
I. ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ

УДК 323:332.14

РЕАЛІЗАЦІЯ КОНЦЕПЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Н. М. Дєєва, доктор економічних наук

Сьогодні в Україні вже понад двадцять років відбуваються глибокі соціальні й економічні зміни, зумовлені поверненням країни в русло загальних процесів світового розвитку та визнання людини найвищою цінністю. Україна, мабуть, не перша і не остання країна, що здійснює пошук форм і методів реалізації соціального призначення держави. Ці пошуки у світі почалися дуже давно, водночас після виникнення перших держав, але поки що ще ніде вони не привели до формування держави соціального спрямування. Людство в результаті розробок концепцій справедливого суспільного устрою та активного пошуку шляхів оптимального поєднання переваг успішності з позитивами індивідуалізації щодо задоволення різнобічних потреб населення прийшло до такого суспільного інституту, як соціальна держава. За загальноприйнятими підходами держава отримує статус соціальної за умови використання своєї адміністративної і правової влади для вирівнювання соціальних протиріч і сприяння соціальному добробуту своїх громадян.

Якщо орієнтуватися на доступні літературні джерела, то дослідження щодо змісту соціальної держави починають відлік з другої половини XIX ст. Про це свідчать ґрунтовні, але разом з тим і досить полемічні праці

Р. фон Моля, Р. Гільфердінга, Л. фон Штейна, Ю. Оффнера, Ф. Науманна, А. Вагнера й ін. Сучасна концепція соціальної держави склалася після другої світової війни і достатньо відтворена як теоретично-науковою думкою Заходу, так і на практиці під час розбудови економічних систем з соціальною орієнтацією. В Україні дослідження змісту соціальної держави розпочалися в принципі з часу конституційного закріплення за нею такого статусу. Специфіка формування концептуальних положень щодо змісту соціальної держави і соціальності у ній в умовах відходу від тотальної до помірної соціалізації відтворена у працях українських учених, а саме В. Гейця, В. Гришкіна, О. Грішньої, Е. Лібанової, О. Новікової, С. Мочерного, Б. Страшуна, О. Скакуна, Л. Четверікової й ін.

Проте й сьогодні наукова думка залишається в площині обґрунтування все того ж змісту соціальної держави, характеру прояву соціальності, але аж ніяк не оцінки механізму формування та розвитку її носійної конструкції. Соціальність формується не в країні в цілому, а на її територіях. Саме в регіоні створюються умови як для виробничої діяльності, так і для спільних умов проживання населення. Тільки в ньому формуються ознаки спільності людей, їх економічної і соціальної цілісності, поєдну-

ються інтереси всіх суб'єктів господарювання. Тобто регіон – це не тільки частина території країни, а її мезоаналог. Тому лише кризь призму регіонів можна побачити все нагромадження загальнодержавних проблем соціальної конверсії економіки. Ми не помилимося, якщо скажемо, що саме регіони виконують функцію своєрідних барометрів реформаційних заходів.

Керуючись викладеними методологічними постулатами, ми визначили мету оцінити рівень залучення економічного потенціалу територій до вирішення питань соціалізації економіки відповідно вимог часу, виявити деструктивні моменти регуляторного характеру, що гальмують соціальну динаміку, і вийти на системне бачення механізму розбудови і сталого функціонування держави соціального спрямування.

Регіони як певна органічна цілісність пройшли в своїй еволюції через систему певних модернізаційних удосконалень, які проводили і за часів СРСР, щодо розширення їх господарської самостійності, та і впродовж двадцяти років незалежного господарювання в контексті посилення регіональних складових формування підвалин соціально-економічного розвитку. Виявилось, що результатом цих управлінських дій стали не схожість, або хоча б певна подібність, а, навпаки, серйозна асиметрія, тобто суттєва відмінність за економічними реаліями та порушення внутрішньої регіональної збалансованості між соціальною і суто економічною компонентами розвитку.

Економічний простір України складається з множини великих і малих територій, що мають особливі аномалії щодо розміщення природних ресурсів і кількості населення. Різномірним він є і за рівнем економічного розвитку та життя. Беручи до уваги природну поляризацію, ми вважаємо, що для досягнення порівнянності реалій регіонального розвитку доцільно орієнтуватися не на абсолютні, а на відносні показники, тобто трансформовані абсолютні у розрахунку на кількість населення.

У пошуку індикатора, який би відтворював зміну бази формування підвалин добробутного життя, ми зупинилися на показникові валового регіонального продукту (ВРП) на

особу населення. Світовий банк розподіляє країни за річним обсягом ВВП на душу населення на країни з низьким доходом, у яких цей показник не перевищує 770 дол. США, країни з доходом нижчим за середній – від 770 до 3050 дол. США, з середнім доходом – від 3050 до 9400 дол. США і з високим доходом – понад 9400 дол. США [1, с. 390]. У більш пізніх посиланнях на індикатори Світового банку приводиться дещо інша градація, за якою до слаборозвинених відносяться країни з душевим показником ВВП – менше 785 дол. США, з середнім рівнем розвитку – від 785 до 9655 дол. США і до високорозвинених – понад 9655 дол. США [2, с. 390].

Упродовж 1996–2009 рр. виробництво ВРП у розрахунку на особу зросло в середньому по країні в 2,76 рази [3, с. 49, 72; 4, с. 48, 75; 5, с. 53]. За тієї валютно-курсової політики, що проводилася у виокремлений період, ВРП на особу станом на кінець 2010 р. становив 6055 дол. США за ПКС 2005 р. і був у 1,54 разу більшим ніж у 1995 р. [3, с. 544]. Це рівень доходу країни з середнім розвитком, проте значення цього показника проти 1990 р. зменшилося в абсолютному вимірі на 2053 дол. США.

У розрізі регіонів подібна динаміка відтворилася в розмаху варіації, який у доларовому еквіваленті зріс у 21,5 рази. Якщо у 1996 р. співвідношення між максимальним і мінімальним значенням ВРП на особу по регіонах становило 2,7; 2006 р. перевищило 6,2; 2008 р. – це перевищення становило 6,4; у 2009 – 6,5. Для однієї держави подібне зростання розбіжностей є значним, враховуючи те, що в регіонах ЄС воно не перевищує 4,6 [6, с. 42].

Для визначення міри узгодженості політики формування економічної бази щодо забезпечення соціальних змін ми задіяли ряд статистичних характеристик. Коефіцієнт варіації показника ВВП на особу за варіаційним розмахом становив у 1996 р. біля 42,3 %, в 2008 – 253,3 %, а в 2009 р. вже 300,6 %, тоді як за критерієм нормального розподілу він не мав би перевищувати 33 % [7, с. 56]. Факт подібного зростання асиметрії з достатньою імовірністю засвідчує, що методологічні основи формування результату економічної діяльності регіонів зовсім не корелюються з питан-

нями мотивації економічної активності і не сприяють започаткуванню тенденції сталого зростання ВРП областей.

Але при цьому треба розгледіти інше. Різна економічна спроможність регіонів та й динаміка її посилення слугує джерелом формування неадекватних обсягів місцевих бюджетів. Порівняльний аналіз змін середніх рівнів доходів і видатків місцевих бюджетів на одну особу (без міжбюджетних трансфертів) за 2000–2009 рр., тобто до і після дії Бюджетного кодексу України в редакції червня 2001 р., показує, що фінансові можливості місцевих бюджетів регіонів щодо забезпечення власних видатків власними доходами не набули позитивної динаміки. Ми маємо на увазі такі області, як Дніпропетровська, вклад якої в доходи місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у 2000 р. за рейтинговою оцінкою дозволяв посісти 5 місце серед регіонів України, а за видатками – 20; Донецька – 4 і 8; Запорізька – 3 і 6; Одеська – 7 і 9; Харківська – 9 і 14 місця відповідно.

Упродовж 2009 р. Дніпропетровська обл. за рівнем доходів на одну особу населення перемістилась із 5 на 3 місце, а за видатками залишилася нижче за середній рівень, посідаючи – 17 місце; Донецька обл. – 5 і 26; Запорізька – 8 і 22; Одеська – 9 і 19; Харківська – 11 і 24 місця відповідно. Тобто склалася тенденція, коли зростання доходів місцевих бюджетів не підтверджується реаліями одержання регіонами необхідного обсягу фінансових ресурсів на розвиток спільних умов проживання, відповідно до гарантованих громадянам України рівних конституційних прав незалежно від місця проживання. Між іншим наведені факти не відтворюють усю глибину складності розвитку місцевих бюджетів регіонів.

Очевидною є потреба в осмисленні ситуації, яка набирає перманентного характеру. Принциповим і значущим у цьому контексті є методологічний підхід до описання і тлумачення ситуації, що склалася. Як не важко було відмовитися від усталених методик дослідження формування доходної бази місцевих бюджетів, проте ми спробували здійснити нетрадиційний аналіз впливу місцевих органів влади на її зростання через можливості посилення зай-

нятості населення і систем оплати праці та їх сприяння дотримання законів суб'єктами економіки щодо сплати податків і зборів.

Загальновідомо, що заробітна плата в ринковій економіці, як правило, є ціною праці у відносинах купівлі-продажу робочої сили між найманим працівником і роботодавцем на підставі трудової угоди. Тобто зарплата, як дохід найманого працівника, є результатом угоди двох суб'єктів трудового процесу. Разом з тим мінімальні державні стандарти стосовно всіх соціальних видатків визначають, розподіляють, нараховують і проводять численні суб'єкти державної влади та місцевого самоврядування та велика кількість головних розпорядників коштів, причому різної інституціональної підпорядкованості. Унаслідок цього розширюються розподільчі й перерозподільчі функції держави, які витісняють її організаційні функції, насамперед щодо створення умов і мотивації до кваліфікованої високопродуктивної праці.

Логічно, що вказані тенденції призвели до збільшення кількості та витрат на утримання державних службовців і посадових осіб. За офіційними даними, кількість працівників місцевого самоврядування впродовж 2000–2010 рр. зросла в 1,5 рази при зменшенні загальної кількості найманих працівників підприємств, установ, організацій майже на 22 %. Зміна чисельності апарату управління призвела до зростання питомої ваги обсягу видатків на загальнодержавні функції у Зведеному бюджеті України із 7 до майже 12 %.

Але не це є головною причиною посилення соціально-економічних нерівностей регіонів. Саме зміщення організаційних і розподільчо-перерозподільчих функцій державного управління призвело, на наш погляд, до зростання споживацьких настроїв у суспільстві. Керівники місцевих органів влади замість того, щоб спрямувати зусилля на розвиток робочих місць, тиснуть на центральні органи влади щодо збільшення обсягу дотацій і трансфертів із державного бюджету. Управлінська пасивність опосередковується зростанням територіальної диференціації рівня зайнятості населення. Державна служба статистики України пояснила, що саме кількість найма-

них працівників підприємств, установ, організацій охоплює зайнятих, які за місцем роботи уклали трудовий договір (контракт, договір цивільно-правового характеру) на постійній або тимчасовій основі. До цієї категорії віднесені працівники суб'єктів підприємницької діяльності, бюджетних і фінансових установ і громадських організацій. Наймані працівники враховуються за місцем сфери прикладання їх праці, тобто саме наймані працівники і сплачують податок із доходів фізичних осіб [8, с. 301].

Але співвідношення найманих працівників підприємств, установ, організацій і зайнятого населення за останні 10 років постійно зменшується і становило в середньому по Україні за 2010 р. тільки 62 % (у 2000 р. – 79,5 %). Найгірші співвідношення склалися у Чернівецькій обл. – 42,5 % (2000 р. – 78,4 %), у Херсонській – 48,8 % (2000 р. – 77,8 %), у Закарпатській – 43,9 % (2000 р. – 60,7 %).

За такого зменшення кількості найманих працівників у 2010 р. кількість штатних працівників, оплата праці яких фінансується за рахунок бюджетних коштів, становить майже 34 % загальної кількості штатних працівників у господарському комплексі країни. Фактично у бюджетній сфері працює уже кожен третій штатний працівник.

Ми не абсолютизуємо цю ситуацію, але територіальна диференціація регіонів за цим показником вражає. У 2010 р. у десяти регіонах України вказані співвідношення становили понад 40 %, з них у Закарпатській обл. – 46,7; Івано-Франківській – 46,8; Тернопільській – 49,5; Херсонській – 45,3 і Чернівецькій області – 50,0 %.

Однією з причин такого стану є відсутність державних правил і процедур щодо системного обстеження робочих місць бюджетної сфери та єдиного порядку створення бюджетних установ. Недостатньо обґрунтованим є також і набір показників відтворення фактичного стану зайнятості, розміру оплати праці та доходів населення. Тому природно унеможливується прийняття своєчасних рішень щодо запобігання деструкції зайнятості в економіці країни та її регіонів.

Очевидно назріла потреба у визначенні стандартного переліку показників рівня життя населення в розрізі регіонів, який реально стане базою для постійного і системного аналізу причин і наслідків їх відставання як мінімум від середніх показників по Україні та як максимум – від загальноприйнятних європейських норм. Крім того, необхідно прийняти державні рішення щодо оцінки роботи центральних і місцевих органів влади для прискорення виконання конституційних норм і державних соціальних гарантій незалежно від місця проживання громадян України та впровадити порядок їх урахування при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Введений в дію із 01.01.2011 р. Бюджетний кодекс України удосконалив ряд правил і норм бюджетної системи України, основи бюджетного процесу та міжбюджетних відносин. Проте він, як і минулий, не мобілізує всі основні законодавчі акти щодо зростання рівня професіоналізму та відповідальності виконавчої влади, суб'єктів господарювання та не зменшує суперечності, які стримують розвиток самодостатності місцевих бюджетів.

До цього часу діюче бюджетне законодавство унормовує формулу «вирівнювання регіонів» і не сприяє створенню обов'язкових умов для місцевих органів влади щодо переходу на принципи «зростання регіонів». За цих обставин більшість місцевих органів влади сприймають місцеві бюджети насамперед як «видатки» або точніше як «витрати», але не як «баланс доходів і видатків» з домінуванням і зростанням першого випереджальними темпами над другим. У такій ситуації гостро відчувається потреба у впровадженні об'єктивних оцінок економічного розвитку регіонів та відповідно доходів місцевих бюджетів, а також результативності використання їх видатків на всіх стадіях бюджетного процесу.

Крім того, внесені зміни до Бюджетного кодексу України, які набрали чинності з 01.01.2011 р., не покращать ситуацію щодо об'єднання фінансових можливостей місцевих органів самоврядування для вирішення найскладніших питань у розвитку соціальної інфраструктури. Ми маємо на увазі будівництво шкіл, дитячих садків, реконструкцію і

будівництво житлово-комунальних споруд і мереж. Як і раніше регіональний рівень у загальній системі управління залишається пасивним при одночасному зростанні законодавчо та нормативно визначеної відповідальності місцевих державних адміністрацій за розвиток відповідних регіонів.

Виокремлені диспропорції у розбудові єдиного соціального простору неможливо в найближчій перспективі усунути до прийнятних меж послабленням системних асиметрій на базі діючих механізмів бюджетного вирівнювання. В сучасних реаліях дуже важливо розробляти та планувати сучасну фінансову стратегію української держави, спираючись не лише на національні умови, державний устрій, а переважно орієнтуючись на глобальний контекст, згідно з яким необхідно формувати фінансово самодостатні регіони. Оскільки наша країна формує «коридор» можливих «українських сценаріїв» досягнення на національних теренах стандартів добробуту європейського рівня в регіонах, мають бути започатковані зміни такого характеру, які б забезпечили перехід від бюджету, як фіскального плану доходів і витрат, до бюджету, як інструменту регулювання темпів і пропорцій суспільного розвитку, що гарантують соціальний прогрес.

Щодо перспектив проведення подальших досліджень зазначимо таке, якщо трансформувати загальновідомий вислів військових моряків «Швидкість ескадри залежить від швидкості її найповільнішого корабля», то лейтмотивом взаємовідносин центральної та регіональної влади у зростанні доходів державного та місцевих бюджетів по всіх регіонах України має стати переорієнтація з односторонньої підтримки депресивних регіонів у площину

недопущення зниження активності регіонів-лідерів, що збільшить фінансові можливості місцевих бюджетів і державного бюджету та покращить якість життя громадян України незалежно від місця проживання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Основы экономической теории: политэкономический аспект: учебник / отв. ред. Г. Н. Климов. – 3-е изд., перераб. и доп. – К.: Знання Пресс, 2001. – 646 с.
2. Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка: навч. посіб. / Є. П. Качан, Т. Є. Царик, Д. В. Ткач та ін.; за ред. Є. П. Качана. – К.: Вид. дім «Юридична книга», 2005. – 704 с.
3. Статистичний щорічник України за 2010 рік / Державний служба статистики України; за ред. О. Г. Осауленка. – К.: ТОВ «Август Трейд», 2011. – 559 с.
4. Статистичний щорічник України за 2000 рік / Державний комітет статистики України; за ред. О. Г. Осауленка. – К.: Техніка, 2001. – 598 с.
5. Статистичний щорічник України за 2002 рік / Державний комітет статистики України; за ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2003. – 662 с.
6. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / рук. авт. колл. и отв. ред. А. Г. Гранберг. – М.: Экономика, 2000. – 435 с.
7. Ишханов А. В. Влияние соотношения валового национального дохода и валового внутреннего продукта на конкурентоспособность национальной экономики / А. В. Ишханов, А. П. Долгов // Финансы и кредит. – 2005. – № 35 (203). – С. 54–58.
8. Праця України: стат. зб. / за ред. О. Г. Осауленка; Державний комітет статистики України. – К.: ТОВ «Август Трейд», 2011. – 301 с.