

УДК 330.342.146(477)

**Л. В. Козлова**, кандидат наук з державного управління, докторант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ при Президентіві України

### **ФАКТОРИ, ЩО ВИЗНАЧАЮТЬ ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНОЮ СОЦІАЛЬНОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто основні фактори впливу на розвиток і трансформацію соціальної інфраструктури населених пунктів України, які обумовлюють шляхи вдосконалення державного управління в цій сфері. Визначено такі фактори впливу: стан розвитку соціальної інфраструктури, фінансові ресурси місцевого самоврядування та проблеми їх наповнення, нормативно-правові засади, реформи і децентралізація державного управління, інституційна модель державного управління соціальною інфраструктурою, здатність громадського сектора впливати на прийняття рішень в управлінні соціальною інфраструктурою населених пунктів.*

*Ключові слова: соціальна інфраструктура; управління соціальною інфраструктурою; місцеве самоврядування; децентралізація.*

*The article deals with the main factors which make an influence on the development of social infrastructure and its transformation in Ukraine. These factors identify ways of improving governance in this area. Set up such factors as: conditions of the development of social infrastructure, the financial resources of local government, model of the government organization in the management of social infrastructure, the willingness of the public sector to influence the decision-making in public policy in this field.*

*Key words: local government; social infrastructure; social infrastructure management; decentralization of public administration.*

**Постановка проблеми.** Нова політика регіонального розвитку полягає в розширенні самостійності та відповідальності місцевих органів влади й управління у виконанні життєво важливих завдань регіонів країни. Сутність такої політики орієнтована на розмежування повноважень між усіма об'єктами територіального господарювання. Децентралізація влади й адекватне розмежування повноважень передбачає передавання на рівень місцевого й територіального управління основної частини відповідальності за соціальну інфраструктуру і соціальний розвиток міським та обласним органам самоврядування. З позицій раціонального підходу доцільно конкретизувати шляхи вдосконалення державного управління соціальною інфраструктурою, що підвищує увагу до вивчення факторів, які й визначають, власне, такі шляхи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Основні аспекти функціонування та розвитку соціальної сфери України досліджуються у працях О. Богомолова, В. Гончаренко, М. Корецького, Е. Лібанової, І. Лукінова, Г. Мостового, В. Новікова, П. Саблука, І. Синявської, Ю. Сурміна, М. Хорунжого та багатьох інших. Водночас, незважаючи на велику кількість наукових праць, присвячених даній тематиці, проблеми вдосконалення управління соціальною інфраструктурою в Україні недостатньо висвітлені. Потребують дослідження різноманітні складові управління соціальною інфраструктурою населених пунктів України, в тому числі фактори, які визначають напрями та механізми вдосконалення управління соціальною інфраструктурою.

© Л. В. Козлова, 2015

**Мета статті** – систематизація та аналіз факторів, які визначають шляхи вдосконалення управління регіональною соціальною інфраструктурою в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** В теорії державного управління соціальна інфраструктура визначається як сукупність галузей невиробничої сфери, що створює загальні умови для раціональної організації основних видів діяльності людини: трудової, суспільно-політичної, у сфері духовної культури та побуту [1]. До галузей соціальної інфраструктури належать: торгівля в тій її частині, що реалізує продукцію, громадське харчування, житлово-комунальне господарство і побутове обслуговування населення, пасажирський транспорт і зв'язок, що обслуговує населення та невиробничі галузі; освіта й охорона здоров'я; фізкультура і спорт; туристично-екскурсійні організації; соціальне забезпечення; культура і мистецтво; масова інформація; наука та наукове обслуговування; підготовка кадрів; кредит і державне страхування; органи державного управління і громадських організацій [1].

Особливості управління соціальною інфраструктурою полягають у тому, що вона має не тільки галузеву, але й територіальну структуру. В цьому контексті одиницями територіальної організації соціальної інфраструктури є країна, регіон, автономна республіка, область, місто, сільський адміністративний район, населений пункт. Таким чином, в управлінні соціальною інфраструктурою важливе місце посідає знаходження балансу в галузевому та територіальному аспектах, що відображається в різноманітних програмах і стратегіях регіонального розвитку.

Визначаючи фактори, які впливають на вдосконалення управління соціальною інфраструктурою, потрібно відрізнити їх від факторів впливу на розміщення та розвиток соціальної інфраструктури.

Останні утворюють такі групи: економічні, демографічні, соціальні, містобудівні, природно-кліматичні тощо [2, 46]. Так, наприклад, політичні фактори характеризують суть і вплив державної політики на підвищення потенціалу соціальної інфраструктури, реалізацію правових гарантій у сфері соціального відтворення населення, соціальну підтримку і допомогу малозабезпеченим верствам населення, а також соціально-політичної ситуації на її розвиток. Правові фактори зумовлюють законодавчі норми та правовідносини в галузі регулювання соціальних відносин, рівень правосвідомості населення. Культурні – визначають вплив системи моральних і культурно-духовних цінностей, норм і традицій, які панують у суспільстві, їхніх регіональних особливостей на соціальні відносини тощо.

Для дослідження факторів, які визначають шляхи вдосконалення державного управління соціальною інфраструктурою, необхідно звернутися до аналізу основних практичних проблем, які існують у цьому контексті, що дозволить систематизувати їх певним чином.

*Стан розвитку соціальної інфраструктури та його особливості.* Аналіз розвитку і трансформації соціальної інфраструктури України з 1990 р. свідчить, що з процесами приватизації та падіння виробництва щороку скорочувались видатки на соціальну сферу, що призвело до її руйнування. Такі процеси, особливо в сільській місцевості, викликали скорочення мережі закладів освіти, культури, охорони здоров'я тощо [3, 156]. У 2013 р. у нашій країні порівняно з 1995 р. суттєво зменшилась кількість закладів соціальної сфери, зокрема:

- у 2,2 раза закладів роздрібної торгівлі;
- майже у 2 рази закладів ресторанного господарства;
- у 1,3 раза дошкільних закладів;
- на 15 % загальноосвітніх закладів;
- у 1,8 раза лікарняних закладів;
- у 1,2 раза бібліотек;
- у 10 разів кінотеатрів;
- у 1,2 раза клубних закладів [4; 5].

## Регіональне управління та місцеве самоврядування

На сучасному етапі видатки на соціальну сферу постійно збільшуються, особливо на сфери освіти й охорони здоров'я. Таким чином, статистичні джерела доводять, що, попри збільшення видаткової частини на розвиток об'єктів соціальної інфраструктури, їхній стан погіршується, про що свідчать показники техніко-економічного стану їхнього основного капіталу (табл. 1).

Таблиця 1

### Показники стану, руху й ефективності використання основного капіталу видів економічної діяльності, що належать до соціальної сфери України у 2013 р.

Види економічної діяльності	Показники стану ОК			Показники руху ОК		Показники ефективності використання ОК	
	Коефіцієнт зносу, %	Коефіцієнт інвестованості, %	Коефіцієнт фондності, грн/грн	Коефіцієнт оновлення, %	Коефіцієнт вибуття, %	Фондовіддача, грн/грн	Рентабельність, грн/грн
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	39,5	19,33	0,29	8,76	0,86	3,45	-0,07
Тимчасове розміщення та організація харчування	34,8	7,61	1,30	5,86	1,74	0,77	-0,04
Інформація і телекомунікації	63,6	14,50	0,76	7,07	1,03	1,32	0,10
Освіта	44,9	33,18	0,03	1,87	0,21	33,59	0,04
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	45,7	15,95	0,17	7,70	0,70	5,96	0,00
Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	31,7	11,09	1,30	6,16	1,05	0,77	-0,05

Джерело: [4].

Серед різновидів економічної діяльності, що належать до соціальної сфери, найкращий стан основного капіталу (далі – ОК) 2013 р. спостерігався у тимчасовому розміщенні й організації харчування. Як показують результати розрахунків, стан ОК у сфері освіти критичний [4]. Нині найгірший стан ОК спостерігається у галузі інформації та телекомунікацій, де значення коефіцієнта зносу досягло вище 60 % за досить високих значень показників ефективності використання основного капіталу [6].

Таким чином, стан розвитку соціальної інфраструктури свідчить про необхідність пошуку практичних ефективних механізмів, спрямованих на покращання соціальної інфраструктури й удосконалення державного управління в цій сфері.

*Реформи та децентралізація державного управління.* Іншим важливим фактором, який визначає шляхи та механізми вдосконалення державного управління в цій сфері, є взаємозв'язок соціальної інфраструктури й реформування в державному управлінні. Сучасні процеси реформування системи організації влади в Україні та перехід до децентралізованої моделі управління впливають на організацію управління об'єктами соціальної інфраструктури.

Концепцію реформи уряд сформував і схвалив на початку квітня 2014 р. [7]. Конституційні зміни необхідні, адже досі там закріплено нинішню систему влади з обласними та районними держадміністраціями, недостатніми повноваженнями і фінансовим забезпеченням громад [8].

Закон про співробітництво територіальних громад, а також державний бюджет зі значним розширенням дохідної бази місцевих бюджетів, які відповідають баченню реформи, прийняті 2014 р. [9]. Також прийнято Державну стратегію регіонального розвитку 2020 [10]. У 2015 р. мають прийняти всі необхідні закони для реформи та внести зміни до Конституції, які забезпечать імплементацію реформи з поточного року.

Реформа місцевого самоврядування передбачає передачу повноважень і спроможність територіальних громад, тобто передачу коштів громадам. Відповідно до реформи планується ліквідувати всі ті надбудови, які створювали централізоване управління. Таким чином, основний тягар з управління соціальною інфраструктурою населених пунктів у тому стані, в якому вона існує зараз, переходитиме під управління органів місцевого самоврядування та місцевий бюджет. Цей аспект також пов'язаний із пошуком адекватних реформам механізмів управління соціальною інфраструктурою.

*Фінансові ресурси в управлінні соціальною інфраструктурою.* Основним економічним механізмом регулювання соціальної інфраструктури населених пунктів законодавство визначає бюджетне фінансування за рахунок державного і місцевого бюджетів [11]. Оскільки серед бюджетних асигнувань на підтримку розвитку соціальної інфраструктури переважає відшкодування витрат господарств на будівництво відповідних закладів, органи державного управління практично не мають змоги управляти цим процесом. Застосування наявної схеми міжбюджетних трансфертів призвело до ситуації, коли органи місцевого самоврядування фактично позбавлені можливості самостійно розв'язувати власні проблеми та повноцінно управляти соціальною інфраструктурою, адже залежні від дотацій. В Україні більшість видатків соціальної сфери передавалася на рівень громад для фінансування із місцевих бюджетів [2, 18]. Таким чином, органи місцевого самоврядування не мали достатніх фінансових ресурсів для ефективного управління соціальною інфраструктурою населених пунктів. Через брак коштів місцевих бюджетів більша частина їх видатків спрямовувалася на утримання об'єктів соціальної інфраструктури та передусім на виплату заробітної плати як захищеної статті бюджетного фінансування (у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів питома вага заробітної плати сягає 70 %) [12].

До запровадження реформи близько 70 % податків перераховувались у центральний бюджет і потім розподілялись на потреби областей, мета ж запропонованої бюджетної

децентралізації в тому, щоб 65 % зібраних податків залишати на місцях і 35 % – вилучати в бюджет держави на виконання делегованих повноважень [12].

У результаті запланованих реформ децентралізації державного управління до місцевих бюджетів передаються: 10 % податку на прибуток підприємств; 100 % державного мита; 100 % плати за надання адміністративних послуг; 80 % екологічного податку; з нових платежів – акцизний податок, 25 % плати за надра; податок на майно (комерційна нерухомість, легкові автомобілі з об'ємом двигуна понад 3 тис. куб. см); єдиний податок; податок на прибуток комунальних підприємств; місцеві збори [13]. Таким чином, децентралізація передбачає ефективніше управління соціальною інфраструктурою та пов'язана з енергоефективністю, будівництвом, розпорядженням земельними ресурсами тощо.

*Нормативно-правові засади управління соціальною інфраструктурою.* Управління соціальною інфраструктурою тісно пов'язано з удосконаленням нормативно-правової бази. В цій галузі прийнято понад 150 законів, які регулюють різні питання з управління соціальною інфраструктурою. Визначальними є Конституція України, закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про регулювання містобудівної діяльності”, “Про Державний бюджет України”, “Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності”, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Господарський кодекс України.

Однак на практиці не завжди відбувається управління в рамках закону, оскільки без фінансових джерел і ресурсів не вдається задовольняти чинну законодавчу базу через дефіцит бюджету й обмеженість фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Таким чином, подальші напрями вдосконалення пов'язані з прийняттям і внесенням поправок відповідно до стану та наповнення місцевих бюджетів. Важливий взаємозв'язок реального фінансування із законодавчими нормами врегулювання державної політики управління соціальною інфраструктурою населених пунктів.

*Інституційна модель в управлінні соціальною інфраструктурою.* Іншим важливим фактором є власне суб'єкти управління, тобто сукупність усіх інституцій, які причетні до управління соціальною інфраструктурою, та їхня ефективна координація.

На сучасному етапі в управлінні соціальною інфраструктурою виділяється чотирирівнева управлінська модель: макрорівень (органи виконавчої влади), мезорівень (органи регіонального управління), локальний рівень (органи місцевого самоврядування), мікрорівень (суб'єкти господарювання) [14].

Щодо органів державного регулювання розвитку соціальної інфраструктури регіону, то їхні функції розосереджені у галузевих міністерствах, які мають свої регіональні підрозділи, що входять до складу місцевих органів виконавчої влади. У зв'язку з цим виникає особливо важлива та складна проблема координації діяльності органів влади і консолідації їхніх дій у напрямі формування та розвитку соціальної інфраструктури регіону.

Нинішня реформа передбачає також створення державних представництв. Ідеться про невеликі структури, основними функціями яких є контроль-наглядова (вони стежитимуть за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування) і координаційна (координація роботи органів державної влади на території). Якщо органи місцевого самоврядування приймуть незаконні рішення, голови державних представництв зможуть їх зупинити і звернутись до суду.

*Розвиток громадського сектора та реальна здатність територіальних громад впливати на органи державної влади в управлінні соціальною інфраструктурою.* Управління соціальною інфраструктурою в країнах ЄС, до чого прагне долучитися й Україна, пов'язано з діяльністю громадського сектора у розв'язанні місцевих соціальних проблем. Важливе місце тут посідають різноманітні методи управління (розміщення соціальних заповідей серед громадських організацій, надання грантів на виконання соціальних проектів,

залучення технічної допомоги та міжнародних фондів, залучення інвестицій на соціальний розвиток, публічно-приватне партнерство тощо). Такі методи досі не застосовуються в Україні через складнощі у становленні та розвитку громадського сектора. Лише останнім часом спостерігається активізація громадського та волонтерського руху в Україні. Ці чинники також виступають підґрунтям проведення реформи та децентралізації державного управління. Оскільки без реального контролю та здатності територіальної громади впливати на прийняття управлінських рішень, виникає ризик тяжіння органів місцевого самоврядування до одноосібного монопольного управління суспільними місцевими справами. Європейські принципи децентралізації на перший план висувають саме розвиток громадського сектора та передбачають активну участь громадян різних соціальних груп і прошарків в управлінні на місцевому рівні.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Вдосконалення розвитку соціальної інфраструктури в сучасних умовах реформування потребує пошуку нових напрямів діяльності та механізмів управління. Аналіз наявних проблем в управлінні соціальною інфраструктурою населених пунктів України дозволив визначити і систематизувати основні фактори, які зумовлюють подальший пошук шляхів удосконалення в цій сфері: стан розвитку соціальної інфраструктури та його особливості; реформи та децентралізація державного управління; фінансові ресурси в управлінні соціальною інфраструктурою; нормативно-правові засади управління соціальною інфраструктурою; інституційна модель в управлінні соціальною інфраструктурою; розвиток громадського сектора та реальна спроможність територіальних громад впливати на органи державної влади в управлінні соціальною інфраструктурою. На основі цих факторів у подальшому можливо виокремити й обґрунтувати основні механізми вдосконалення управління соціальною інфраструктурою, але пошук таких механізмів також пов'язаний із визначенням критеріїв і пріоритетів розвитку соціальної інфраструктури та державного управління в цій сфері.

### Список використаних джерел:

1. Кінаш І. П. Соціальна сфера як ресурс сталого розвитку [Електронний ресурс] / Кінаш І. П. – Режим доступу : <http://www.pu.if.ua/depart/Finances/resource/file/Збірник/2012-1/Кінаш.pdf>
2. Куценко В. І. Розвиток соціальної сфери в умовах формування ринкових відносин (питання теорії і практики) / Куценко В. І. – К. : РВПС України НАН України, 2007. – 100 с.
3. Малік М. Й. Про державне регулювання розвитку сільських територій / М. Й. Малік // Економіка АПК. – 2008. – № 2. – С. 152–161.
4. Ситар Л. Й. Сучасний стан та проблеми розвитку соціальної сфери України [Електронний ресурс] / Л. Й. Ситар, Р. М. Скриньковський // Ефективна економіка. – 2015. – № 4. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3954>
5. Статистичний щорічник України за 2013 рік. – К. : Інформаційно-аналітичне агентство, 2014. – 534 с.
6. Основні засоби України за 2013 рік : [статистичний бюлетень]. – К. : Державна служба статистики України, 2014. – 19 с.
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333 р. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/konceptsiya-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-333230/rozporядzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-01-04-2014-r--n-333-r-pro-shvalennya-konceptsiyi-reformuvannya-miscevogo-samovry-669451>
8. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>

9. Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

10. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>

11. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page1>

12. Проблеми та перспективи управління розвитком соціальної інфраструктури на місцевому рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.old.niss.gov.ua/Monitor/April/7.htm>

13. 17 питань про реформу, або Як відбудеться перебудова системи влади в країні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.decentralization.gov.ua>

14. Салівончик О. М. Інституційне забезпечення формування та розвитку соціальної інфраструктури [Електронний ресурс] / О. М. Салівончик // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : “Економічні науки”. – С. 35–37. – Режим доступу : [http://www.ej.kherson.ua/journal/economic\\_02/Salivonchik.pdf](http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_02/Salivonchik.pdf)