

ОБУМОВЛЕНІСТЬ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Визначено роль держави у захисті регіональних пріоритетів. Обґрунтовано механізми вирішення проблем введення державою особливих правових, організаційних, економічних режимів розвитку територій.

The role of the state in defence of regional priorities is certain. The mechanisms of decision of problems of introduction by the state of the special legal, organizational, economic modes of development of territories are grounded.

Ключові слова: політика, реформування, економічна сфера, суспільна система, територіальне управління.
Keywords: policy, reformation, economic sphere, public system, territorial management.

ВСТУП

Визначальною рисою сучасного розвитку регіонів України є рух до так званої нової регіональної парадигми спільного ринку. Ця участь має не лише позитивні, але й негативні сторони. Так, вона може призводити до порушення балансу у темпах соціально-економічного зростання окремих територіальних суспільних систем, звужувати можливості формування соціальних бюджетів, блокувати ефективність моделей регіональної політики. Суб'єкти регіональної політики, діставши доступ до влади й власності, можуть заявляти про специфічні соціальні цілі і пріоритети розвитку, лобювати регіональні інтереси в найвищих органах законодавчої та виконавчої влади, впливати на формування вигідної саме їм моделі регіональної політики. Саме тому погляди вчених на фактори ефективних моделей регіональної політики є доволі різними: зовнішніми і внутрішніми, екзо- та ендегенної дії тощо. Найбільш часто до факторів зараховують: глобалізацію, світову кон'юнктуру, науково-технічний прогрес, регіональну спеціалізацію, соціально-трудова потенціал, а також геоісторичні, геокультурні, геопросторові фактори.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Інтерес економічної наукової думки в Україні до проблем аналізу політики носить інтегральний характер. Свідченням цьому є праці провідних учених, в яких піднімаються питання в т.ч. соціальної тематики, Д. Богиня, В. Геєць, О. Грішнова, Б. Данилишин, О. Кілієвич, І. Кравченко, О. Кучеренко, Е. Лібанова, М. Логунова, І. Лукінов, О. Макарова, В. Онікієнко, С. Пирожков, А. Пойченко, В. Романов, Ю. Саєнко, В. Тертичка, М. Чумаченко.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— визначити роль держави у захисті регіональних пріоритетів;

— обґрунтувати механізми вирішення проблем введення державою особливих правових, організаційних, економічних режимів розвитку територій.

РЕЗУЛЬТАТИ

Глобалізація посилює процес регіональних диспропорцій, скорочує терміни циклів економічної активності, може бути як фактором-стимулятором, так і дестимулятором процесів соціального розвитку територіальних сусп-

ільних систем. Глобалізм є суперечливим явищем, оскільки по-різному впливає на національні інтереси. З одного боку, долаючи державні кордони, розширює сферу застосування людської праці, виступає потужним генератором міграційних тенденцій, дає шанси отримати високооплачувану роботу, й при координації зусиль окремих держав здатен ліквідувати напругу на регіональних ринках праці, з іншого — ігнорує найважливіші соціальні та культурні потреби населення. Глобалізація нівелює досягнення спеціальних місій урядів, здобутки недержавних утворень щодо захисту населення й забезпечення громадянського миру та злагоди. На протипагу активізуються міжнародні соціальні організації й рухи, нових якостей набуває характер їх співпраці, взаємопідтримки та взаємовиручки.

Україна, подібно до інших держав постсоціалістичного простору, характеризується низьким рівнем конкурентоздатності продукції, недостатнім обсягом інвестицій, низьким рівнем залучення економіки до міжнародного поділу праці, дешевою робочою силою. З цієї позиції український ринок праці є надзвичайно привабливим для реалізації амбіцій міжнародного капіталу.

Глобалізація має в Україні територіальні виміри. Це підтверджують оцінки інтенсивності проникнення міжнародного капіталу в сферу соціально-економічного регулювання рівня оплати та умов праці, в сферу функціонування й монополізації галузевих ринків праці, в сферу розвитку ринку робочих місць, а також, що особливо важливо, — в сферу традиційної культури, духовності, інформаційно-мотиваційних установок до праці.

В Україні — це текстильні, автомобільні, енергетичні й інші протистояння. У цій ситуації лише через поширення ліцензій, митних, тарифних обмежень можна скоротити інтервенцію товарної маси та збереження робочих місць.

Саме держава повинна стати надійною опорою у захисті регіональних пріоритетів, зробити заслін намаганням транснаціональних компаній перерозподілити сфери впливу у власних інтересах. Однак про реальний стан справ отримати однозначний висновок важко. Це пов'язано з рядом причин.

Перш за все, проблемність ситуації окреслюється слабкою діагностикою соціальних явищ і процесів, що мають місце в суспільстві. Так, в Україні немає чіткої картини щодо частки ринку праці, контрольованого державою. Якщо в Російській Федерації за окремими оцінками фахівців під опікою держави перебуває лише 12% ринку

праці, а 78% є поза сферою дії прямого державного регулювання [7, с. 267—272], то в Україні ситуація значно складніша. За експертними оцінками, загальний рівень тінізації відносин в українській економіці майже у три рази вищий [2, с. 6]. Це, без сумніву, є й оцінкою тінізації відносин соціально-трудових. Саме тому одним з пріоритетних завдань стратегічного розвитку держави є включення в міжнародні моніторингові програми інформаційного забезпечення досліджень зайнятості населення, зокрема в неформальному секторі економіки. Значну допомогу країнам в організації таких обстежень надає МОП.

По-друге, українська держава, скинувши з себе за час затьожної кризи відповідальність за виконання переважної більшості соціальних функцій (крім функції соціального захисту), втратила контроль за базовими макроекономічними співвідношеннями та пропорціями розвитку. Це стоєть, перш за все, сфери праці та зайнятості. В результаті вітчизняний ринок праці, система зайнятості, робоча сила не зготові до структурних перетворень економіки. Низька продуктивність праці, регрес у структурному та професійному розподілі, диференціація соціально-економічних умов зайнятості [7, с. 267—272] залишають відкритими ворота національного ринку праці для потоків ще менш кваліфікованої й вимогливої робочої сили з регіонів збройних конфліктів й стихійних лих, з середньоазійських країн, із демографічно перенаселених територій.

Вирішення проблеми дешевизни вітчизняної робочої сили та створення зон захисту кваліфікованої праці є однією з стратегічних вимог стабілізації економічного та соціального розвитку України. Напруженість ситуації полягає в тому, що внаслідок трудової еміграції і суттєвого зниження в загальній масі освітнього рівня молоді, вітчизняний ринок праці стає вторинним ринком робочої сили (з типовим рівнем освіти 9 класів) та ринком віртуальних робочих місць.

По-третє, регіони України на фоні неефективності функціонування всієї системи державного управління, бідності місцевих бюджетів, а також відсутності науково обгрунтованого забезпечення стратегій власного розвитку далеко не завжди є ініціаторами соціальних проектів і програм. Часто соціальні питання стають засобом прикриття корпоративних інтересів певних політичних сил. Події в Україні, що передували президентським виборам 2004 р., яскраво підтвердили цю гіпотезу.

Одним з механізмів вирішення перелічених проблем було введення державою особливих правових, організаційних, економічних режимів розвитку окремих територій. Такі форми, як транскордонна та євро регіональна співпраця, створення спеціальних економічних зон (СЕЗ) та спільних підприємств, спільна розробка та реалізація різноманітних міжнародних проектів дали змогу вийти на міжнародні структури, отримати доступ до світових ринків.

Упродовж 1998—2000 рр. в Україні було створено низку спеціальних економічних зон (ВЕЗ) та територій із спеціальним режимом з терміном функціонування від 20 до 60 років [9]. Функціонування таких структур мало забезпечувати кращі умови для включення регіонів в зовнішню інтеграційні процеси. Мали враховуватися такі переваги глобалізації як спрощення доступу до прогресивних технологій, міжнародних фінансових фондів, розв'язання спільних із сусідніми державами соціально-економічних і екологічних проблем. Однак в процесі своєї реалізації ідея зазнала переродження, що зумовило інші результати, ніж очікувала українська економіка. Іноземні інвестиції практично не вплинули на збільшення кількості нових робочих місць. В галузевому відношенні вони прийшли в харчову (спиртову, виноробну) промисловість, у фінансовий сектор, тобто у ті виробництва, які не є працевісткими.

Слід звернути увагу й на те, що через глобалізацію відбувається вплив на людську свідомість. В умовах взаємопроникнення економік, яке відбувається завдяки розвитку інформаційних технологій, нових комунікаційних систем, а

також при звуженні запасів ресурсної бази розвитку світової економіки, постають проблеми збереження переваг окремих регіонів у площині ведення господарства, мотиваційних складових економічної культури й етики. Ці моменти ще детально не вивчено. Нині близько половини зайнятого населення України не має конкретної думки з приводу наслідків процесів глобалізації для них та майбутнього їх дітей. З числа тих, хто щось про неї знає, лише 12,1% оцінюють її вплив на зайнятість позитивно (22,1% — негативно, 16,6% — вважають, що ніяк не вплине) [6, с. 29].

Світова кон'юнктура може виступати в ролі як фактора-стимулятора, так і дестимулятора процесів соціального розвитку територіальних суспільних систем. Адже існує перелік товарів і послуг, на які встановлюються світові ціни. Вони можуть кардинально впливати на ситуацію на регіональних ринках — нафта, окремі види сировини. Відповідно породжується не просто територіальна асиметрія в розвитку ринків, але й поляризуються передумови проведення належної регіональної політики. Варто нагадати, що соціальні цілі перебувають в антагоністичному протиріччі з законами функціонування так званого "чорного" ринку. Це особливо простежується на глобальному рівні.

Науково-технічний прогрес може спричинити екстремальне зростання виробництва, а відтак позначатися на динаміці розвитку та задоволення соціальних потреб мешканців територіальних суспільних систем. Наука, інновації, інноваційний ринок — це ті ніші, які для передових країн світу забезпечують економічне зростання й ріст добробуту громадян. Сучасна економіка України розвивається практично без інновацій. Навіть в територіях зі спеціальним режимом інвестування частка випуску високотехнологічної продукції не перевищує 5%. Структура експорту характеризується значною часткою продукції сировинної спрямованості та низьким рівнем доданої вартості (домінуючою є продукція металургійної промисловості, яку в Україні виробляють підприємства східних областей). Очевидно, в країні необхідна послідовна політика у цій сфері. Якщо взяти до уваги рекомендації вчених на рахунок того, що перейти на інноваційний шлях розвитку можна лише через участь у так званих регіональних ринках, а також врахувати, що українські регіони в інвестиційному плані характеризуються доволі різною привабливістю, то стає зрозумілим, що без державної підтримки вирішити проблему складно або й неможливо.

Не можна сподіватися на зростання добробуту громадян без створення працевістких виробництв і високотехнологічних робочих місць. Очевидно, розвиток інноваційної сфери, зокрема в Західному регіоні України, неможливий без проектів широкомасштабного відродження електроніки, машинобудування.

В Україні гостро стоїть потреба кардинального політичного рішення направлено на "інформатизацію" економіки країни. Акцентувати увагу очевидно слід на розвиток науково-інтелектуального потенціалу, на формування регіональних і локальних інноваційних мереж. Основна рушійна сила їхнього розвитку — спільні економічні, фінансові, соціальні й екологічні інтереси регіонів і сусідніх держав. Нового погляду вимагає розвиток локальних науково-технічних кластерів (територіальних зон розвитку нових технологій), що формуються на основі наукових парків малого бізнесу, технополісів і регіональних (створених у рамках національних держав) об'єднань.

Регіональна спеціалізація є фактором-стимулятором розвитку територіальних суспільних систем в умовах попиту на товари та послуги. Однак при насиченні ними ринку відбувається кардинально зворотній процес, на котрий органи регіональної влади вплинути не в змозі. В Україні прикладом цьому можуть слугувати процеси, пов'язані зі зміною територіальної структури господарського комплексу та концентрації певних виробництв, цілих галузей у межах території окремих областей та регіонів.

Особливістю сучасного етапу трансформаційних змін економіки України є те, що з переходом до ринкових засад господарювання далеко не всі підприємства можуть заявити про свою конкурентоспроможність на відповідних ринках.

Соціальний позитив в цьому випадку пролягає через зміцнення органами місцевої влади власної фінансової бази соціальних реформ, збереження підприємствами робочих місць, стабілізацію позицій середнього класу.

Соціально-трудовий потенціал. Формування й розвиток регіональної політики неможливі без участі людини, її потенціалу, фізичних, розумових, творчих здібностей. З одного боку, регіональна соціальна політика є інструментом впливу на людську активність, з іншого — результатом розвитку людських інтересів та потреб. При цьому нагадаємо, що "трудовий потенціал суспільства, регіону, колективу, особистості — це ті можливості, які можуть бути мобілізовані й приведені до дії у процесі праці і які визначають фізичні межі трудового потенціалу на будь-якому рівні" [5, с. 31], що "зміст трудового потенціалу, всі його енергетичні можливості зосереджені у соціальній парадигмі" [5, с. 13], що культурні, релігійні, інтелект, матеріальні потреби, зокрема оплата праці, характер розподільчих відносин, соціальні гарантії, захист у старості, а також національні відносини, рівень демократичності влади, політичних організацій формують середовище соціально-трудового потенціалу, що "всі складові тісно взаємодіють, ... весь світ становить матеріальну і духовну єдність, а ... соціально-трудовий потенціал є категорією відтворення" [5, с. 14—16].

Щоб осмислити місце соціально-трудового потенціалу в розробці ефективної моделі регіональної політики, слід мати належну уяву про розвиток нових концепцій праці. Справа в тому, що в умовах інформатизації, комп'ютеризації економіки по-новому постають проблеми організації й використання робочого часу (перш за все, скорочення його норм). Так, німецькими вченими зроблено висновок про неможливість повернення суспільства до класичної повної зайнятості, натомість створення "суспільства трьох часів": найманої праці, власної праці та громадської праці [1, с. 40], або ж навіть "п'яти видів праці": найманої, власної, громадської, суспільної, освітньої. Цьому "портфелю праці" протиставляється "портфель з доходом", який завдяки суспільній праці, кращим можливостям отримати освіту та взаємодопомозі громадян може значно скоротити їхні видатки і зробити людей менш залежними від найманої праці. Якщо громадяни візьмуть на себе частину тягаря, вважають фахівці, у держави вивільняться гроші на інвестування в громадську працю, а не в управління соціального забезпечення [3, с. 45]. Висновки вчених обумовили потребу нового погляду на проблеми формування та використання соціально-трудового потенціалу.

В Україні ще в 1999 році Верховною Радою було розглянуто Проект Концепції розвитку трудового потенціалу. Було видано Указ Президента України "Про основні напрями розвитку трудового потенціалу України на період до 2010 року" (від 3.08.1999 р., № 958/99). За цим мала йти розробка довгострокової (стратегічної) державної програми розвитку трудового потенціалу України (з врахуванням прогнозів економічного і соціального розвитку України до 2010 року). Серед положень концепції особливий акцент робився на подоланні негативних тенденцій до втрат трудового, особливо інтелектуального, потенціалу. Однак, мотивуючи дефіцитністю Державного бюджету України, програма так і не була розроблена. Натомість в регіонах продовжують накопичуватися проблеми відтворення соціально-трудового потенціалу.

Зрозуміло, що висновки зарубіжних вчених не можуть дати відповідь на усі проблеми формування й використання соціально-трудового потенціалу в Україні. Більше того, на потребу обережного адаптування зарубіжного досвіду в українській грунт справедливо вказують вітчизняні вчені [4, с. 41—53]. Очевидно, не варто забувати, що переходи від най-

маної до власної, громадської, суспільної, освітньої праці — це щораз інша мотивація зайнятості, котра тісно корелює із сформованістю вітчизняних регіональних ринків праці. В Україні ці ринки надзвичайно різні. Ще у середині 90-х років ХХ ст. М. Шаленко здійснила комплексну типологію регіональних ринків праці, підняла тему "проблемного регіону", межі якого прив'язані, скоріше, до адміністративних районів, ніж до областей, вичленила близько 400 часткових, правда гіпотетичних, регіональних ринків праці [8, с. 31—38].

ВИСНОВКИ

Отже, нині у всіх регіонах України зростає інтерес до формування соціальних бюджетів. Водночас через проведення ряду реформ (адміністративно-територіальної, соціального страхування) перед нами відкривається широке поле для реалізації власних ініціатив. Виникає ситуація, при якій регіональна спеціалізація, світова кон'юнктура, науково-технічний прогрес, глобалізація, соціально-економічні, геоісторичні, геокультурні, геопросторові фактори можуть стимулювати чи дестимулювати поведінку представників громади (територіальних суспільних систем) в напрямі "розкручування" власної стратегії реформ (причому з ухилом поглиблення територіального, відомчо-галузевого чи сферично-секторального, демовітворювального типу регіональної політики). Гармонізація цієї стратегії із загальнонаціональною стратегією політики, державними цільовими соціальними програмами вимагає чіткої уяви про стан ефективності функціонування систем, що забезпечують соціальний розвиток територіальних суспільних систем (соціально-демографічних, соціально-трудових, соціально-культурних і інших відносин).

Література:

1. Гроттіан П. Майбутнє праці: нові концепції праці завтрашнього дня // Deutschland. — 1999. — №6. — с. 40.
2. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002—2011 рр. Послання Президента України до Верховної Ради. — Донецьк: Економіст, 2002. — №5. — С. 6.
3. Зайгер Х. Про майбутнє поняття праці // Deutschland. — 1999. — №6. — С. 45.
4. Злупко С., Радецький Й. Нові концепції праці та зайнятості населення в Україні // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регулювання зайнятості та безробіття на регіональному ринку праці. (Щорічн. наук праць). Випуск ХХУІ / НАН України. ІРД. Відп. ред М.І. Долішній. — Львів, 2000. — 240 с.
5. Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональна політика в Україні: сучасні форми та методи реалізації (Зб. наук. пр.). Вип. № 2(52) / НАНУ. ІРД. Редкол.: М.І. Долішній і ін. — Львів, 2005. — 629 с.
6. Стендінг Гай, Жолдош Ласло Щляхи подолання соціально-економічної незахищеності: обстеження захищеності населення України // Соціально-економічна захищеність населення України. Збірн. мат., підготовлених до міжнародної науково-практичної конференції — К.: 2001. — 406 с.
7. Чижова Л.С. Проблемы регулирования социально-экономических процессов формирования занятости России // Соціальні пріоритети ринку праці в умовах структурної модернізації економіки. Наукові доповіді міжнародної науково-практичної конференції "Соціальні пріоритети ринку праці в умовах структурної модернізації економіки" У двох томах. — К.: Принт-Експрес, 2000. — Т.ІІ — С. 267—272.
8. Шаленко М. Концепція територіальної сегментації ринку праці України та її практичне використання // Економіка України — К.: 2004. — №7. — С. 31—38.
9. Gregory P.R., Collier J.L., Jr. Unemployment in the Soviet Union: Evidence from the Soviet Interview Project // Amer.Econ.Rev. 1988. Vol.78, № 4.

Стаття надійшла до редакції 09.01.2009 р.