

Л. В. Майорова,
здобувач, Академія муніципального управління

ЕФЕКТИВНІ МОДЕЛІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

L. Mayorova,
Researcher Academy of Municipal Management

EFFECTIVE MODELS OF SOCIAL-ECONOMIC ORIENTATION REGIONAL POLICY

Визначено зміни, які відбуваються у сучасній моделі соціально-економічної політики на рівні регіонів України. Запропоновано напрями формування нової моделі соціально-економічної орієнтації регіональної політики в Україні. Розглянуто еволюцію регіональної соціально-економічної політики. Запропоновано заходи соціальної стандартизації, яка припускає нормативний порядок розрахунку бюджетної потреби по всіх видах безкоштовних послуг, що надаються державою населенню. Запропоновано модель муніципалізації, що передбачає одержання людиною необхідної підтримки в тому середовищі, де вона живе і працює, де легко оцінити її реальні потреби.

Аналіз сучасних проблем соціально-економічного розвитку засвідчив, що для їх вирішення необхідне формування цілісної соціальної політики як на регіональному рівні, так і в масштабі держави в цілому. Визначено наочно-змістовну сторону місцевої соціально-економічної політики, умови її формування і реалізації, розмежування повноважень суб'єктів управління різного ієрархічного рівня для створення таких умов.

The changes taking place in the modern model of social and economic policy at the regional level in Ukraine. Directions formation of a new model of socio-economic orientation of regional policy in Ukraine. The evolution of regional socio-economic policy. The measures of social standardization, which suggests a regulatory procedure for calculating the budgetary needs for all types of free services provided by the state population. The model of municipalization, which involves obtaining a person needs support in the environment where they live and work, where it is easy to estimate its real needs.

Analysis of current problems of socio-economic development has shown that their solution required the formation of a coherent social policy, both at the regional level and across the state as a whole. Determined visually meaningful aspects of local social and economic policy conditions for its formation and implementation, separation of powers of management different hierarchical levels to create such conditions.

Ключові слова: моделі соціально-економічної політики, рівень регіонів, соціально-економічний розвиток, напрями, заходи реалізації.

Key words: models of social and economic policy, the level of regions, socio-economic development trends, events implementation.

ВСТУП

З початком ринкових перетворень в економіці України активна соціально-економічна політика регіонів формально декларувалася як один з ключових елементів загальної стратегії перетворень. Проте насправді повно позначити цей пріоритет на практиці не вдалося. Передбачалося, що круг завдань регіональної соціально-економічної політики буде достатньо вузький. Ринкова економіка, що сформувалася, сама по собі створює механізми соціальної адаптації населення, скоріше за все, через усунення обмежень в соціально-трудої сфері, створення широких можливостей для зайнятості і збільшення

доходів. Іншими словами, йшлося про акцент соціально-економічної політики не на компенсаторні механізми, а на розвиток тих трудових і підприємницьких ініціатив і можливостей населення регіонів, які створюються їм самим ходом реформ.

Питання побудови ефективної регіональної соціально-економічної політики розглядаються в роботах багатьох вітчизняних і зарубіжних учених: С.І. Бандури, М.Г. Белопольського, В.М. Гейця, О.А. Гришкова, Б. Данилишина, А.М. Колота, В.І. Куценко, А. Маршалла, А.А. Пересади, М. Портера, М.Д. Прокопенко, С.Л. Рубінштейна, П. Самуельсона, М. Хансена, М.Г. Чумаченко, А.А. Шліхтера.

Проте на практиці соціальні витрати реформ виявилися непропорційно високі, а початкові прогнози значущості централізованих компенсаторних і регулюючих механізмів явно заниженими. Одночасно переоцінка можливостей ринкової адаптації населення, відсутність серйозного концептуального осмислення соціальних проблем перехідних процесів в регіональній політиці не дозволили реалізувати політику активного управління соціальними аспектами реформ як довготривалим і багаторівневим процесом.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Визначити зміни, які відбуваються у сучасній моделі соціально-економічної політики на рівні регіонів України. Розглянути еволюцію регіональної соціально-економічної політики. Запропонувати напрями формування нової моделі соціально-економічної орієнтації регіональної політики в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Зокрема модель централізованої соціально-економічної політики була зорієнтована по-перше: на передачу все більшої маси соціальних функцій і відповідальності на регіональний і місцевий рівні управління; по-друге: позначилося перенесення центру тяжкості фінансування соціальних витрат з бюджетів всіх рівнів на доходи і заощадження громадян, зокрема, через механізм цільової акумуляції засобів населення спеціалізованими фінансовими інститутами (пенсійними фондами, страховими суспільствами і іншими подібними інститутами). Проте і цей аспект реорганізації основ соціально-економічної політики виявився недієздатним.

Проблема активності соціально-економічної політики несе в собі глибокий зміст. Йдеться про систему цінностей, норми моралі, які формують не тільки поточний стан, але і перспективи розвитку суспільства. Будучи результатом досвіду соціально-економічних перетворень, вони впливають на зміну політики уряду у бік системності і взаємозв'язки економічних і соціальних заходів. Зараз ще рано говорити про наявність стрункої несуперечливої соціально-економічної політики держави, проте вже можна помітити зміни моделі соціально-економічної політики на рівні регіонів України, що почалися.

Резюмуємо деякі аспекти, що характеризують ці зміни. По-перше, відмова держави від жорсткого регулювання регіонів, поведінки людини в соціальній сфері, набору певних соціальних послуг, який одержував окремих громадян. По-друге, роздержавлення соціальної сфери і звільнення держави від функції безпосереднього надання громадянину соціальних послуг. По-третє, формування ринку соціальних послуг з виникаючою конкуренцією їх виробників, їх якістю, що реально підвищується, і зниженням витрат виробництва.

В процесі упровадження нової моделі регіональної соціально-економічної політики формується новий суб'єкт, яким повинен стати громадянин. Особливістю суб'єкта є можливість вільного вибору вигляду, якості і кількості послуг, які повинні бути сплачені. Проте доводиться констатувати низьку платоспроможність більшої частини населення країни, що гальмує не тільки розвиток ринку соціальних послуг, але і в цілому пожвавлення економіки.

Особливу роль в новій регіональній соціально-економічній політиці повинен зіграти принцип, коли громадянин, оцінюючи своє матеріальне положення, звертається до держави за певними послугами на пільговій або безкоштовній основі відповідно до внутрішньої оцінки свого добробуту, яку він повинен формально підтвердити, з тим щоб, підпадаючи під вста-

новлену певну категорію, одержати ці види послуг. Сфера застосування такого порядку повинна бути обмежена.

Розглядаючи еволюцію регіональної соціально-економічної політики, потрібно чітко розмежовувати безкоштовність і доступність надання соціальних послуг. Тут необхідно закріпити на нормативному рівні і відкрито роз'яснити населенню, які послуги продовжують залишатися безкоштовними, а які стають платними, але повинні бути доступними більшості громадян і яким чином держава зможе їх забезпечити. Чи входить, наприклад, до послуг безкоштовної освіти тільки представлення знань протягом 6 годин в день для учнів середньої школи або включається також забезпечення його підручниками, письмовим приладдям, сніданками і т.д. Весь необхідний обсяг послуг повинен бути визначений, але держава повинна чесно інформувати, яку його частину воно готове фінансувати з бюджету, а яку безпосередньо саме населення. При цьому слід враховувати, що люди надзвичайно розрізняються по потребах і по можливостях їх задоволення. Тому соціальна політика держави відносно різних груп населення повинна бути різною.

Рівень співвідношення безкоштовності і доступності визначається вибраною урядом соціально-економічною моделлю: збільшуючи соціальні витрати бюджету, держава вимушена збільшувати податки і збори, зменшуючи доходи і платоспроможний попит населення.

Соціально-економічна політика повинна бути більш обгрунтованою і передбаченою. Для цього необхідна соціальна стандартизація, яка припускає нормативний порядок розрахунку бюджетної потреби по всіх видах безкоштовних послуг, що надаються державою населенню. У цій частині доцільно повернутися до планування бюджетних витрат, заснованому на вичерпному переліку безкоштовних послуг населенню, директивному встановленню натуральних об'ємів цих послуг, визначенню джерел і об'ємів фінансування цих послуг з урахуванням цін, що складаються в кожному регіоні. Соціальні стандарти повинні бути встановлені в основу бюджетного процесу, зокрема визначення величини міжбюджетних трансфертів, компенсуючих регіонам брак власних коштів для виконання загальнодержавних соціальних гарантій і зобов'язань.

Не можна не сказати про таку зміну моделі соціально-економічної політики, як її муніципалізація, тобто людина повинна одержувати необхідну підтримку в тому середовищі, де вона живе і працює, де легко оцінити її реальні потреби. Така політика більш економічна для бюджету і тісніше пов'язана з діяльністю споживача. При цьому держава через міжбюджетні трансферти гарантує фінансову спроможність кожного місцевого соціального органу не нижче за загальнодержавний рівень.

Таким чином, Україні необхідні соціально вивірена економічна політика і економічно спроможна соціальна політика.

Аналіз сучасних проблем соціально-економічного розвитку свідчить, що для їх вирішення необхідне формування цілісної соціальної політики, як на регіональному рівні, так і в масштабі держави в цілому, надання фінансової допомоги регіонам. Це — одне з головних завдань влади, яке поки не виконується. Виправлення положення, що склалося, вимагає ряду заходів.

По-перше, державна соціально-економічна політика повинна формуватися виходячи з соціально-економічної доцільності, а не політичних передумов, як це відбувається останніми роками. Проблеми держа-

ви не повинні ставати центром переплетення політики і економіки.

По-друге, успішне рішення соціально економічних проблем можливе лише при чіткому розмежуванні управлінської діяльності як по об'єктах дії, так і по проблематиці, без чого у принципі неможливо визначити межі управління.

Якщо базуватися на системному підході до управління соціально економічним розвитком і вважати, що воно все більш повинне здійснюватися через місцеві органи, то необхідне розширення саморегулювання, створення умов для саморозвитку суб'єктів господарювання і, отже, такого економічного механізму, в якому управляюча дія буде направлена безпосередньо на умови соціального розвитку, причому не методами прямого впливу, а побічно і безумовно. У такому зв'язку найважливіше значення набувають визначення наочно-змістовної сторони місцевої соціально-економічної політики, умов її формування і реалізації, розмежування повноважень суб'єктів управління різного ієрархічного рівня для створення таких умов.

Сказане повною мірою відноситься і до регулювання діяльності соціальної сфери (у області зайнятості і соціальної підтримки безробітних, формування фонду зайнятості і ін.). Так, у сфері зайнятості саме суб'єкти управління на регіональному і місцевому рівнях покликані нести відповідальність і контролювати процеси її формування, тим більше що матеріальна база для цього є. У сфері зайнятості велику частину витрат брала і бере на себе держава. На місцевому рівні слід в значно більшому ступені конкретизувати методи, способи і механізми досягнення цілей, визначених в рамках державної і регіональної політики, з урахуванням економічних, демографічних, екологічних, ресурсних і інших особливостей. Місцева соціальна політика, таким чином, повинна бути комплексною діяльністю, основою якої є державні цілі, доповнені регіональними.

По-третє, завданням управління соціально-економічним розвитком є конкретизація генеральних цільових установок з урахуванням системи державного управління, місцевого самоврядування, що складає, а також соціально-економічних умов і обмежень різного характеру. В даний час в умовах економічних, структурних, соціальних, екологічних кризових явищ ці задачі можуть бути згруповані таким чином:

- активна політика по підвищенню рівня життя, соціальної підтримки населення, створенню умов для реалізації його можливостей самостійно забезпечити собі добробут;

- дієві заходи на ринку праці по оптимізації структури зайнятості і скороченню безробіття;

- формування механізму соціального захисту соціально неблагополучних і соціально уразливих категорій населення, соціального забезпечення непрацездатного населення;

- розробка ефективної системи захисту цивільних прав особи і забезпечення безпеки;

- інституційні перетворення в соціально-побутовій інфраструктурі і соціально-культурній сфері з метою розширення можливостей отримання відповідних послуг населенням, підвищення якості обслуговування, забезпечення доступності для кожного мінімального набору безкоштовних послуг: утворення, охорона здоров'я і т.п.

Нарешті, по-четверте, ефективність кожного з етапів управління (діагностика, ціле полягання, оцінка ресурсів і ін.) безпосередньо залежить від наявності нормативної бази, можливості досягнення соціально-економічних показників на основі системи нормативів і стандартів. Перспективним напрямом визначення

стандартів рівня життя є аналіз рівня і структури споживання, а також способів задоволення потреб в різних соціальних і демографічних групах. Погана розробленість цих проблем в значній мірі обумовлюється недостатньою участю соціологічної науки при дослідженні сфери споживання, що традиційно є предметом вивчення економічної науки. Аналіз рівня життя різних соціальних груп за розміром, структурою, способами задоволення потреб, а також структури і характеру самих потреб необхідний не тільки для характеристики поточного стану соціально-економічних процесів, але і прогнозування даних явищ в перспективі.

При прискореному розвитку приватних і змішаних форм власності сфера прямої державної дії на соціально-економічні процеси повинна звужуватися, і багато функцій не можуть не переходити до нових власників. В першу чергу це відноситься до питань праці і її оплати, ряду аспектів соціального страхування і соціального захисту, до проблеми змісту і розвитку соціальної інфраструктури. Адміністративні методи регулювання праці в цих обставинах належить замінити системою договірних відносин між суб'єктами соціально-трудових відносин.

Надзвичайно важливо в даному зв'язку підкреслити, що, не дивлячись на якісну зміну характеру соціально-трудових відносин, механізм їх регулювання залишився в основі своїй колишнім. Виникли лише окремі елементи нового, адекватного ринковій економіці, механізму (зокрема, з'явилися служби зайнятості і міграції, недержавні фонди страхування і ін.). Практично відсутня система регулювання соціально-трудових відносин в недержавному секторі економіки. Немає дієвого режиму відповідальності керівників підприємств за дотриманням трудових прав працівників (особливо в плані своєчасності оплати і безпеки праці).

Відзначаючи певні переваги радянської системи соціального захисту, слід визнати: ґрунтуючись на адміністративно-розподільних методах, вона багато в чому зводилася до надання громадянам допомоги. Ця система розглядала соціальну сферу лише як вимагаючу витрат. Такий образ мислення продовжує панувати, і його необхідно подолати, бо соціальна сфера не тільки залежить від стану економіки, але і здатна активно на неї впливати.

Тому мета реформ полягає в поступовому переході від переважно адміністративно-розподільних, до переважно економічних методів мобілізації і використання ресурсів для соціальної сфери; у переорієнтації системи соціального захисту з надання допомоги на підготовку людей до праці, їх залучення у виробництво і на стимулювання останнього.

При цьому необхідно враховувати принципову відмінність механізмів соціально-трудових відносин в неринковій і ринковій системах. У першому випадку працедавець один — держава, яка розподіляє робочу силу і регулює заробітну платню; існує єдиний — державний канал мобілізації ресурсів для соціальної сфери, в основі розподілу яких лежать принципи соціального забезпечення. У ринковій системі роботодавці різні. Суб'єктів соціально-трудових відносин не два, а три (держава, працедавець, найнятий робітник); розподіл робочої сили і встановлення рівня заробітної платні відбуваються на ринку праці. Домінує договірна форма соціально-трудових відносин, яка в сучасних умовах придбаває риси соціального партнерства. При збереженні елементів соціального забезпечення переважаюче значення мають соціальне страхування і платність соціальних послуг.

Завдання переходу до згаданої триканальної схеми дотепер не вирішена, хоча шляхи її рішення, якщо

виходити з світового досвіду, відомі. Це, з одного боку, підвищення відповідальності, зокрема фінансової, підприємців в рішенні соціальних питань. З другого боку, істотно збільшується індивідуальний внесок працівників. Якщо людина в змозі трудитися, вона повинна забезпечувати собі і старість, і засоби на тимчасову втрату здоров'я або роботи. Потрібен, отже, механізм стимулювання індивідуальних накопичень.

Необхідна відповідно зміна рівня доходів працівників: чим він нижчий, тим менше можливості індивідуального накопичення. Проблема посилюється перекладом безкоштовних послуг в платні (це торкається і таких насущних сфер, як охорона здоров'я, освіта, культура, надання житла і ін.), а також випереджаючим зростанням тарифів на платні послуги.

В цілому на шляху соціальних реформ в Україні дві головні перешкоди:

— низький рівень доходів, бідність основної маси населення;

— кризовий стан економіки, який цю бідність відтворює.

В українських умовах важливо також чітко визначити відповідальність в забезпеченні соціальних гарантій як держави, так і регіонів, підвищуючи роль останніх.

Соціальна роль сучасної держави виражається перш за все у виробленні і здійсненні загальної стратегії соціально-економічного розвитку країни, що передбачає досягнення ранжируваних соціальних цілей, рубежів і етапів, комплексне здійснення науково-технологічних і структурних зрушень, засоби і методи узгодження інтересів суб'єктів ринкових відносин, можливості коректування програм у разі зміни зовнішніх і внутрішніх умов тощо.

Ця функція здійснюється за допомогою стратегічного загальнонаціонального маркетингу. Застосування маркетингових стратегій, пов'язаних в єдину програму, робить систему управління соціально-економічними процесами вельми динамічною. Ставлячи стратегічну мету, вводячи обмежувачі (за якістю, екологією і т.д.) і систему стимулювання (через кредити, податки і ін.), спираючись на ринковий механізм, держава направляє і координує зусилля всіх господарюючих суб'єктів на досягнення поставленої мети. Наприклад, концепція капіталовловкладення у майбутнє, висунута адміністрацією президента США, є стратегічною маркетинговою програмою здійснення капітальних вкладень по трьох напрямках: безпосередньо у сферу виробництва; у технологічний розвиток і науково-технічні розробки; у людський капітал.

Держава прийняла на себе в тому або іншому ступені тягар розвитку деяких життєво важливих сфер соціального блоку, що зажадало збільшення частки ВВП, що перерозподіляється через бюджет. У більшості розвинених країн вона виросла за 1960—1993 рр. приблизно в 1,5 рази: з 20% до 38% в США, з 20% до 35% в Японії, ФРН і Англії — з 36% до 50% у Франції — з 31% до 54%. Більше половини бюджетних витрат йде на соціальні потреби.

Включно велика роль держави в регулюванні таких сторін соціального життя, як зайнятість, трудові відносини, розподіл доходів і т.д. Воно здійснюється за допомогою широкого арсеналу законодавчих, адміністративно-правових заходів, політики цін і тарифів, податків, соціальних трансфертів, екологічних правил.

Великий інтерес представляє в зв'язку з цим своєрідний маятниковий рух розвинених держав між двома типами економічної стратегії: неокейнсіанської і неоліберальної, відповідно між жорсткою соціальною політикою. При сприятливій кон'юктурі, в умовах

економічного зростання посилюється його соціально спрямованість, підвищуються соціальні виплати і пільги, розширюються соціальні програми, тобто проводиться м'яка соціальна політика, природно, за рахунок збільшення податкових надходжень. При уповільненні економічного зростання відбувається посилення соціальної політики, під приводом боротьби соціальним паразитизмом і утриманством скорочуються соціальні програми, але в той же час знижуються податки і тим самим посилюються стимули підприємництва.

Здійснювана в даний час у ряді країн Північної і Західної Європи реконфігурація держави добробуту стратегічно націлена на досягнення оптимуму економічної і соціальної ефективності за допомогою таких заходів, як раціоналізація використання державних інвестицій в соціальну сферу замість їх нарощування, селективні соціальні програми замість універсальних, приватизація соціальної сфери, подальший розвиток соціальних функцій крупного бізнесу і ін. Адміністративний контроль і особливо пряме регулювання доходів і цін поступаються місцем методам непрямої дії на попит і пропозицію на ринках товарів, послуг і праці. Акценти в соціальній політиці перемищаються з так званих реактивних заходів на проактивні, що попереджують соціальні конфлікти і збої в соціальній сфері.

ВИСНОВКИ

Програми регіонального соціально-економічного розвитку мають стати системним елементом бізнес-планів і в ще більшій мірі проектів розвитку компанії, розрахованих на тривалий період. На частку корпорацій і фірм повинна доводитися значна частка соціальних витрат, зіставна з витратами держави на ці цілі. Таким чином, необхідне посилення явища, іменоване в західній економічній і соціологічній літературі соціальною відповідальністю бізнесу.

Завдання, що стоять перед соціально-економічною політикою, двоєдині. Необхідна, з одного боку, концентрація зусиль на вирішенні найгостріших соціально-економічних проблем, а з другого боку, потрібне освоєння нових механізмів реалізації соціально-економічної політики, що мають забезпечити раціональніше використання фінансових і матеріальних ресурсів.

Література:

1. Дацій Н.В., Корецька С.О. Соціальні засади інвестування національної економіки: монографія / Дацій Н.В., Корецька С.О. — Донецьк: Юго-Восток, 2007. — 328 с.
2. Колот А.М. Соціально-трудова відносина: теорія і практика регулювання / А.М. Колот. — К.: КНЕУ, 2003. — 230 с.
3. Бажан І.І. Трудовий потенціал України: формування та використання / І.І. Бажан. — Донецьк: Юго-Восток, 2006. — 144 с.

References:

1. Datsij, N. V. Korets'ka, S. O. (2007), *Sotsial'ni zasady investuvannia natsional'noi ekonomiky* [Social investment principles of the national economy], Yuhu-Vostok, Donets'k, Ukraine.
2. Kolot, A. M. (2003), *Sotsial'no-trudovi vidnosyny: teoriia i praktyka rehulivannia* [Labor Relations: Theory and Practice Regulation], KNEU, Kyiv, Ukraine.
3. Bazhan, I. I. (2006), *Trudovuj potentsial Ukrainy: formuvannia ta vykorystannia* [The employment potential of Ukraine: Formation and Use], Yuhu-Vostok, Donets'k, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 12.08.2014 р.