



## ЕКОНОМІЧНА ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ

Д.М. Стеченко,\* А.В. Григорович,\*\* Л.І. Антошкіна\*\*\*

### ФОРМУВАННЯ МІСЬКОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ЖИТТЯ НАСЕЛЕННЯ

В епоху радянської влади організація якості життя населення міст визначалась тими процесами індустріалізації, які переживала країна. Зростання населення міст супроводжувалось змінами функції забезпечення якості життя населення, яка була орієнтована на відтворення робочої сили для промислового виробництва. Як правило, відмічає А. Борисов, вона “виступає як би в двох іпостасях — як забезпечення поточного відтворення працездатності людей за рахунок підтримки мінімально необхідних життєвих умов, і як забезпечення тривалого відтворення наступних поколінь робочої сили”<sup>1</sup>.

Якість життя в містах країни за часи радянської влади виявилась істотно демуніципалізована.

Міська адміністрація не брала участь в розробці і реалізації тривалих стратегічних цілей розвитку міста. Вона приймала участь лише у вирішенні часткових задач, пов'язаних з забезпеченням функціонування уже сформованої міської системи. Діяльність міської адміністрації була орієнтована на пошук ресурсів для підтримки стабільності і пристосування до наявної ситуації. Визначати стратегію розвитку міста не було необхідності. Відповідальність за розвиток окремих сфер міста різних представників адміністрації стримувало формування єдиної міської політики. За таких умов міська адміністрація не спроможна була формувати, коректувати і захищати інтереси міської спільноти, а також сприймати її вимоги, тобто виробляти єдину міську політику.

З усією очевидністю проблеми забезпечення якості життя у місті появилось після 1993 року, коли загострились протиріччя між реальною демуніципалізованістю і започаткуванням правової муніципальної мобілізації у зв'язку з передачею в міське відання житла, комунальних мереж і закладів соціальної сфери. Цей процес посилюється в міру набуття промисловими підприємствами господарської самостійності. Для міської адміністрації це означало, по-перше, розширення владних повноважень і перетворення в монопольного розпорядника міською інфраструктурою; по-друге, збільшення кола відповідальності за життєзабезпечення в умовах ресурсної незабезпеченості; по-третє, втрату можливості тиску на керівництво підприємств міста

© Стеченко Д.М., Григорович А.В., Антошкіна Л.І., 2005

\* професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права, доктор економічних наук, професор

\*\* доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права

\*\*\* ректор Бердянського інституту підприємництва, кандидат філософських наук

<sup>1</sup> Борисов А. Городская администрация как социальная группа // Городское управление. – 1997. – № 2. – С. 8.



через центральні або регіональні відомства. Декларативне зростання можливостей і компетенції місцевого самоуправління супроводжувалось одночасним вилученням влади (насамперед звуженням фінансової бази органів самоуправління). Для міської адміністрації такий розвиток подій означав, що вона стала перетворюватися в буфер між реальною керуючою елітою і населенням. У зв'язку з цим міста вимушені були самі шукати шляхи вирішення багатьох протиріч, що виникали. Подібні кроки можуть реалізовуватися через міську політику.

Друга група проблем забезпечення якості життя населення міста виникає у зв'язку з реформуванням ринкових відносин. Наріжним каменем системи ринкової економіки, що ґрунтується на приватній власності і ринковій координації, є вільна господарська діяльність суб'єктів, що проявляється у свободі виробництва і споживання.

Свобода господарської діяльності веде до того, що суб'єкти господарювання приймають і використовують рішення, виходячи із своїх егоїстичних спонукань. Ринковий механізм покликаний взаємно узгоджувати, поєднувати і взаємно виключати ці рішення та дії. Суб'єкти господарювання намагаються максимально повно відповідати запитам ринку, тобто досягнути високої ринкової ефективності при мінімальній втручанні владних структур.

Установка на те, що ринок автоматично забезпечить якість життя населення, значною мірою сприяло модифікацію системи управління містом. Разом з тим економічна реформа породила нові для українських міст проблеми — падіння виробництва, безробіття, убогість, бездомність, розшарування населення. Набули широкого поширення соціальні "хвороби" — наркоманія, злочинність, руйнування історико-культурної спадщини, погіршення екологічної ситуації в містах.

Взаємовідносини міста і підприємств обмежувались виплатою податків. В умовах пострадянського міста це не вичерпує економічних і соціальних обов'язків підприємств перед територією, на якій воно розташоване, і в реальності означає перекидання всіх турбот про якість життя (інфраструктурних витрат) на бюджет міста.

Зарубіжний досвід свідчить, що навіть при загальному ускладненні процесу функціонування міста, хронічному дефіциті міських бюджетів і розширенні кола проблем та функцій управління, ринкова економіка здатна забезпечити взаємозв'язок якості життя населення і ринкових засобів їх досягнення. Передусім слід виділити свідоме формування ринку землі та іншої нерухомості, яка є природною економічною основою реального розвитку і удосконалення життєдіяльності міст і їх населення.<sup>2</sup>

Треба прийняти до уваги, що ринкові реформи міста не ґрунтуються на концепції забезпечення якості життя населення, а переважно розуміються в рамках короткотермінових фінансових категорій. "Нерідко трагічно зміщуються акценти, орієнтири: інтереси людини, особистості витісняються на другий план заради формально поставлених меркантильних цілей"<sup>3</sup>.

Ефективний економічний механізм створює достатню матеріальну базу і можливості для здійснення заходів з перерозподілу створеного доходу і накопичення багатства, зокрема, для включення в цей процес соціальних компонентів, що забезпечують необхідний рівень і якість життя населення. При цьому важливо, щоб обов'язково зберегти достатнє стимулювання ринкової ефективності і необхідне регулювання з боку не лише державного управління, але й місцевого самоврядування. Регулюючий вплив з боку органів державної влади і самоуправління на територіальні процеси мають включати в себе комплекс форм, методів, способів, процедур, норм, механізмів, важелів і стимулів. Отже, розвиток ринкових відносин саме і передбачає розробку міської політики, яка включає в себе не лише фінансово-економічні, але й культурні, психологічні, екологічні та інші критерії.

<sup>2</sup> Див., напр.: Местные власти и рыночная экономика. Уроки западноевропейского опыта. – СПб., 1996.

<sup>3</sup> Анимца Е.Г., Власова Н.Ю. Градоведение. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 1998. – С. 225.



Третя група причин, що зумовила необхідність і можливість вироблення єдиної міської політики, пов'язана з становленням демократії і розвитком цивільної спільноти. За роки радянської влади жителі міст практично були усунені від участі в формуванні якості свого життя. Вони не змогли впливати на : тип свого життя (це була державна квартира); благоустрій свого міста (він був прерогативою державних структур); вибір напрямків його соціально-економічного розвитку (із-за відсутності міського самоврядування, міське середовище).

У процесі ринкових відносин в міському середовищі формуються і конкурують різні потреби і інтереси; відбувається багатостороння взаємодія соціальних суб'єктів різних типів і рівнів, дає можливість значно підвищити якість життя. Все це вимагає від адміністрації переходу від звиклих форм керівництва до політики управління містом.

Міська політика в забезпеченні якості життя — поняття не нове. В умовах становлення в суспільних відносинах нової тріади "риннок — приватна власність — демократія" регулювання якості життя на міському рівні можна розглядати як нову політику.

Нова міська політика — це двосторонній вплив на якість життя населення : з боку держави і з боку міста. В радянській дійсності із цих двох складових завжди переважав диктат державних структур, які, по суті, визначали розвиток міста і якість життя кожного його жителя.

В умовах демократизації суспільства кожне місто перестає бути лише об'єктом управління. Воно одночасно стає і суб'єктом, а це в ідеалі означає, що не можна довільно, не співвідношуючи з потребами і інтересами міських жителів, визначати та змінювати параметри рівня і якості життя.

Разом з тим, визначаючи міські інтереси, міську політику, не можна забувати про вплив різних напрямків державної (регіональної) політики. Державна політика в найбільш загальному розумінні може розглядатися як комплекс взаємодіючих ресурсів, прав і діючих осіб як в державній, регіональній, муніципальній, так і в суспільній і приватній сфері. Міське життя важко уявити без державних структур, які наділені владою представляти колективні інтереси і потреби громадян.

Міська політика, що спрямована на забезпечення якості життя населення, передбачає знання стану і проблем національної економіки, альтернативні дії з урахуванням регіональних передумов, цілей, доступних фінансових ресурсів, побічних ефектів і можливостей діючого ладу. В зв'язку з цим виникає необхідність у визначенні суті міської політики та її місця у вирішенні загальної проблеми якості життя.

Загальна державна політика не направлена на вирішення конкретних проблем — вона намагається узагальнити і упорядкувати практику, перетворити її в теоретично обґрунтовану систему альтернативних цілеспрямованих дій, щоб створити загальні передумови для прийняття рішень, які суперечать одне одному і є адекватними проблемам.

Якість життя в рамках загальнодержавної політики розглядається як загальна стратегічна ціль. Державна політика при вирішенні проблеми зростання якості життя населення має більш часткові форми прояву. Тому вона може бути поділена на економічну, екологічну, соціальну, демографічну, екістичну, науково-технічну, національно-етнічну, бюджетно-фінансову і ін. Всі вони взаємопов'язані, взаємообумовлені і націлені на досягнення вищої мети — забезпечення якості життя населення.

Регіональна політика — це комплекс заходів, що здійснюються управлінськими органами, партіями, рухами по створенню умов для стійкого розвитку регіонів. Вона стає головним механізмом реалізації стратегії розвитку країни, що направлена на досягнення поставлених цілей і раціонального використання територіального потенціалу<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Шарыгин М.Д. Концептуальные основы региональной экологической политики // Региональная экономика и региональная политика. Вып. 3. Сб. научн. трудов / Под. ред. Е.Г. Анимца. – Екатеринбург, 1997. – С. 160.



Для регіональної політики якість життя населення є показником всебічного і збалансованого розвитку території.

Міська політика — це сфера діяльності держави і місцевих (міських) органів самоуправління по регулюванню економічного, соціального, просторового та іншого розвитку міста як складного соціально-просторового організму з метою забезпечення сприятливих умов життєдіяльності населення. Міська політика — це генеральна лінія, система стратегічних заходів, що проводиться керівництвом міста в будь-якій сфері діяльності. Для міської політики якість життя населення виступає як критерій, основний зміст.

Важливим елементом міської політики є узгодження, консенсус партнерів з приводу того, які проблеми треба вирішувати і яким способом, і з допомогою яких стратегій це робити. Якщо державна регіональна політика формує умови і регіональні напрямки забезпечення якості життя населення, то міська — згода стосовно пріоритетів і системи дій з боку органів місцевого самоврядування, підприємців, громадських рухів і партій, організацій, які будуть взаємодіяти, і вона має бути розроблена з урахуванням реальних конкретних місцевих умов.

Завдання органів місцевого самоврядування в умовах ринкової економіки — створити правила дій, стимули, принципи вирішення проблеми якості життя населення. Для реалізації міської політики необхідно, щоб :

- державна влада забезпечила умови, що гарантують реалізацію нових конституційних повноважень муніципальними утвореннями; нерухомості з міськими територіями.
- органи місцевого самоврядування несли відповідальність за реалізацію своїх повноважень як перед державою, так і перед населенням;
- населення мало реальні механізми впливу на діяльність муніципальної влади.

Становлення самостійної міської політики, що орієнтується на забезпечення необхідної якості життя населення як умов і різноманітних можливостей для реалізації творчого потенціалу особистості, повного задоволення професійних і духовних потреб жителів, для життєдіяльності кожного міського жителя, не уявляється без вирішення цілого ряду принципових питань. Одне з головних — питання про створення ефективної економічної основи для підвищення якості життя населення. Міська політика має стати одним із законних шляхів оздоровлення муніципальної економіки, основу якої складають всі господарські суб'єкти, що діють на території міста.

Для зростання якості життя необхідна належна оподатковувана база як стабільно працюючі підприємства, підприємницькі структури та комплекс

Міська політика має забезпечувати достатню свободу підприємницької діяльності власника земельної ділянки з одночасним дотриманням інтересів міста і забезпеченням безпеки його жителів. Демократизація внутріміських процесів, встановлення плати за міські території і ресурси, введення нових універсальних містобудівних нормативів, які відіграють роль регуляторів з урахуванням різних умов забудови і експлуатації, використання гнучких механізмів економічного стимулювання доходності міських територій забезпечується міською політикою взаємовідносин між основними суб'єктами містобудівельної практики (муніципалітет — інвестор — забудовник — землевласник — землекористувач), а також між різними рівнями державної влади і місцевого самоврядування<sup>5</sup>.

Найважливішими елементами забезпечення якості життя в рамках міської політики є :

- активізація суспільної думки, самих жителів міста, їх участь у формуванні міського середовища;
- підтвердження на практиці можливості і здатності населення міста самому

<sup>5</sup> Див., напр.: Зотов В., Козлов А. Земельные отношения в крупном городе // Экономист. — 1997. — № 5. — С. 49-56.



вирішувати свої проблеми, адаптуватися до умов формування ринку.

Енергійне включення в процес життєзабезпечення міста різного роду громадських, територіальних спільнот істотно ускладнює проведення міської політики. Все це зумовлює необхідність законодавчого оформлення прав і обов'язків всіх зацікавлених сторін, формування нової ідеології відносин (солідарності, партнерства, співробітництва) між усіма суб'єктами містобудівельної діяльності, які так чи інакше є учасниками процесу забезпечення якості життя.

Отже, в системі задач міської політики якість життя є головною, стратегічною, системоутворюючою, на досягнення якої спрямовані інші завдання та інтереси міського розвитку.

