

дослідження у цій сфері, вивчити структуру попиту тощо. Таким чином, подальший розвиток рекреаційного комплексу дозволить підвищити не лише його конкурентоспроможність, а й економіки України в цілому.

УДК 911.375.3

С.М. БУГАЙ, В.І. МЕЛЬНИЧУК
Секретаріат Кабінету Міністрів України

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА РОЗВИТКУ МАЛИХ МІСТ: ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Державну політику підтримки розвитку малих міст визначає Закон України „Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст” № 1580-IV, прийнятий Верховною Радою України 4 березня 2004 року (далі – Закон).

Цим законодавчим актом визначено, що в Україні до категорії малих відносяться міста з кількістю населення до 50 тис., та затверджено Програму розвитку малих міст (далі – Програма), розраховану на період до 2010 р. включно.

Програма містить 15 завдань, які мають досить загальний характер та 48 заходів щодо їх реалізації.

Найбільшим недоліком Програми, на наш погляд, є те, що основні завдання центральних та 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 відносяться: розроблення регіональних програм забезпечення правопорядку; створення центрів реабілітації раніше судимих, які звільнилися з місць позбавлення волі та 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, очевидною є відсутність їх спрямованості на вирішення проблем соціально-економічного розвитку власне 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.

Таким чином, можна констатувати, що реалізація Програми не має свого реального наповнення в сенсі соціально-економічного розвитку малих міст (хоча б такого, яке має статус гірських населених пунктів, де він передбачає

© С.М. Бугай, В.І. Мельничук, 2008

наявність певних пілґ). У результаті цього виконання Програми, на жаль, практично не впливає безпосередньо на розвиток малих міст.

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

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

До речі, перший крок на цьому шляху Уряд уже зробив, прийнявши 2 квітня 2009 р. Постанову Кабінету Міністрів № 288 "Про затвердження Порядку проведення моніторингу соціально-економічного розвитку малих міст і селищ України" з метою здійснення оцінки соціально-економічного становища малих міст і селищ, своєчасного виявлення негативних тенденцій їх розвитку, а також підвищення рівня обґрунтованості адекватних управлінських рішень.

Оскільки авторам невідомі наукові праці, присвячені питанню поліпшення сучасної нормативно-правової бази підтримки розвитку малих міст України, метою статті є інформування широкого кола науковців і практиків, які працюють у сфері регіональної політики, про напрями вдосконалення державної політики щодо підтримки розвитку малих міст, необхідність розробки і вдосконалення відповідної нормативно-правової бази.

Сьогодні в Україні налічується 364 малих міста, в яких проживає понад 6370 тис. населення.

З часу прийняття Закону (де наведено дані за станом на 1 січня 2003 року) чисельність малих міст зросла на 14 одиниць, а 9 із них стали малими в результаті зменшення кількості населення (Жовті Води, Марганець Дніпропетровської області; Фастів – Київської; Світловодськ – Кіровоградської; Брянка – Луганської; Лубни – Полтавської; Охтирка, Ромни – Сумської; Нова Каховка – Херсонської); 6 стали малими містами внаслідок отримання статусу міста (Липовець Вінницької області; Миколаївка – Донецької; Олевськ – Житомирської; Перечин – Закарпатської; Буча – Київської; Новий Калинів – Львівської). Втратив статус малого міста Інгулець, який приєднано до Кривого Рога. Населення малих міст за цей же період збільшилося на 266,2 тис. осіб. Слід зазначити, що таке зростання в усіх областях, крім Рівненської та міста Інкерман (відноситься до Севастопольської міськради), відбулося лише за рахунок зростання кількості малих міст.

Наразі середньостатистичне мале місто в Україні має населення 17,5 тис. осіб, найменший цей показник у Чернівецькій області – 8,1 тис., найбільший – у Дніпропетровській – 25,6 тис. осіб.

Найменшим малим містом України є Угнів Львівської області з населенням дещо більше 1000 чол., найбільшим – м. Брянка – відповідно майже 50 тис. жителів.

Динаміку чисельності малих міст і кількості їх жителів можна простежити на діаграмі (рис. 1):

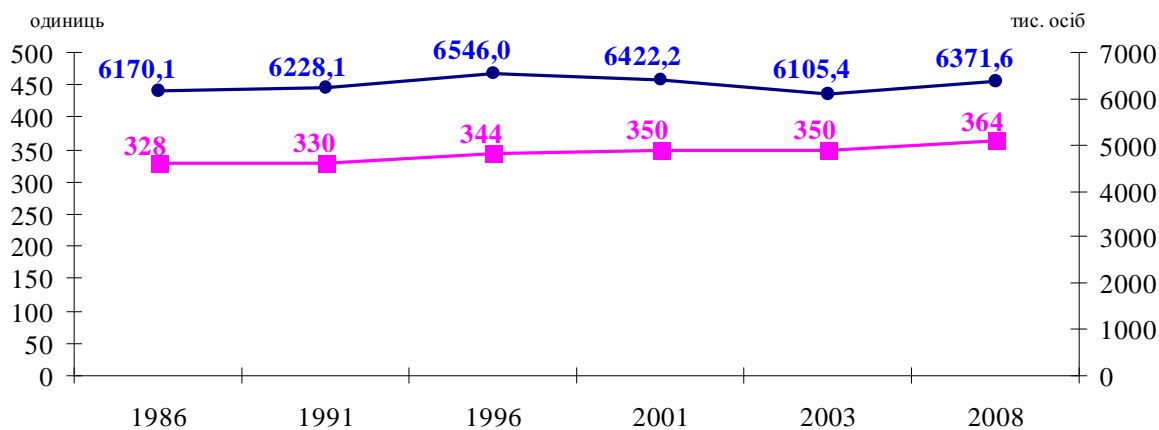


Рисунок 1. Динаміка чисельності малих міст і їх населення, по роках:

■ міста

● населення

Наведений графік наочно ілюструє зроблений вище висновок, що зростання кількості населення малих міст відбулося внаслідок збільшення чисельності цих міст.

У переважній більшості малих міст (45% від загальної їх кількості) проживає від 10 до 20 тис. населення (рис. 2).

Мета Програми – створення організаційних, нормативно-правових та економічних механізмів забезпечення позитивних зрушень у соціально-економічному розвитку малих міст, екологічної безпеки їх території, підвищення життєвого рівня населення, поліпшення якості громадських послуг, які надаються населенню – сформульована, як видно, достатньо узагальнено і є актуальною як для поточного моменту, так і на перспективу.

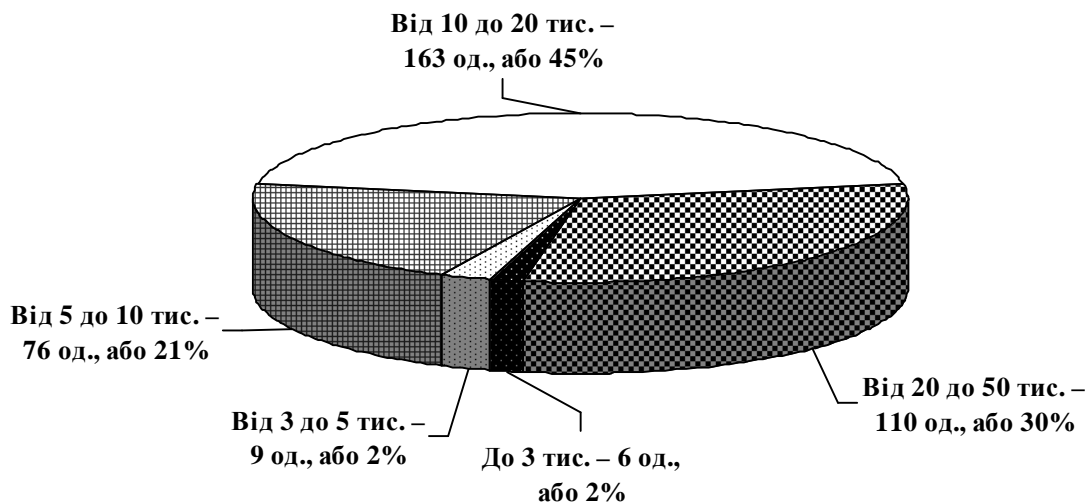


Рисунок 2. Розподіл малих міст за кількістю населення за станом на 01.01.2008 р.

Стосовно конкретних завдань, то вони потребують суттєвих змін, спрямованих на безпосереднє узгодження з проблемами конкретних малих міст (можливе узагальнення проблем у межах їх функціональних груп міст). Заходи ж повинні сприяти неухильному виконанню цих завдань і розв'язанню 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 їх функціональна типологія. Також виділені найбільш гострі проблеми розвитку малих міст. Але, на жаль, вони занадто узагальнені і характерні не тільки для малих, але й для великих міст і регіонів загалом. Відсутність чітко виокремленої проблематики розвитку малих міст і призвела, на наш погляд, до нечіткості завдань і заходів програми.

Вважаємо, що оптимальним виходом із зазначеної ситуації могла б стати підготовка нової загальнодержавної програми державної підтримки розвитку малих міст на період до 2020 або 2025 р., в якій був б реалізований чіткий зв'язок: проблема міста (функціональної групи міст) – завдання – захід або заходи – результат.

В основу реалізації такої програми, на наш погляд, слід покласти одночасне розв'язання існуючої проблеми від'ємного зовнішньоекономічного торговельного балансу, подолання певної депресивності частини територій країни за рахунок цільового розвитку малих міст (створення в них підприємств з імпортозаміщуючим виробництвом), з одного боку, та врегулювання життєвого простору тієї частини нашого суспільства, яке сьогодні проживає у малих містах, – з іншого.

Крім того, оскільки в минулому (в радянські часи) розвиток малих міст державою фінансувався за залишковим принципом і до етапу розбудови ринкових відносин такі міста підійшли з нерозвинутою інженерною та соціальною інфраструктурою, необхідно розробити основи державної допомоги (підтримки) створенню такої інфраструктури. Саме держава має врешті-решт розірвати замкнуте коло, за яким для розвитку в малих містах сучасного виробництва необхідна відповідна інфраструктура, а для її розвитку – успішні працюючі підприємства.

Вважаємо, що окремим рядком державного бюджету щорічно має бути програма фінансування розвитку малих міст, орієнтована на створення сучасної інфраструктури їх життєзабезпечення.

Мале місто із сучасною інженерною та соціальною інфраструктурою, відповідним житловим фондом, без сумніву, стане набагато привабливішим для приватних інвестицій у наявну промислову або транспортну базу.

Таким чином, основними проблемами, які слід розв'язати у новій програмі державної підтримки розвитку малих міст, розрахованій на період до 2020 або 2025 року, є:

- слабкий розвиток промисловості та монофункціональність частини таких міст;
- недостатній рівень розвитку соціальної та інженерної інфраструктури;
- високий порівняно з великими містами рівень безробіття;

- низький рівень доходів бюджетів та якості життя.

До головних завдань, що необхідно вирішити в новій програмі, на нашу думку, відносяться:

- забезпечення випереджаючого зростання промислового виробництва в малих містах;
- підвищення зайнятості населення і зниження рівня безробіття;
- одночасно з промисловістю розвиток відповідної інженерної та соціальної інфраструктури, сучасного житлового будівництва;
- зростання доходів бюджетів малих міст і якості життя.

Визначення ж конкретних заходів потребує предметного дослідження, а на теперішньому етапі такими можуть бути:

- будівництво в малих містах нових промислових підприємств за кошти державного бюджету 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.

Враховуючи особливості поточної економічної ситуації в країні і світі, не можна розраховувати, що розвиток реального сектору економіки малих міст можливий у результаті лише створення державою та органами місцевого самоврядування сприятливих умов для приватного бізнесу. Сучасна кризова ситуація вимагає безпосередньої участі держави у цьому процесі. Організаційною формою такої участі може стати створення в малих містах нових або відновлення роботи існуючих, але не працюючих державних підприємств. Фінансовим джерелом створення чи відновлення роботи таких підприємств повинен бути державний бюджет. На практиці це мало б означати, що в кожному малому місті необхідно створити 2–3 державних підприємства, які б дали поштовх розвитку промисловості міста і забезпечили збільшення промислового виробництва, підвищення рівня зайнятості, надходжень до місцевого бюджету, диверсифікацію економіки відповідних районів.

Наприклад, місто Брянка Луганської області початково існувало як монофункціональне. Його становлення відбулося як центру вуглевидобування. Дещо пізніше з'явилися супутні промислові підприємства: рудоремонтний завод, завод бурового обладнання, машинобудівний, завод металопластмас, що свідчило про певну диверсифікацію промисловості міста, важливим кроком в якій стало швейне підприємство „Брянковчанка”. Разом з тим залежність міста від вуглевидобування залишилася, що робить його господарство вразливим у складних умовах сучасності: падіння металургійного і хімічного виробництва в Донбасі, зменшення попиту на вугілля й продукцію обслуговуючих шахти підприємств уже зараз призвело до різкого зростання безробіття в місті. Цю проблему можна вирішити шляхом будівництва кількох підприємств харчової, легкої чи машинобудівної промисловості, що не пов'язані з гірничопромисловим комплексом.

Іншим прикладом може бути державне підприємство "Долинський солевиварювальний комбінат", виробничі підрозділи якого розташовані в малих містах Болехів і Долина Івано-Франківської області. Це підприємство перебуває в управлінні Мінагрополітики. Виробництво виварювальної кухонної солі, яке ним здійснювалося, наразі повністю припинене. Згідно з чинним законодавством, воно не підлягає приватизації і потребує інвестицій для оновлення основних фондів та відновлення виробництва.

Створення сотень державних підприємств у малих містах стало б фактором їх реальної підтримки державою.

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

Виконання Загальнодержавної програми розвитку малих міст завершується в 2010 році. Попри велику кількість завдань і заходів Програми, які повинні були суттєво вплинути на розвиток цих міст, лише окремі з них стосуються власне малих міст, тобто програма не є чітко об'єктно орієнтованою. Саме тому за час її виконання суттєвих зрушень у розвитку малих міст країни не відбулося. Вони розвивалися синхронно із регіонами, в яких вони розміщені, поступаючись великим містам.

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

Очевидна необхідність негайного розроблення загальнодержавної програми розвитку малих міст на наступні 10–15 років. Вона повинна суттєво відрізнитися від існуючої перш за все своєю вузькою орієнтацією на вирішення проблем малих міст, з визначенням конкретних завдань, приблизної вартості їх здійснення та черговості розв'язання у розрізі конкретних міст.

Реальною перспективою виходу із цієї ситуації є одночасне будівництво в малих містах промислових підприємств, які б не тільки зміцнили реальний сектор економіки, 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. Остання в усіх випадках спирається 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]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Закон України „Про стимулювання розвитку регіонів” від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
3. Закон України „Про державні цільові програми” від 18 березня 2004 р. № 1621-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <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]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
5. Бугай С. М. Моделювання та інформатизація соціально-економічного розвитку України. Визначення шляхів подолання кризового стану монофункціональних міст України: Зб. наук. пр. – Вип. 2. – К.: ДНДІМЕ, 2002. – С.186–192.