важливої тенденції в зміні економічного укладу. Організації економічних процесів притаманна певна форма організації, що визначає основи управлінсько-організаційної доктрини, яка зумовлює пріоритети та особливості регулювання економіки. Донедавна економічна система часто представлялася як сукупність галузей економіки. На

сьогоднішній день кризові явища економічної системи довели слабку живучість галузево-орієнтованої доктрини, вивівши на передній план більш системно окреслені моделі, що орієнтуються у своєму функціонуванні на достатньо жорсткі системи – підприємство, місто, державу (іноді кластер - як сукупність підприємств, пов'язаних потужними взаємозв'язками), аналогічним чином створивши протиріччя функціонування регіональної доктрини управління економікою через те, що регіон представляє собою концентровану частину ресурсів - територію міських комплексів, та значну частину концентрації окремої галузі - сільгоспугідь – 90% території, що характеризуються недостатнім розвитком.

Більш того, поглиблений аналіз домінуючих рис рівня економічного укладу певних адміністративних одиниць, частково здійснений автором в попередніх дослідженнях, дозволяє стверджувати про зростання прогресивності укладу із зростанням концентрації населення. Так, застосовуючи класичний підхід до визначення рівня суспільного розвитку системи, що полягає в оцінці сфери зайнятості переважної частини населення, приходимо до висновку, що в селищах і малих містах домінує доіндустріальний уклад з переважанням зайнятості населення у сільському господарстві, у окремих малих та середніх містах - індустріальний, у найбільших містах – післяіндустріальний. При цьому сервісна складова кожного укладу залишається занадто посередницько-орієнтованою, що обезкровлює укладотворчу галузь. Така градація є вкрай негативним чинником, що фактично означає неспроможність держави забезпечити виконання головної функції: вирівнювання умов соціально-економічного розвитку всім суб'єктам на власній території.

Висновки та перспективи подальших досліджень. В основі регуляторного механізму здійснення державного впливу на соціально-економічний розвиток малих міст має бути покладений механізм вирівнювання. Проте, на глибоке переконання автора, основним критерієм вирівнювання має бути рівень ефективності функціонування капіталу в кожному місті. Держава за допомогою індикативного інструментарію має прагнути створювати умови рівної ефективності функціонування капіталу на рівні кожного міста. Допустимий рівень відмінності у

ефективності функціонуванні капіталу в місті визначатиметься через відмінності інтегрального показника ефективності використання капіталу зумовлені специфікою галузевої структури міста. У такому випадку будуть створюватися сприятливі умови для сталості розвитку міста як системи, і відповідно держави як мультисистеми.

Оскільки місто та держава за своєю суттю є антропоцентричними системами, тобто орієнтованими на існування людини, то фундаментальним стратегічним критерієм ефективності (людиноорієнтованого функціонування) є порівняння частини доданої вартості, що йде на винагороду праці у розрахунку на одного мешканця міста (держави) з вартістю існування людини в системі міста (держави).

Таким чином, в даній роботі автором запропоновані ключові теоретичні підвалини регулювання соціально-економічного розвитку міських комплексів та визначено критерії їх регулювання.

Серед подальших досліджень автора головними завданнями є здійснення відповідних розрахунків показників ефективності функціонування міських комплексів та обґрунтування системи напрямків регулювання їх розвитку.

Література:

1. Розпорядження від 18 серпня 2010 р. N 1695-р Про схвалення Концепції Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1695-2010-%F0&p=1293100345512638>
2. Про затвердження Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1090-2010-%EF&p=1293100345512638>
3. Закон України Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст Відомості Верховної Ради України //ВВР, 2004, N 24, ст.332

4. Вебер М. История хозяйства / М. Вебер // Город. - М: Канон-Пресс-Ц. Кучково поле: 2001. – 576 с.
5. Глазычев В.Л. Политическая экономика города /В.Л. Глазычев // Учебник - М: Дело АНХ, 2009. – 192 с.
6. Коган Л.Б. Урбанология и городская политика: от осознания к знанию. Москва, 2010. [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://emsu.ru/kogan/>
7. Монофункціональні міста Донецької області: проблеми та механізми розвитку в умовах економічної кризи (наукова доповідь під керівництвом академіка НАН України О.І. Амоші) // Національна академія наук України, Інститут економіки промисловості. – Донецьк, 2009. – 144 с.
8. По программе Медведева россияне уйдут из провинции в агломерации //Газета "Труд", 16 ноября 2010.
9. Родченко В.Б. Развитие малых городов Украины как ключевая доминанта региональной экономической политики / В.Б. Родченко//Бізнес-інформ. - №4(1). – 2009. – С. 106-108.

Аннотация

ФОРМИРОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ АДМИНИСТРАТИВНОГО УКЛАДА ГОСУДАРСТВА: ГОРОДСКОЙ АСПЕКТ

Родченко В.Б., к.э.н., доцент

Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина

Проведен критический анализ нормативно-правового поля функционирования малых городов в Украине. Обобщены подходы к регулированию городского развития. Предложены ключевые теоретические положения регулирования социально-экономического развития городских комплексов и определены критерии их регулирования.

Ключевые слова: городское развитие, малые города, нормативно-правовое поле, административный уклад государства, социально-экономическое развитие.

Summary

FORMING OF EFFECTIVE MODEL OF ADMINISTRATIVE MODE OF THE STATE: TOWN ASPECT

Rodchenko V.B., Ph.D, associate professor

V.N. Karazin Kharkiv National University

A walkthrough normatively of the legal field of functioning of town is conducted in Ukraine. Going is investigational near adjusting of town development. Key theoretical foundations of adjusting of socio-economic development of town complexes are offered and the criteria of their adjusting are certain.

Key words: town development, town, the legal field, administrative mode of the state, socio-economic development, is normative.

Надійшла до редакції 24.12.2010 р.

© Родченко В.Б., 2010 р.