

УДК 364.22 (477.74)

5. Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка

Петровська О. М.

к.політ.н.,

доцент кафедри управління персоналом та економіки праці,

Одеського національного економічного університету

Лисяна О.

студентка 5-го курсу

кафебри управління персоналом та економіки праці,

Одеського національного економічного університету

**Стратегія подолання бідності у процесі децентралізації державного
бюджету на прикладі Одеського регіону**

Петровська О.М., Лисяна О. Стратегія подолання бідності у процесі децентралізації державного бюджету на прикладі Одеського регіону. У статті представлено комплексний підхід до вирішення проблеми бідності населення за допомогою процесу децентралізації державного бюджету та посилення місцевого самоуправління. Розглянуто актуальний стан рівня бідності, подано визначення процесу децентралізації та його сутність. Приділено увагу існуючому економічному потенціалу Одеського регіону та слабким місцям у його реалізації. На підставі цього визначено основні напрямки та методи покращення економічного стану та якості життя населення регіону. Розглядається взаємозв'язок між запропонованими заходами та їх вплив на кінцеву мету. Автором побудовано модель подолання бідності, враховуючи особливості розвитку регіону.

Ключові слова: бідність, децентралізація, регіональна політика, самоуправління, громади, зайнятість, детінізація, економічна активність, сільський розвиток.

Постановка проблеми. Проблеми соціальної нерівності та бідності – одні з найгостріших питань, які наразі стоять перед державними органами влади в Україні. Належний державний вплив та корекція видатків є ключовими факто-

рами боротьби з бідністю. В умовах реформування суспільних фінансів, місцевого самоврядування та територіальної організації влади, які переживає Україна, питання бюджетної децентралізації набувають особливої ваги в силу того, що вона, за своїм змістом, покликана забезпечити перерозподіл дохідних джерел, повноважень між рівнями влади та забезпечити максимальне фінансове забезпечення як соціальних стандартів, так і стратегій розвитку підвідомчих територій. Також, реформа сприяє утвердженню демократичного управління та забезпеченню широкої участі громадян в управлінні справами держави й суспільства в цілому. З іншої сторони, практична затребуваність дослідження даної проблематики обумовлена низькою результативністю використання бюджетних коштів, що є бар'єром ефективного управління бюджетними видатками на регіональному та місцевому рівні, а також необхідність досягнення більш справедливого балансу бюджетних витрат між міськими та сільськими територіями.. Отже, проблема децентралізації на сьогодні є досить актуальною та широко обговорюється в наукових колах, експертами та громадськістю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми подолання соціальної нерівності та запобігання бідності досліджували такі вітчизняні вчені: С. Башкірова, О. Васильєва, О. Крикун, Е. Лібанова, А. Прокопенко, ті ін.. Водночас, необхідно дослідити державні підходи до конкретизації механізмів залучення громадських організацій та застосування потенціалу місцевих громад до вирішення питання бідності населення. Питання бюджетної децентралізації висвітлюються в працях відомих учених, таких як: В.Л. Андрущенко, Н.О. Бикадорова, Д.П. Боголепов, Ю.А. Глущенко, О.П. Кириленко, О.О. Сунцова,. Проте напрацювань недостатньо для повного втілення ідеї бюджетної децентралізації в життя, а тому дане питання потребує подальших досліджень.

Проблеми розвитку сільських територій висвітлювались у дослідженнях І. Гнибіденка, С. Горлова, О. Головня, В. Збарського, Г. Кваснікової, В. Мацибори та ін. Однак питання впливу децентралізації на розвиток сільських територій є недостатньо висвітленими та потребують доопрацювання.

Постановка завдання. Метою даної статті є виявлення та аналіз можливостей впровадження в Україні ефективних механізмів запобігання негативним наслідкам бідності та нерівності, обґрунтування необхідності запровадження в сучасних умовах децентралізації в Україні та визначення її переваг, формування чітких пріоритетів розвитку сільських територій України та визначення впливу на нього децентралізації.

Виклад основного матеріалу. За останні декілька років в Україні відбулися економічні процеси, які стали каталізатором поширення бідності серед усього населення. Наразі ця проблема стосується вже не тільки вразливих верств суспільства, але й працюючої частки населення. За розрахунковими показниками методології ООН з визначення рівня бідності, експерти дійшли висновку, що приблизно 80% українців є бідними. Головне завдання української влади на 2017 рік полягає у розвитку економіки та боротьбі з бідністю. Представники влади заявляють, що перші кроки у цьому напрямку зроблені через підвищення мінімальної заробітної плати вдвічі. Але громадяни України не почали краще жити. Повертаючись до методології ООН, межа бідності у світі встановлена на рівні 5 доларів на день. В Україні законодавчо встановлена МЗП у 2017 році передбачає 3,9 доларів на день, а прожитковий мінімум взагалі складає в три рази менше встановленої норми – 1,63 доларів на день.¹ Ще однією особливістю нашої держави є те, що насправді, реальний ВВП України набагато вище, але він знаходиться в тіні. А чиста частина просто не здатна підтримувати інфраструктуру держави та утримувати громадян, які сподіваються на цю державу.

У 2016 році Кабінетом міністрів було ухвалено Стратегію подолання бідності до 2020 року. Велика частина завдань, щодо досягнення головної мети має бути реалізована у регіональних громадах, проте відсутність консолідованої позиції державних та громадських організації, а також механізмів взаємозв'язку між державними та місцевими стратегіями, розподілу за джерелами та обсягами фінансування зводить ефективність заходів до мінімуму [1].

¹За даними Державної служби статистики України.

Для визначення ситуації в Одеському регіоні, розглянемо результати соціологічного опитування, проведеного у 2016 році. Були отримані такі дані: 82% опитаних місцевих жителів зазначили, що за 2016 рік їх фінансове становище погіршилось, причому у 41% - значно. Покращення відчували лише 3% одеситів. Взагалі, четверо з п'яти опитаних вважають, що «країна йде у неправильному напрямку»². Отже, економічний стан в Одеській області відверто депресивний.

Спостерігати таку ситуацію дуже дивно, через те, що Одеса – найбільший порт країни з розвинутою транспортною інфраструктурою та супутнім комплексом «припортових» виробництв з переробки імпортової, експортної та транзитної сировини, один з найголовніших економічних, культурних та ділових центрів України. Місто має розвинуті рекреаційне господарство, харчову, хімічну та легку промисловість, ринкову інфраструктуру, активну зовнішньоекономічну діяльність та масштабний ринок ділових послуг – інформаційних, консультаційних, кредитно-фінансових, страхових, маркетингових та ін. Потенціал регіону неймовірний, але повертаючись до рівня якості життя населення регіону, бачимо, що люди не отримують ту віддачу від нього, яку мали б.

Змінити ситуацію зможе розвиток регіональної політики. Регіональна політика покликана покращити процеси ринкової трансформації господарства, підвищити ефективність використання потенціалу регіонів та управління місцевих органів влади. Головною метою цієї політики має стати підвищення рівня життя населення регіону та забезпечення соціальних стандартів для кожного мешканця.

Реалізації цієї мети найкращим чином сприяє поглиблення процесу децентралізації управління та формування місцевих бюджетів.

Децентралізація — це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, щоб якомога більше повноважень мали ті органи, які ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найуспішніше. Саме на місцевому рівні громадянин отримує найважливіші суспільні блага, які споживає щодня. Це обґрунтовує його право

²На основі результатів соціологічного опитування групи «Рейтинг» у 2016 році.

та можливість впливати на рішення щодо виробництва суспільних благ, його інтереси максимально повинні бути враховані. Запровадження децентралізованого управління в країні приводить до прозорості, публічності та спрощення прийняття владних рішень, а також сприяє економічному розвитку регіону [4]. Практика свідчить, що економічно розвинуті країни дотримуються принципів децентралізації влади та управління. І навпаки, слабо розвинуті країни дотримуються принципів централізації. В достатній мірі децентралізована влада має можливість і зацікавлена в розвитку своїх територій, в тому числі внаслідок збільшення надходжень до територіальних бюджетів; в свою чергу це створює можливості стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій, а також дає поштовх до активного розвитку демократичних засад у суспільстві, піднесення політичної культури серед населення, що веде до збільшення частки добровільної сплати податків і зборів.

В Україні процес децентралізації почався ще 2 роки тому, але його повна інтеграція відбувається дуже повільними темпами. Та навіть за таких умов бюджети місцевих органів врядування збільшились за цей час на 43 млрд грн., і ці гроші знаходяться у розпорядження громад. Попередня система розподілу коштів, коли регіони заробляли та віддавали всі кошти у м. Київ, а потім давали запит на фінансування потреб регіону; коли бюджетні розриви між менш та більш розвинутими регіонами стовідсотково компенсувались – вже давно себе не виправдовувала: депресивні регіони не мають ніякої мотивації до скорочення видатків та активізації економічної діяльності, а у розвинутих регіонах зароджувалось невдоволення з приводу «хто кого годує», що не сприяло ні подальшому розвитку місцевої економіки, ні єдності країни [3].

Одеський регіон має багато організацій та підприємств, що є великими платниками податків та кожен рік відраховують мільярди гривень до бюджетів усіх рівнів. З впровадженням децентралізації та зміцненням місцевого самоврядування більша частина цих коштів залишиться у регіоні та зможе бути спрямованою на видатки розвитку, вирішення питань соціальної допомоги, підви-

щення рівня якості життя населення та фінансування забезпечення досягнення цілей стратегії подолання бідності.

Коли питання з формуванням місцевого бюджету вирішено, необхідно провести ефективний розподіл коштів, щоб забезпечити процес соціально – економічного розвитку.

На нашу думку, перш за все, потрібно переглянути систему соціальних виплат та надати їй, головним чином, стимулюючу функцію. В Одеському регіоні диверсифікація доходів у структурі сукупних ресурсів домогосподарств відбувається не за рахунок самозайнятості (3,4% у 2015 р.)³, а за рахунок значного обсягу соціальних трансфертів (пенсій, стипендій, різних видів допоміг - 22,6% у 2015 р.)⁴. На соціальні допомоги та інші одержані поточні трансферти за останні 6 років завжди припадає понад 20% [5].

Така достатньо висока частка соціальних доходів в структурі сукупних ресурсів домогосподарств, з одного боку свідчить про те, що держава піклується про своїх громадян, витрачаючи значну частку державного бюджету на утримання вразливих верств населення. З іншого – це створює ряд негативних наслідків, навантаження на державу, що гальмує розвиток галузей економіки, які в перспективі змогли б покращити економічне становище в країні.

Отже, у держави є два шляхи покращити життя працездатного населення, що знаходиться на межі бідності – збільшити виплати, або стимулювати ефективну зайнятість. Звісно, нівелювати підтримуючу та захисну функції соціальної політики не можна, тому ми пропонуємо оптимізувати систему адресної допомоги малозабезпеченим верствам населення, впровадити дієві заходи перевірки та контролю доходів та витрат домогосподарств, що отримують допомогу та субсидію. Але такі заходи підуть на користь лише за умови довіри до місцевої влади та впевненості у ефективності їх рішень.

Ще однією проблемою Одеського регіону є високий рівень тінізації зайнятості. Завдяки потужним рекреаційним ресурсам, туристичному потенціалу, розвинутій транспортній та ринковій інфраструктурі в регіоні є безліч можли-

^{3,4} За даними Головного управління статистики в Одеській області.

востей організувати прибуткову економічну діяльність, але через недосконалість податкової системи та недовіру до влади, власники багатьох таких організацій ухиляються від значної сплати податків. Ця тенденція негативно позначається на рівні зайнятості та якості життя найманих працівників.

Високі соціальні стандарти є однією з ознак розвинутого суспільства, це – запорука впевненого майбутнього, фінансової стабільності та незалежності громадян, як у працездатному, так і у пенсійному віці. Саме легальна заробітна плата забезпечує ці стандарти.

Ситуація в Україні свідчить про гостру проблему виведення заробітної плати з тіні. На прикладі Одеси ми маємо сумну картину: більшість працівників сфери обслуговування, роздрібної торгівлі та розваг (а це більша частина зайнятого населення регіону) віддають перевагу неофіційному працевлаштуванню. Таке рішення призводить до втрати трудового стажу, відсутності соціального захисту працівників, втрату права на отримання гарантованої відпустки, своєчасну виплату заробітної плати та безпечні умови праці.

Для детінізації заробітної плати необхідно, насамперед, забезпечити належний рівень довіри до місцевої влади. Для того, аби люди побачили, що сплачені ними податки будуть спрямовані на підвищення рівня їхнього життя. Запуск процесу децентралізації в Україні - це величезний крок вперед, який саме дозволяє бачити і розуміти, куди йдуть ці гроші. Для ще більшої прозорості мають бути створені об'єднання підприємців та активних громадян для контролю розподілу коштів та виконання їх цільового призначення, а також має надаватись активна підтримка сервісу «Відкритий бюджет міста», який включено до програми «Електронна Одеса». На базі новітньої європейської системи буде створений сервіс, в якому місцевий бюджет буде розписаний в розрізі доходи / витрати, з повним вивантаженням даних від казначейства. Мешканці регіону мають бачити позитивні зміни, що відбуваються у місті.

Наступним кроком, з метою сприяння детінізації зайнятості та доходів населення базовими центрами зайнятості на постійній основі має проводитись інформування безробітних та усіх охочих про переваги офіційного оформлення

трудових відносин шляхом їх залучення до участі у семінарах за темою «Легальна зайнятість». Представників служби зайнятості має бути включено до складу робочих груп з питань легалізації заробітної плати та зайнятості населення, створених на місцевому та регіональному рівнях.

В результаті, при зростанні частки офіційного працевлаштування та виведення заробітних плат з тіні підвищиться рівень податкових надходжень, відбудеться збільшення пенсій та наповнення інвестиційного фонду, кошти з якого будуть спрямовуватись на розвиток економічної діяльності, інтелектуального та інноваційного потенціалу міста, і в результаті – покращення загальної привабливості регіону.

Ще один фактор, що сприяє підвищенню рівня зайнятості, формуванню стабільного джерела доходу для забезпечення себе та членів своєї родини сприяє започаткування власної справи. Тому необхідно забезпечити надання особам консультацій спеціалістами базових центрів зайнятості з питань організації та ведення підприємницької діяльності із залученням до них (консультацій) представників органів влади, територіальних органів Державної фіскальної служби, підрозділів держреєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців територіальних управлінь юстиції, територіальних управлінь Пенсійного фонду України, банківських структур та ін.

На базі установ регіональної служби зайнятості варто створити консалтингові центри з метою створення умов для розвитку підприємницьких ініціатив та самозайнятості населення, підвищення конкурентоспроможності підприємців-початківців. Фінансування таких заходів стає можливим через збільшення надходжень до місцевого бюджету м. Одеси завдяки децентралізації.

Для того, щоб такі програми були доцільними та ефективними, аби побачити позитивний вплив на рівень життя населення регіону, потрібно одночасно розробити політику підтримки та захисту малого та середнього бізнесу та дотримуватись її. Головними напрямками мають бути:

- надання пільгового кредитування підприємцям;
- спрощення системи оподаткування;

- посилення правового захисту підприємців;
- зниження бюрократизації процесів;
- здійснення повного переходу на електронний документообіг, електронні системи звітності для підвищення прозорості діяльності усіх служб.

Розвиток підприємництва також має стати одним з вирішень проблем стану Одеського села. Визначення України, як аграрної держави, не має стати вироком ресурсної залежності. За умови, якщо її села будуть процвітаючими, а селяни – забезпеченими, зацікавленими жити й працювати на рідній землі, - країна може стати економічно міцною та продовольчозабезпеченою. Та, на жаль, сьогочасні реалії сягнули загрозливого рівня. Найгострішими проблемами життєдіяльності сільських поселень залишаються відсутність мотивації до праці, високий рівень безробіття, бідність, трудова міграція, занепад соціальної інфраструктури тощо.

Отже, провідна роль у процесі розвитку сільської місцевості Одеського регіону має належати налагодженню інфраструктури між селами та малими підприємствами, які є найбільш динамічними, швидко адаптуються доплинного середовища. Має бути приділено велику увагу самозайнятості сільського населення, орієнтуючи його на ведення власної справи у сфері агробізнесу. До того ж починати у маленьких містах та селах зручніше, через набагато дешевшу оренду землі. Зростання рівня підприємництва у сільській місцевості сприятиме появі більшій кількості робочих місць.

Вирішення проблеми безробіття селян має активно проводитись з боку місцевої та регіональної влади. Для нарощування обсягів виробництва, активізації сільськогосподарської діяльності, селяни мають бути забезпечені житлом, безпечними умовами праці та гідною заробітною платою. Має бути забезпечений високий рівень соціальних послуг та благ, прозорі та вигідні для селянина канали збуту виробленої продукції, об'єктивні ціни на неї та підвищення цінності сільськогосподарської праці.

Суттєвий поштовх розвитку Одеського села надасть формування агрокластерів. Через поєднання зусиль великих виробників, дрібних підприємців, дер-

жави, навчальних та наукових закладів відбудеться синергетика зусиль виведення сільськогосподарського комплексу на суттєво вищий рівень. Кластерний підхід допоможе покращити благоустрій територій, розвиток медичної, освітньої сфер, модернізувати транспортні і телекомунікаційні мережі, поліпшити побутове і торгівельне обслуговування жителів певної території, також .будуть відбуватися:

- активізація інноваційної діяльності;
- проведення досліджень у сфері агропродовольчої економіки, соціології та екології, в тому числі органічного сільського господарства, та сприяння розвитку екологобезпечного господарювання у сільській місцевості;
- проведенню досліджень в сфері сталого розвитку сільських територій та громад через гармонізацію існуючої соціально-економічної діяльності, а також забезпечення наукової підтримки ініціатив та проектів для сприяння сучасній організації сільських громад, і підтримки їхнього економічного та соціального розвитку через заходи, які мають фінансуватися регіональним бюджетом та інвестиційними фондами;
- розвитку співпраці з міжнародними та зарубіжними науковими, урядовими та неурядовими організаціями, дослідними інститутами та центрами, освітніми закладами для акумуляції наукових здобутків та розробки на їх основі новітніх напрямів розвитку у соціоекономічній сфері, пошук та отримання міжнародної технічної допомоги, грантів тощо, залучення іноземних фахівців та консультантів для обміну досвідом, організація навчальних поїздок українських фахівців за кордон;
- удосконаленню системи підготовки висококваліфікованих фахівців у сільському розвитку, організація навчання та розповсюдження знань та інформації. Популяризація ринкових інновацій та нових досягнень науки і нових технологій у сфері аграрних відносин.

Розвиток сільської місцевості, допоможе контролювати загострення соціальної напруги, посилення процесів маргіналізації, які наразі відбуваються, підвищити якість та рівень життя мешканців сільської місцевості. Механізми ком-

плексної дії наведених заходів та їх вплив на кінцеву мету представлені у вигляді моделі на рис. 1.

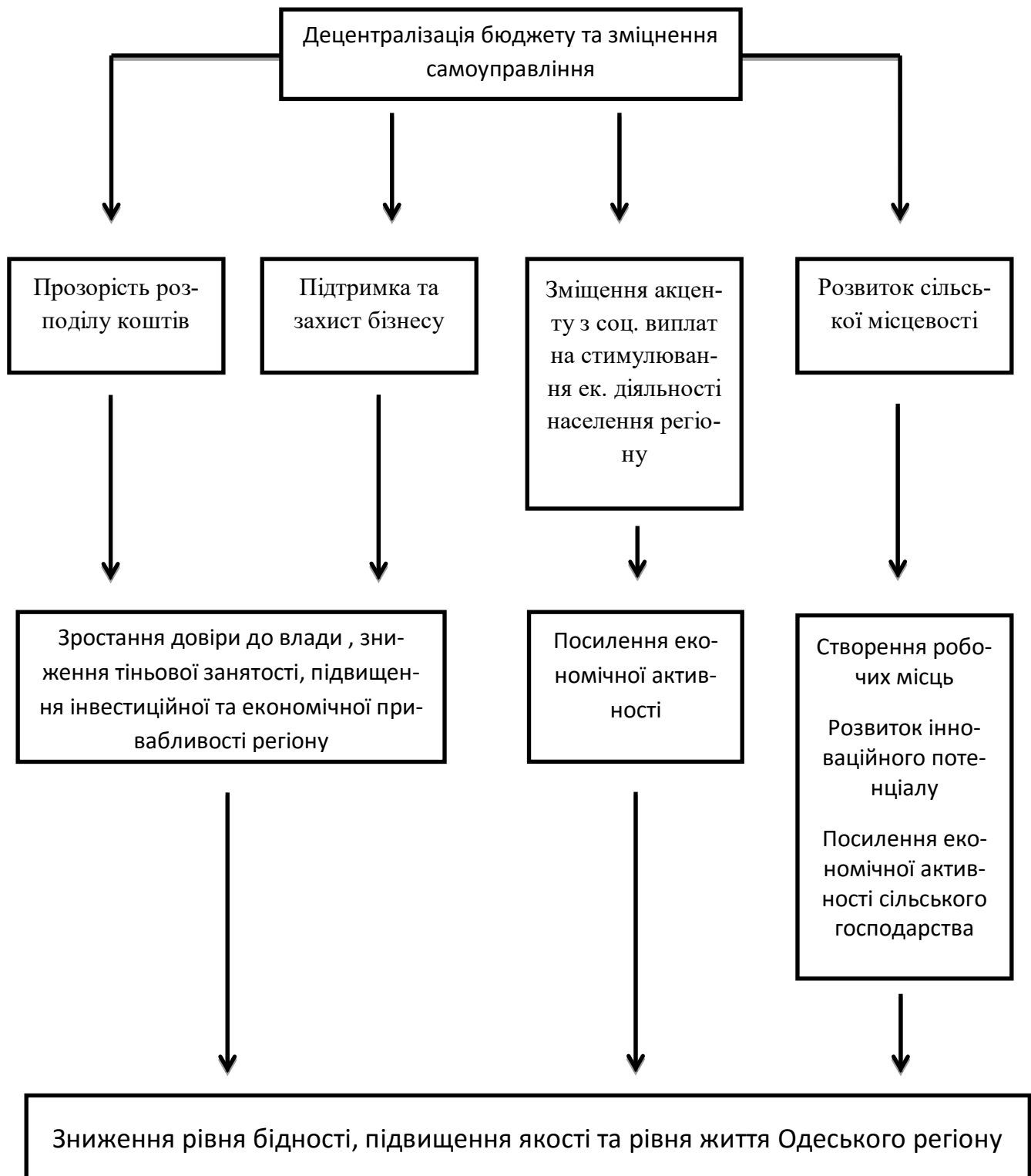


Рис. 1. Модель подолання бідності у Одеському регіоні

Загалом, на нашу думку, існуюче наразі об'єднання зусиль соціальних партнерів та постійна плідна взаємодія соціальних служб певною мірою допоможе у вирішенні безлічі проблемних питань та запобіганню зuboжіння та бідності

громадян. Але створення державою умов, за яких у людей з'являється можливість самим підвищувати свій добробут – це і є справжня стратегія подолання бідності, адже подолати бідність лише шляхом підтримки нужденних – неможливо.

Висновки. Подолання бідності у регіоні неможливо без врахування особливостей суспільного розвитку держави, що обумовлює сучасні підходи до розробки та здійснення відповідної державної політики. Аналіз причин нинішнього стану бідності в суспільстві засвідчує, що її подолання має відбуватися через підвищення рівня та якості життя працездатних осіб, а не лише найбідніших прошарків населення. Зазначене вимагає комплексної системи заходів і відповідних змін у місцевій політиці. Завдяки процесу децентралізації бюджету та управління, місцева влада зможе самостійно визначити напрями розвитку регіону, ефективні заходи задля покращення якості життя населення, підвищення рівня економічного розвитку регіону та його інвестиційної привабливості. Вирішення проблеми бідності та низького рівня соціального захисту населення в Україні слід пов'язувати не тільки з економічним розвитком, а й з існуючою системою соціальних цінностей, ефективністю діяльності державних інститутів, дієвістю механізмів державного управління соціальним розвитком, результативністю співпраці органів державного управління, місцевого самоврядування і суспільства, громадян. Посилення місцевого самоврядування допоможе налагодити зв'язок та діалог між владою та громадянами. Одеський регіон завжди відзначався високим рівнем економічної активності, головне завдання теперішнього управління – реалізувати весь потенціал: економічний, інноваційний, інтелектуальний, екологічний та ін.. Вивести на новий рівень аграрний сектор, стимулювати його інноваційний розвиток, забезпечити працівникам цієї галузі гідні умови праці та якість життя.

Завдяки комплексній дії зазначених заходів, активізації та поєднанню зусиль органів влади та населення, подолання бідності у регіоні, що зараз здається неможливим, буде досягнуто.

Список використаних джерел:

1. Аналіз державних стратегічних документів України щодо врахування адаптованих для України Цілей Сталого Розвитку до 2030 року : Аналітична доповідь. – К. : Інститут суспільно- економічних досліджень, 2017. – 84 с.
2. Офіційний сайт Головного управління статистики в Одеській області. Структура сукупних ресурсів [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.od.ukrstat.gov.ua/stat_info/domogosp/domogosp3.htm
3. Децентралізація в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/8397>
4. Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf
5. Іванова Л.В. Оцінка структури доходів населення одеського регіону / Секційне засідання: Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/5882/1/Оцінка%20структури%20доходів%20населення%20Одеського%20регіону.pdf>

Петровская О. М., Лысяная О. Стратегия преодоления бедности в процес се децентрализации государственного бюджета на примере Одесского региона. В статье представлен комплексный подход к решению проблемы бедности населения при помощи процесса децентрализации государственного бюджета и усиления местного самоуправления. Рассмотрено актуальное состояние уровня бедности, предоставлено определение процесса децентрализации и его сущность. Уделено внимание существующему экономическому потенциалу Одесского региона и слабым местам в его реализации. На основании этого, определены основные направления и методы улучшения экономического положения и качества жизни населения региона. Рассматривается взаимосвязь между предложенными мероприятиями и их влияние на конечную цель. Автором построена модель преодоления бедности с учетом особенностей развития региона.

Ключевые слова: бедность, децентрализация, региональная политика, самоуправление, общины, занятость, детенизация, экономическая активность, сельское развитие.

Petrovska O.M., Lysiana O. Strategy to overcome poverty in the process of decentralization of the state budget on the example of the Odessa region. The article presents a comprehensive approach to solving the problem of the population poverty through a process of decentralization of the state budget and strengthening of a local administration. The actual state of the poverty level is considered and defined the process of decentralization with its core. There is an attention to the existing economic potential of the Odessa region and weaknesses in its implementation. Based on that, the main directions and methods for improving the economic situation and quality of life of the population of the region were identified. It examines the relationship between the proposed measures and their impact on the ultimate goal. The author has constructed a model for overcoming poverty considering the features of the development of the region.

Keywords: poverty, decentralization, regional policy, self-administration, communities, employment, economic activity, rural development.