

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА РОЗВИТКУ МАЛИХ МІСТ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ



С. М. Бугай, канд. екон. наук,
В. І. Мельничук,
А. Є. Слівак, канд. екон. наук

Постановка проблеми. На даний час державну політику підтримки розвитку малих міст визначає Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст», прийнятий Верховною Радою України 4 березня 2004 р., № 1580-IV (далі – Закон).

Цим законодавчим актом визначено, що в Україні до категорії малих зараховуються міста з чисельністю населення до 50 тис. осіб, та затверджено Програму розвитку малих міст (далі – Програма), чинної до 2010 р. включно.

Програма містить 15 завдань, які мають досить загальний характер та 48 заходів з їхньої реалізації.

Найбільшим недоліком Програми є те, що основні завдання центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації Загальнодержавної програми розвитку малих міст (далі – основні завдання Програми) мають загальнодержавний характер і не стосуються виключно малих міст.

Як приклад можна навести завдання 3. «Профілактика правопорушень і злочинів», до заходів якого належать: розроблення регіональних програм забезпечення правопорядку; створення центрів реабілітації раніше судимих, звільнених з місць позбавлення волі та таких, що не мають постійного місця проживання; виконання Закону України «Про попередження насильства в сім'ї»; подолання дитячої бездоглядності і створення притулків для неповнолітніх.

Попри всю важливість зазначених заходів очевидно є відсутність їхньої спрямованості на вирішення проблем соціально-економічного розвитку саме малих міст загалом або кожного окремого малого міста зокрема. Аналогічними є й інші основні завдання Програми, що також мають загальнодержавний характер і не стосуються виключно малих міст.

Отже, можна констатувати, що реалізація Програми не має реального наповнення в сенсі соціально-економічного розвитку малих міст (хоча б такого, яке

має статус гірських населених пунктів, де він передбачає наявність певних пільг). У результаті цього виконання Програми практично не впливає безпосередньо на розвиток малих міст.

У 2010 р. виконання основних завдань Програми має завершитися, а це значить, що вони, не отримавши державної підтримки в процесі виконання Закону, після 2010 р. фактично позбудуться і нормативно-правової бази державної підтримки свого розвитку.

З урахуванням недоліків наявного Закону вже зараз варто розпочати роботи з розроблення відповідної нормативно-правової бази, яка б визначала основні параметри державної підтримки розвитку малих міст на наступні 10 – 15 років.

Розробленість проблеми. Авторам невідомі наукові праці, присвячені питанню вдосконалення сучасної нормативно-правової бази підтримки розвитку малих міст України.

Мета статті. Поінформувати широкі кола науковців і практиків, які працюють у сфері регіональної політики про напрями вдосконалення державної політики щодо підтримки розвитку малих міст та необхідність розробки і вдосконалення відповідної нормативно-правової бази.

Викладення основного матеріалу. На сьогодні в Україні налічується 364 малих міста, в яких проживає понад 6370 тис. осіб.

З часу прийняття Закону (дані станом на 1 січня 2003 р.) чисельність малих міст зросла на 14 одиниць, дев'ять з них стали малими в результаті зменшення чисельності населення (Жовті Води, Марганець Дніпропетровської області; Фастів – Київської; Світловодськ – Кіровоградської; Брянка – Луганської; Лубни – Полтавської; Охтирка, Ромни – Сумської; Нова Каховка – Херсонської), ще шість стали малими містами в результаті отримання статусу міста (Липовець Вінницької області; Миколаївка – Донецької; Олевськ – Житомирської; Перечин – Закарпатської; Буча – Київської; Новий Калинів – Львівської). Втратив статус

малого міста Інгuleць, приєднаний до Кривого Рогу. Населення малих міст за цей же період збільшилося на 266,2 тис. осіб. Таке зростання в усіх областях, крім Рівненської та м. Інкерман (належать до Севастопольської міськради), відбулося лише за рахунок зростання кількості малих міст.

На даний час середньостатистичне мале місто в Україні має населення 17,5 тис. осіб, найменшим є цей показник у Чернівецькій області – 8,1 тис. осіб, найбільшим – у Дніпропетровській – 25,6 тис. осіб (рис. 1).

Найменшим малим містом України є Угнів Львівської області – трохи більше 1 тис. жителів, найбільшим – м. Брянка, майже 50 тис. жителів.

Слід зазначити, що зростання чисельності жителів малих міст відбулося за рахунок збільшення кількості самих міст.

У переважній більшості малих міст (45 % таких міст від їхньої загальної кількості) проживає 10–20 тис. осіб (рис. 2).

Мета Програми – створення організаційних, нормативно-правових та (станом на 01.01.2008 р.) економічних механізмів забезпечення позитивних зрушень у соціально-економічному розвитку малих міст, екологічної безпеки їхньої території, підвищення життєвого рівня населення, поліпшення якості громадських послуг, наданих населенню, – сформульована достатньо загальною і є актуальною як для поточного моменту, так і на перспективу.

Стосовно конкретних завдань, то вони потребують суттєвих змін, спрямованих у бік безпосередньої ув'язки з проблемами конкретних малих міст (можливе узагальнення цих проблем у межах функціональних груп). Заходи ж мають спрямовуватися на неухильне виконання цих завдань і вирішення проблем малих міст. Потрібно вибудувати логічний ланцюг: проблема – завдання – захід або заходи – результат.

Чинним Законом визначені типи малих міст відповідно до Генеральної схеми планування території України, а також їхня функціональна типологія. Також виділені найбільш гострі проблеми розвитку малих міст. Але вони сформульовані занадто загальною і характерні не тільки для малих, але й для великих міст і регіонів загалом. Відсутність чітко визначеної проблематики розвитку малих міст і призвела до розмитості завдань і заходів програми.

Оптимальним виходом із зазначеної ситуації, як уявляється, могла б стати підготовка нової загальнодержавної програми державної підтримки розвитку малих міст на період до 2020 або 2025 рр., в якій би була реалізована чітка ув'язка: проблема міста (функціональної групи міст) – завдання – захід або заходи – результат.

В основу реалізації такої програми має бути покладене одночасне вирішення існуючої проблеми від'ємного зовнішньоекономічного торговельного балансу, подолання певної депресивності частини території країни за рахунок цільового розвитку малих міст

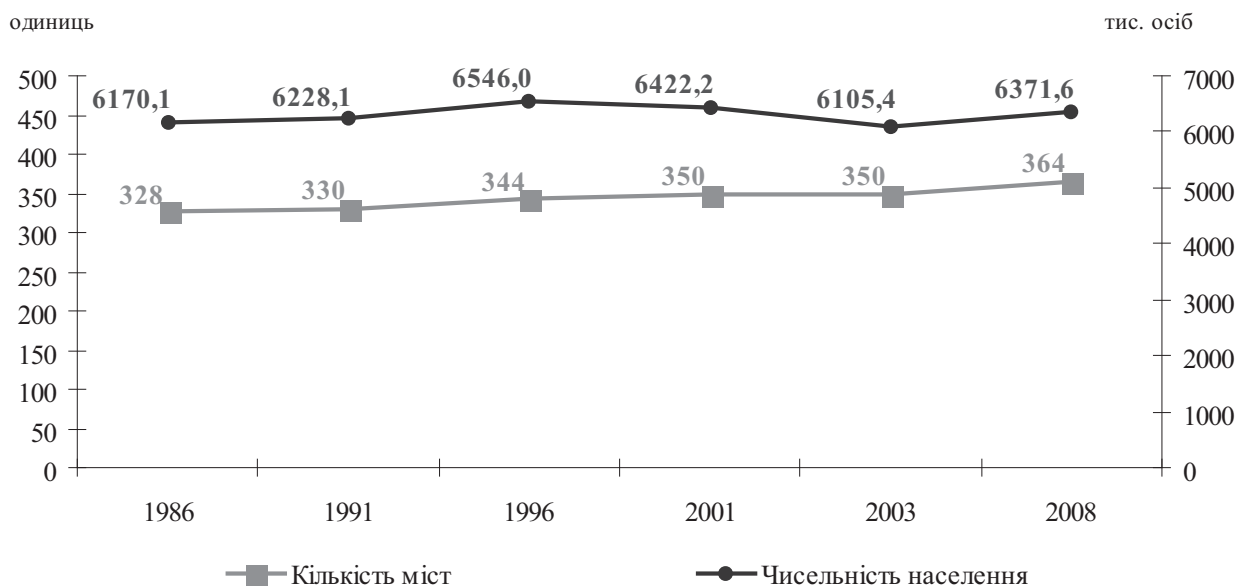


Рис. 1. Динаміка кількості малих міст і чисельності їхнього населення

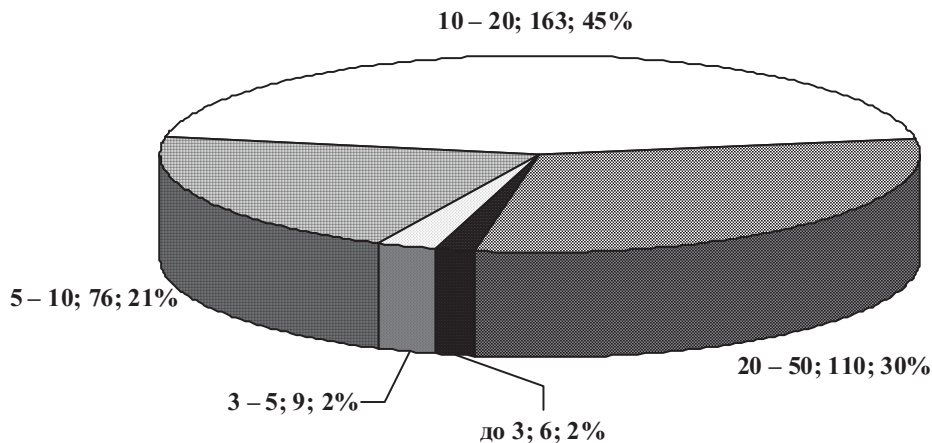


Рис. 2. Розподіл малих міст за чисельністю населення, тис. осіб; %

(створення в них підприємств з імпортозамінним виробництвом) – з одного боку та врегулювання життєвого простору тієї частини суспільства, яке сьогодні проживає у малих містах – з другого.

Крім того, оскільки за радянських часів розвиток малих міст фінансувався державою за залишковим принципом і до етапу розбудови ринкових відносин такі міста підійшли з нерозвинутою інженерною та соціальною інфраструктурою, необхідно опрацювати програму заходів щодо державної допомоги (підтримки) для створення такої інфраструктури. Саме держава має дотримувати принцип, за яким для розвитку в малих містах сучасного виробництва необхідними є розвинута інфраструктура, а для розвитку інфраструктури – успішні працюючі підприємства.

Очевидно, державний бюджет щорічно має включати програму з фінансування розвитку малих міст і орієнтуватися на створення сучасної інфраструктури їхнього життєзабезпечення, адже таке місто стане набагато привабливішим для приватних інвестицій в наявну промислову або транспортну базу.

Отже, нижчевикладене надає можливість стверджувати, що основними проблемами, які мають бути вирішені в новій програмі державної підтримки розвитку малих міст, розрахованій на період до 2020 або 2025 рр., є такі:

- слабкий розвиток промисловості в малих містах і монофункціональність частини таких міст;
- недостатній рівень розвитку соціальної та інженерної інфраструктури;
- високий, у порівнянні з великими містами, рівень безробіття;
- низький рівень доходів бюджетів малих міст та якості життя в них.

Основними завданнями, що мають вирішуватися в новій програмі, уявляються такі:

- забезпечення випереджального зростання про-

мислового виробництва в малих містах;

- підвищення зайнятості населення і зниження рівня безробіття;
- одночасний з промисловістю розвиток відповідної інженерної та соціальної інфраструктури, сучасного житлового будівництва;
- зростання доходів бюджетів малих міст та якості життя.

Визначення ж конкретних заходів потребує предметного дослідження, на даному етапі можна говорити лише про те, що серед них можуть бути такі:

- будівництво за кошти державного бюджету в малих містах нових промислових підприємств з урахуванням необхідності диверсифікації промислового виробництва;
- адекватний розвиток інженерної та соціальної інфраструктури, сучасного житлового будівництва;
- відновлення роботи непрацюючих державних підприємств;
- упровадження сучасних технологій і організація виробництва інноваційної продукції.

Ураховуючи особливості поточної економічної ситуації в країні і світі, не можна очікувати, що розвиток реального сектору економіки малих міст буде можливим у результаті лише створення державою і органами місцевого самоврядування сприятливих умов для приватного бізнесу. Сучасна кризова ситуація вимагає прямої участі держави в розвитку економіки малих міст. Організаційною формою такої участі може стати створення в малих містах нових або відновлення роботи не працюючих нині державних підприємств. Фінансовим джерелом для створення або відновлення роботи таких підприємств повинен бути державний бюджет. На практиці це мало б означати, що в кожному малому місті повинно бути створено два-три державних підприємства, які б дали поштовх розвитку промисловості цього міста і забезпечили б збільшен-

ня промислового виробництва, підвищення рівня зайнятості, надходжень до місцевого бюджету, забезпечили б диверсифікацію економіки відповідних районів. Так, місто Брянка Луганської області спочатку існувало як монофункціональне, відоме як центр вуглевидобування. Згодом з'явилися супутні промислові підприємства – заводи: бурового обладнання; машинобудівний; металопластмас; ремонтні. Це свідчило про певну диверсифікацію промисловості міста, особливо після появи швейного підприємства «Брянковчанка». Разом з тим, залежність міста від вуглевидобування залишилася, що робить його господарство вразливим у сучасних умовах, оскільки падіння металургійного і хімічного виробництва в Донбасі, зменшення попиту на вугілля і продукцію підприємств, що обслуговують шахти, вже зараз призвело до різкого зростання безробіття в місті. Ця проблема може бути вирішена шляхом будівництва кількох підприємств харчової, легкої промисловості чи машинобудівних підприємств, не пов'язаних з гірничопромисловим комплексом.

Аналогічна ситуація має місце на державному підприємстві «Долинський солевиварювальний комбінат», виробничі підрозділи якого розташовані в малих містах Болахів і Долина Івано-Франківської області. Це підприємство перебуває в управлінні Мінагрополітики. Нині виробництво виварювальної кухонної солі, яке ним здійснювалося, повністю припинено. Підприємство згідно з чинним законодавством не підлягає приватизації і потребує інвестицій для оновлення основних фондів і відновлення виробництва.

Створення сотень державних підприємств у малих містах стало б фактором реальної підтримки державою розвитку цих міст.

У перспективі, в разі стабілізації економічної ситуації в країні та світі, ці державні підприємства могли б бути приватизовані з метою залучення недержавних інвестицій в їхній подальший розвиток.

Висновки. Виконання Загальнодержавної програми розвитку малих міст завершується в 2010 р. Попри велику кількість завдань і заходів Програми, які повинні були б суттєво вплинути на розвиток малих міст, лише окремі з них стосуються власне малих міст, тобто програма не є чітко об'єктноорієнтованою. Саме

тому за час її виконання суттєвих зрушень у розвитку малих міст країни не відбулося. Вони розвивалися синхронно з розвитком регіонів, в яких вони знаходяться загалом, при цьому поступаючись у розвитку великим містам.

Фінансово-економічна криза погіршує перспективи розвитку як країни в цілому, так і малих міст зокрема.

Очевидною є необхідність негайно розпочати розроблення загальнодержавної програми розвитку малих міст на наступні 10 -15 років. Ця програма повинна суттєво відрізнитися від існуючої, перш за все, своєю вузькою зорієнтованістю на вирішенні проблем саме малих міст, з визначенням конкретних завдань, орієнтовної вартості їхнього здійснення та черговості вирішення в розрізі конкретних міст.

Реальною перспективою щодо виходу з цієї ситуації є одночасне будівництво в малих містах промислових підприємств, які б не тільки зміцнили реальний сектор економіки малих міст, але і сприяли б подоланню безробіття, зростанню промислового виробництва і надходжень до місцевих бюджетів, забезпечили б диверсифікацію економіки малих міст, районів і регіонів країни одночасно з розвитком відповідної інженерної та соціальної інфраструктури. При цьому розбудова сучасної інженерної та соціальної інфраструктури в усіх випадках має спиратися на значну державну фінансову допомогу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» від 4 березня 2004 р. №1580-IV / [Електронний ресурс]: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV./[Електронний ресурс]: <http://www.rada.gov.ua>.
3. Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. № 1621-IV / [Електронний ресурс]: <http://www.rada.gov.ua>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31 січня 2007 р. № 106 / [Електронний ресурс]: <http://www.rada.gov.ua>.
5. Бугай С. М. Визначення шляхів подолання кризового стану монофункціональних міст України / С. Бугай. – К.: ДНДІМЕ, 2002. – С. 186 – 192 (Моделювання та інформатизація соціально-економічного розвитку України. – 3б. наук. пр. – Вип.2).